

CONTROLO EXTERNO DA ACTIVIDADE POLICIAL

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SUMÁRIO

Prefácio.....	13
----------------------	-----------

Capítulo I

Alocuções do Inspector-Geral da Administração Interna

1 — Prevenção da tortura em Portugal.....	17
Seminário sobre Prevenção da Tortura na Europa do Sul, organizado pela Associação para a Prevenção da Tortura em Oñati, nos dias 17-18 de Abril de 1997.	
2 — O provedor policial e os locais de detenção.....	21
A Inspeção-Geral da Administração Interna como garantia da legalidade no sistema policial de Portugal.	
Encontro Internacional de 14 e 15 de Novembro de 1997, na Universidade de Pádua, Itália, promovido pela Associação de Direitos Humanos ANTIGONE.	
3 — Tolerância e aceitação da diferença – reflexões, perplexidades, preocupações, subsídios dispersos.....	35
Ciclo “Bibliotecas pela diferença”, Biblioteca Pública de Braga/ Universidade do Minho, 27 de Novembro de 1997.	
4 — Liberdade e autoridade.....	55
Reflexões sobre Direitos do Homem, Minorias, Criminalidade e Segurança, Actividade Policial e seu Controlo.	
VII Série do Ciclo de “Conferências de Matosinhos”, em 7 de Maio de 1998.	

Capítulo II

Direitos Humanos e Eficácia Policial

5 — Controlo e vigilância electrónicos por agentes das forças de segurança.....	65
6 — Projecto de directiva sobre regras a observar pelas forças de	

segurança no que toca aos contactos entre detidos e advogados no interior dos postos e esquadras	71
7 — Proposta de procedimento a adoptar pelas forças de segurança nos casos de condução de suspeitos a posto ou esquadra para identificação	75
8 — Humanização dos locais de atendimento do público nas esquadras da PSP e postos da GNR.....	79
9 — Encaminhamento das queixas apresentadas em postos da GNR e esquadras da PSP	81
10 — Ofensa a instituição policial.....	83
11 — Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (art. 3.º, n.º 3, alínea a), do DL n.º227/95, de 11 de Setembro.....	87

Capítulo III

Controlo e Fiscalização da Legalidade; Melhoria do Desempenho

12 — Forças de Segurança.	
12.1 — Segurança privada em estabelecimentos nocturnos por agentes das forças de segurança.....	91
12.2 — Serviços especiais prestados por elementos das forças de segurança mediante requisição de particulares	93
12.3 — Promoção e acesso na categoria de Subchefe na PSP.....	99
12.4 — Tipo de armas utilizadas pelas forças de segurança (PSP e GNR)	109
12.5 — Órgãos de Polícia Criminal – Inspeção Judiciária	113
12.6 — Instrução de tiro na PSP e GNR — Avaliação e controlo.....	117
12.7 — O policiamento em zonas de intervenção prioritária	125
12.8 — Acções de fiscalização em postos da GNR e esquadras da PSP — Relatórios-Síntese	139
12.9 — A disciplina do consumo de álcool nas forças de segurança .	155
12.10 — Touros de morte em Barrancos, intervenção da GNR.....	171
13 — Polícias Municipais:	
As futuras polícias municipais: enquadramento da actividade inspectiva.....	175
14 — Bombeiros:	
14.1 — Intervenção da IGAI na área dos corpos e associações de bombeiros	191
14.2 — Bombeiros; Comandante de corpos de bombeiros voluntários (associativos); Acção disciplinar; Exoneração; Inspector	

Regional de Bombeiros; Prescrição e processo crime	197
15 — Serviço de Estrangeiros e Fronteiras:	
Aquisição de Nacionalidade.....	207
16 — Procedimentos Sancionatórios:	
16.1 — Processo disciplinar/processo crime; suspensão do procedimento disciplinar; fraccionamento do objecto do procedimento disciplinar	217
16.2 — Dever de denúncia; crime por autoridade das forças de segurança; competência para apreciação de ilícito criminal	239
16.3 — GNR; RDM; Processo Disciplinar; Recusa de aplicação de pena de prisão disciplinar; Invocação de inconstitucionalidade e regime disciplinar aplicável.....	245
16.4 — Segredo de justiça e exercício da acção disciplinar na administração pública.....	263
16.5 — Enquadramento legal do exercício da acção disciplinar na GNR	267
16.6 — Exercício da acção disciplinar na PSP	313

Capítulo IV

Propostas de alteração legislativa

17 — Anteprojecto de regulamento das condições materiais de detenção nos estabelecimentos policiais	337
18 — Recurso a arma de fogo pelas forças policiais.....	351
<i>“Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.” Artigo 1.º</i>	
<i>“A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. ” Artigo 272.º, n.º 1</i>	

Constituição da República Portuguesa

PREFÁCIO

Em Fevereiro de 1996, ao conceder posse ao Inspector-Geral da Administração Interna, o Governo implementou um Serviço especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para a fiscalização da actuação policial, a IGAI.

Este volume, dado à estampa no âmbito do SEMINÁRIO INTERNACIONAL – DIREITOS HUMANOS E EFICÁCIA POLICIAL SISTEMAS DE CONTROLO DA ACTIVIDADE POLICIAL, consubstancia uma escolha de textos, parte da actividade desenvolvida pela IGAI.

O critério determinou que, dos documentos produzidos, fossem seleccionados apenas alguns, dando expressão às tarefas e preocupações múltiplas desta Instituição, IGAI, que é efectivamente um PROJECTO em ordem à defesa intransigente dos direitos humanos, ao exercício do direito dos cidadãos à segurança e à qualidade na relação polícia/cidadão, no quadro da cidadania, no Estado de Direito Democrático português.

Daí as escolhas não só relacionadas com as intervenções do dirigente máximo do serviço, centradas na tortura, na tolerância, na liberdade e nos direitos humanos como também as escolhas subscritas por elementos desta instituição na área de temáticas relacionadas com direitos humanos e eficácia policial, controlo e fiscalização da legalidade, melhoria no desempenho policial e as propostas de alteração legislativa relacionadas com os locais de detenção e o uso de armas de fogo pelas forças policiais, documentos produzidos no âmbito do apoio técnico ao Ministro da Administração Interna.

Outros documentos poderiam ter sido seleccionados mas não seria comportável na dimensão do volume o que não significa mérito menor desses trabalhos.

Há que assinalar, ainda, que a actividade da IGAI que se desenvolve em múltiplos domínios, nem sempre é documentalmentemente sustentada, como acontece na maioria dos casos da actividade operacional que, “no terreno”, é determinante da fiscalização e do controlo da actividade policial.

Reconhece-se, aliás, que muitos dos trabalhos que agora se publicam foram consequência dessa actividade operacional de elementos da IGAI.

Com pouco mais de dois anos de actividade, este PROJECTO significa, hoje, aquilo que significa, no plano interno e no plano externo, graças ao empenho, dedicação, qualidade e trabalho de todos aqueles que o integram, do funcionário, formalmente, mais humilde, aos seus dirigentes e daí o nosso agradecimento a todos eles.

Termino este prefácio que me foi solicitado pelos meus colaboradores com a afirmação de que o PROJECTO IGAI é um marco essencial no quadro da democracia portuguesa representando um verdadeiro processo independente de controlo externo da actividade policial, no âmbito dos direitos humanos, desenvolvendo-se com a concepção de que a eficácia policial tem como razão de ser e limites os direitos fundamentais dos cidadãos.

É com satisfação que subscrevo este texto no ano do 50.º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Lisboa, 31 de Agosto de 1998

O Inspector-Geral,

António Henrique Rodrigues Maximiano
CAPÍTULO I

ALOCUÇÕES DO INSPECTOR-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

1 — PREVENÇÃO DA TORTURA EM PORTUGAL *

** Suporte escrito de alocução no Seminário sobre Prevenção da Tortura na Europa do Sul,*

organizado pela Associação para a Prevenção da Tortura em Oñati, nos dias 17-18 de Abril de 1997.

É com o maior prazer e satisfação que a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) está presente neste seminário da Associação para a Prevenção da Tortura (APT).

Tratando-se de uma instituição recém criada em Portugal e vocacionada para a relação polícia cidadão, considere oportuno transmitir-vos o que é que somos e o que é que pretendemos.

A IGAI foi criada pelo Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, depois alterado pelo Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto.

É uma inspecção de alto nível com autonomia técnica e administrativa, funcionando na directa dependência do Ministro da Administração Interna.

O Inspector-Geral, que no caso é um magistrado, depende directamente do Ministro mas este não intervém no desempenho funcional das investigações. A IGAI tem um subinspector-geral, no caso uma magistrada, um serviço de inspecção e fiscalização, projectado para 22 elementos recrutados, por períodos de 3 anos, nas mais variadas áreas do conhecimento relacionado com actividades inspectivas, de investigação criminal, jurídicas, de administração pública e ou de comando ou direcção no âmbito das forças de segurança.

A IGAI dispõe ainda de um departamento de assuntos internos (DAI), actualmente dirigido por um magistrado, e que funciona na dependência directa do inspector-geral competindo-lhe o controlo e fiscalização da actividade da IGAI.

Dispõe ainda a IGAI de um núcleo de apoio técnico nas várias áreas do conhecimento científico e de uma repartição administrativa e de apoio geral.

Criada a instituição pelo anterior governo, só veio a ser implementada pelo actual governo, que conferiu posse ao inspector-geral em 26 de Fevereiro de 1996.

A IGAI constitui-se como um serviço fiscalizador e inspectivo, vocacionado para o controlo da legalidade no âmbito do Ministério da Administração Interna e, em especial, vocacionado para a defesa dos direitos dos cidadãos, especialmente no seu relacionamento com as forças de segurança.

É um instrumento externo às forças de segurança que visa de forma transparente, rigorosa, independente e no quadro da legalidade, intervir para uma melhor e mais célere justiça disciplinar nas situações de maior relevância social, em especial as que se relacionam com tortura ou maus tratos policiais.

A criação da IGAI responde a um vazio que existia em Portugal quanto ao controlo externo às forças de segurança no que respeita ao seu comportamento no relacionamento com os cidadãos.

Pretende-se implementar, com esta instituição, um controlo externo e transparente da relação polícia cidadão em ordem à defesa dos direitos dos cidadãos.

No âmbito das suas competências realiza por iniciativa própria processos de averiguações e acções de prevenção.

Por determinação ministerial, realiza processos de natureza disciplinar, inspecções, auditorias, etc., tendo por destinatários todos os serviços dependentes do MAI e ainda os governos civis e as empresas que exercem actividades de segurança privada.

Ao longo do corrente ano, desenvolveu-se o processo de instalação da IGAI, que se encontra, neste momento, na fase final de recrutamento dos seus quadros. No entanto, iniciou de imediato a actividade possível com os quadros disponíveis que se situam a 10% da sua operacionalidade.

Durante estes meses, interveio em seminários sobre “Qualidade da Acção Policial” e “Integridade e Corrupção”.

Neste momento, a IGAI está a acompanhar o processo de reformulação da formação dos agentes de segurança.

Iniciou um processo de contactos e visitas no âmbito internacional que será desenvolvido, mantendo uma relação permanente com instituições como a Amnistia Internacional e o Comité para a Prevenção da Tortura.

Logo no início de actividade, efectuou uma primeira acção de verificação de locais de detenção nas forças de segurança, ao longo de todo o País, destinada a aferir da dignidade de tais locais para deter um cidadão.

Desta acção resultou o encerramento de 9 locais e obras de melhoramento em 17.

Divulgado pelo Governo Português o relatório do CPT, a IGAI procedeu à verificação da execução das recomendações, apresentando já as suas propostas ao MAI.

De momento, a IGAI está a proceder à observação, na área da grande Lisboa, de todos os postos e esquadras, incluindo as visitadas pelo Sr. Provedor de Justiça em 1995, acção destinada à apresentação de propostas no sentido de serem encerrados os locais sem dignidade para detenções.

Na sua actividade e para aferir como se desenvolvem internamente, nas forças de segurança, as investigações relativas a infracções disciplinares, em especial as que se referem a queixas de cidadãos, foi feita a análise e o estudo da actuação disciplinar no interior das forças de segurança durante o ano de 1995 e metade do ano de 1996, trabalho que está em fase de análise e elaboração de propostas finais.

Durante estes meses, foram ainda apresentadas e já deferidas propostas garantísticas dos direitos dos cidadãos detidos.

Assim, todo o cidadão detido passou a ter registo em livro próprio, devendo o agente da autoridade comunicar de imediato, via telefónica e via fax, a detenção ao magistrado da área em que a mesma foi efectuada, sistema já em funcionamento e que obrigou à colocação de faxes em mais de duas centenas de postos e esquadras.

Foi também realizado um estudo, tendo por objectivo a qualidade da intervenção policial em áreas consideradas de intervenção prioritária, essencialmente relacionadas com populações constituídas por minorias étnicas, quer africanas quer ciganas, estudo esse que está em apreciação num projecto de cooperação institucional com o Sr. Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas.

Dada a ainda inexistente totalidade dos quadros da IGAI, não puderam levar-se à prática, de forma sistemática, investigações da competência da IGAI.

Por isso, procedeu-se ao longo deste ano a cerca de 150 processos de fiscalização e acompanhamento da actuação disciplinar no interior das polícias, relativamente a situações denunciadas pela imprensa ou por cidadãos, da mais variada natureza.

Directamente, a IGAI investigou uma situação em que uma cidadã acusava a GNR de maus tratos na detenção, de que teria resultado uma situação de aborto e, ainda, uma situação denunciada na imprensa de maus tratos da PSP sobre um detido, de que teria resultado a sua morte.

Em ambos os casos se apurou não terem fundamento tais situações, sendo os relatórios e conclusões finais fornecidos à comunicação social e aos interessados.

Presentemente, a IGAI está a investigar a morte de um cidadão na sequência de uma perseguição policial com disparos.

No seu plano de actividades para 1997, ano no qual se estima estar encerrado o processo de instalação, a IGAI irá dar prioridade absoluta à defesa intransigente dos direitos do Homem e dos direitos fundamentais dos cidadãos, em especial quando violados por elementos das forças de segurança e em correlação com a defesa intransigente do objectivo da melhoria da qualidade da acção policial e da dignidade dos agentes das forças de segurança.

Este objectivo prioritário integra-se no programa do governo, que tem demonstrado forte empenhamento na sua concretização, disponibilizando um significativo reforço orçamental.

Pretende-se uma polícia de qualidade e eficaz, com o sentido de que a eficácia deve cessar quando ultrapassa os direitos fundamentais dos cidadãos.

Pretende-se que o agente policial se assuma como cidadão para que o cidadão se não assuma como polícia.

Este objectivo fundamental será prosseguido com incidência preferencial na área da prevenção, da pedagogia e da cooperação institucional, levando-se à prática sistemática, em todo o território nacional, acções preventivas, fiscalizadoras e de acompanhamento dos comportamentos policiais, dos procedimentos policiais, da formação policial, dos códigos de conduta e de urbanidade e civilidade nas relações entre os agentes de segurança e os cidadãos.

Pretende-se desenvolver uma cooperação muito estreita com o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura, com a Amnistia Internacional e com a Associação Para a Prevenção da Tortura.

Na sua acção, serão desenvolvidas actuações de despiste de comportamentos que interceptem as áreas criminais da corrupção e da droga, o que será feito em cooperação com as entidades competentes para a investigação criminal.

Tratando-se de uma inspecção selectiva e de alto nível, a IGAI proporá ao Senhor Ministro realizar directamente os inquéritos disciplinares resultantes de intervenções policiais determinantes da morte de cidadãos, da tortura e de graves violações de direitos do homem, ao mesmo tempo que acompanhará as acções disciplinares no interior das forças de segurança, relativas a factos menos graves.

Por último, a actividade da IGAI será pautada sempre e unicamente por critérios de objectividade, rigor, isenção, qualidade e transparência e dará notícia pública da sua actividade, sempre que a isso se não oponham dispositivos legais.

Registo, neste momento, a total disponibilidade e o total empenhamento para cooperar com a Associação para a Prevenção da Tortura na sua implementação em Portugal.

2 — O PROVIDOR POLICIAL E OS LOCAIS DE DETENÇÃO

Suporte escrito para a alocução no Encontro Internacional de 14 e 15 Novembro de 1997, na Universidade de Pádua, Itália, promovido pela Associação de Direitos Humanos ANTIGONE.

A INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA COMO GARANTIA DA LEGALIDADE NO SISTEMA POLICIAL DE PORTUGAL

Em nome pessoal, em nome da instituição que dirijo, a Inspecção-Geral da Administração Interna (IGAI), e em nome do meu País, quero, em primeiro lugar, agradecer à ANTIGONE o convite que nos formulou para participar e intervir neste encontro internacional sobre o papel do Provedor nos lugares de detenção, na perspectiva dos Direitos do Homem.

É para nós uma grande honra e uma significativa distinção este convite que muito honra a instituição que dirijo e o País a que pertença, Portugal.

Entrando no tema da minha comunicação, considero da maior importância iniciá-la com um breve enquadramento histórico da realidade portuguesa contemporânea.

Dessa breve informação, resultará, a meu ver, uma melhor compreensão do sistema português de defesa dos direitos do homem e do controlo da acção polícia/cidadão.

Assim:

I — Breve mas necessário enquadramento histórico

Não sendo um historiador, mas um magistrado com actividade profissional desde há vinte e oito anos, poderei afirmar, como cidadão comum, sem grande margem de erro, que Portugal

viveu de 1926 a 1974, quase cinquenta anos, sob um regime ditatorial caracterizado, na sua essência, pela proibição de qualquer prática, experiência, ou mesmo, pensamento democrático.

Até 1974, os portugueses viveram sob um sistema de proibição de partidos políticos, de censura prévia à imprensa e aos espectáculos, com uma polícia política, e com proibição de acesso das mulheres a determinadas áreas sócio-profissionais, como sejam, a título exemplificativo, as carreiras militares, a magistratura e a carreira diplomática.

As forças de segurança existentes eram consideradas pela comunidade dos portugueses como um sustentáculo do governo e do regime e orientadas para actividades da manutenção da ordem e da segurança, postas em causa pelos cidadãos, num conceito essencialmente repressivo sobre as pessoas e as suas manifestações.

A formação policial era inexistente e os quadros policiais, notoriamente, eram integrados por militares ou ex-militares.

A Lei protegia a actuação dos agentes policiais, impedindo mesmo a sua responsabilização criminal perante os Tribunais, se não houvesse autorização superior, designadamente, ministerial, através de um instituto denominado garantia administrativa.

Durou cerca de meio século.

Importantes personalidades, das várias áreas do País a que pertencem, sofreram a acção deste sistema e muitas dessas personalidades, para além de todos os cidadãos comuns, sentem, ainda hoje, o que foi esse pesadelo.

É, pois, natural, que aqueles que hoje detêm responsabilidades políticas na gestão da “res publica” procurem implementar soluções tendentes a um controlo efectivo da actuação policial e a uma defesa intransigente dos direitos do homem, em especial, do homem concreto, do cidadão, nacional, estrangeiro, residente ou passante, da pessoa, sem qualquer discriminação.

Num exemplo, que não posso deixar de trazer à memória, escrevia, naquele tempo, o POETA e hoje Deputado Manuel Alegre:

***“Mesmo na noite mais triste
em tempo de servidão
há sempre alguém que resiste
há sempre alguém que diz não”***

Cantava Adriano.

E,

***“Venho dizer-vos que não tenho medo
A verdade é mais forte que as algemas”***

Era a poesia na Resistência.

No dia 25 de Abril de 1974, uma revolução interna determinou o momento em que Portugal reassumiu, de pleno direito, o seu papel no contexto das nações democráticas, assumindo-se como um Estado de Direito.

Contudo, há que registar que decorridos apenas vinte e três anos de democracia, fortemente assumida e participada pelos cidadãos do meu País, a imagem que os portugueses têm da sua polícia é, ainda hoje, afectada pela sua memória histórica o que explica e impõe o esforço que vem sendo feito para uma melhoria da qualidade na acção policial e da relação polícia/cidadão.

Neste domínio, e eu não sou um político, nem desempenho nenhum cargo político, no verdadeiro sentido do termo, é manifesto que o actual Governo consagrou, desenvolveu e levou à prática, no seu programa e na respectiva execução, um projecto de alteração profunda das forças de segurança, dos seus modelos de actuação e da sua prática e controlo, em ordem à defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, sem perdas de eficácia e da autoridade das forças policiais e do Estado.

Um esforço que vem sendo conseguido, com resultados, para um desempenho policial correcto, no quadro do sistema democrático português contemporâneo, como adiante veremos.

II — O sistema democrático português

Os direitos do Homem

O controlo da legalidade e da actuação policial

Com a Revolução de “25 de Abril de 1974”, tudo iria mudar.

A Constituição Portuguesa, de 1976, consagra Portugal como uma República baseada na **dignidade da pessoa humana (artigo 1.º)**.

Considera o direito à integridade pessoal, moral e física como algo de inviolável (artigo 25.º).

Consagra o direito à liberdade e à segurança e a proibição da pena de morte (artigos 27.º n.º 1 e 24.º).

Impõe a interpretação dos preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 16.º n.º 2).

Consagra o princípio da aplicação directa e vinculativa para entidades públicas e privadas dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º n.º 1).

A função da polícia é constitucionalizada pela seguinte forma:

“A Polícia tem por função defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos.” (artigo 272.º)

É no texto constitucional consagrado que as medidas de polícia não podem ser utilizadas para além do estritamente necessário e que a prevenção criminal, mesmo nos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Ainda em sede constitucional, os Tribunais constituem Órgãos de Soberania, sendo integrados por Magistrados Judiciais e do Ministério Público, magistraturas que em Portugal são autónomas e independentes do poder político.

Ao Ministério Público compete, por imperativo da Constituição, a defesa da legalidade democrática e o exercício **exclusivo** da acção penal.

Esta magistratura é gerida por um Conselho Superior constituído por membros eleitos dos seus estratos profissionais e ainda por representantes designados pelos grupos parlamentares da Assembleia da República e por duas personalidades de reconhecido mérito designadas pelo Ministro da Justiça.

É presidido pelo Procurador-Geral da República, um cidadão que é nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Primeiro-Ministro.

É o Ministério Público que em Portugal dirige a investigação criminal, mesmo quando efectuada pelas polícias.

Assim, o Poder Judicial é independente, é uma das instâncias de controlo da actividade policial.

São os Tribunais comuns e as leis comuns que apreciam os comportamentos policiais que constituem crimes.

O sistema funciona, sendo significativo o que se escreveu numa decisão do Supremo Tribunal de Justiça de que se transcreve:

“Pode mesmo afirmar-se que o barómetro de um verdadeiro estado de direito democrático está na maneira como as polícias actuam relativamente aos cidadãos.”

Também o Código de Processo Penal Português considera nulas, na sequência de imperativo constitucional, todas as provas obtidas mediante tortura, coacção grave, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações.

Acresce que durante uma investigação criminal, sempre que estejam em causa actos que possam de algum modo interferir com os direitos fundamentais dos cidadãos, é imperioso uma intervenção judicial.

Igualmente por imperativo constitucional (artigo 31.º), vigora em Portugal o instituto do “habeas corpus”, que permite uma imediata apreciação (oito dias) de situações de abuso de poder por virtude de prisão ou detenção ilegal — apreciação judicial — podendo tal instituto ser accionado por qualquer cidadão no gozo dos seus direitos políticos ou pelo visado.

Para além desta fiscalização pelo poder judicial, Portugal consagrou, logo após a Revolução, em 21 de Abril de 1975, a figura do Provedor de Justiça — “Ombudsman” — que tem hoje consagração constitucional (artigo 23.º).

É uma instituição semelhante à existente noutros países, a quem se podem dirigir quaisquer cidadãos, queixando-se de acções ou omissões dos poderes públicos, o que inclui as polícias.

O Provedor aprecia, sem poder decisório, por processos informais e formula recomendações tendentes à prevenção e reparação das injustiças.

É um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República, encontrando-se o citado artigo 23.º da Constituição da República Portuguesa na parte referente a direitos e deveres fundamentais, o que é significativo.

O Provedor de Justiça é uma instância, também ele, de controlo da actividade policial.

Centrando a nossa atenção nas três mais significativas polícias portuguesas, importa esclarecer que Portugal tem uma polícia de investigação criminal, especializada, civil, na dependência do Ministério da Justiça e que actua funcionalmente na dependência da Magistratura do Ministério Público.

A fiscalização da actividade desta Polícia Judiciária compete à Procuradoria- -Geral da República.

No domínio do Ministério da Administração Interna existem duas polícias de segurança pública e também com algumas competências de investigação criminal, num total de cerca de quarenta e três mil elementos.

Uma, de natureza civil e âmbito nacional, estruturada verticalmente e dirigida por um Comandante-Geral que até 13 de Janeiro de 1996 — Decreto-Lei n.º 2-A/96 — era um General do Exército.

Aquele diploma, deste Governo, permite a nomeação de um civil, sendo certo que, hoje, essa Polícia é comandada por um oficial de polícia e já não um por um militar.

Uma segunda polícia, também de âmbito nacional, assume-se com natureza militar à semelhança do que acontece na Espanha, na Itália e na França, actuando, enquanto força de segurança, sob a tutela do Ministério da Administração Interna e enquanto força militar, sob a tutela do Ministério da Defesa.

No interior destas duas polícias existem inspecções gerais, com oficiais superiores cujo desempenho tem sido quase nulo, sendo certo que tais inspecções- -gerais são um terceiro sistema de controlo da actividade dos seus elementos, um sistema de controlo interno.

III — A Inspecção-Geral da Administração Interna (IGAI)

A) Criação. Concepção. Competências

Em 11 de Setembro de 1995, no anterior Governo, o Decreto-Lei n.º 227/95 criou a IGAI. Lê-se no preâmbulo desse Decreto-Lei:

*“a necessidade premente de o Ministério ser dotado de um serviço de inspecção e de 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.”

Ocorrências comportamentais de elementos das forças de segurança, atingindo direitos fundamentais dos cidadãos, designadamente, com utilização de arma de fogo e no interior das zonas de detenção exigiam uma nova e diferenciada solução de controlo.

Contudo, só o novo Governo implementou a IGAI na sequência do seu programa de governação.

Com efeito, trata-se de uma instituição que se insere no Programa de Governo do XIII Governo Constitucional. (II — Administração Interna, 2 — Segurança dos Cidadãos, alínea K) de que se transcreve:

“Implementação de soluções institucionais e procedimentos tendentes a assegurar na área da administração interna, um controlo mais eficaz da observância da legalidade, da defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos e da reintegração da legalidade violada.”

Definiu o Ministro da Administração Interna em 26.02.96, no discurso de posse do Inspector-Geral, a caracterização, a identificação e a tipificação da IGAI do seguinte modo:

“Ao longo dos últimos dez anos não funcionou qualquer organismo de inspecção e de fiscalização superior no âmbito do MAI, não obstante nele se concentrarem os serviços e forças com papel dominante no exercício da actividade da segurança interna.”

Acrescentava:

“A situação a que assim se chegou, mais de 20 anos depois do 25 de Abril, fez realçar a necessidade de este Ministério ser dotado de um serviço de inspecção e de fiscalização de alto nível “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” (DL n.º 227/95).”

Por último, e com interesse, o carácter imperioso da implementação da IGAI era assinalado pelo Ministro como forma de contribuir relevantemente ***“para um processo de modernização cívica, profissional, institucional e cultural na área da segurança interna que os portugueses pedem, esperam e merecem.”***

É neste ambiente interno, ao que acresce, no plano externo, a denúncia de violação de direitos fundamentais de cidadãos por acção das forças de segurança, feita por organizações como a Amnistia Internacional (AI) e o Comité para a Prevenção da Tortura (CPT) do Conselho da Europa que a IGAI surge na sua implementação.

Criava-se, a partir do zero, uma nova instância de controlo, altamente operacional e selectiva, externa às forças de segurança e cujo Inspector-Geral depende directamente do Ministro da Administração Interna.

Portugal passou a dispor de um controlo interno nas forças de segurança, de um controlo de nomeação parlamentar, exercido pelo Provedor de Justiça, de um controlo exercido pelo Poder Judicial e, agora, de um controlo com outra eficácia, externo às forças de segurança e na dependência, embora não funcional, do Ministro da Administração Interna.

Numa breve caracterização desta Inspecção-Geral diremos que se trata de uma inspecção de alto nível, com autonomia técnica e administrativa, funcionando na directa dependência do Ministro da Administração Interna.

O Inspector-Geral, que no caso é um magistrado, depende directamente do Ministro, mas este não intervém no desempenho funcional das investigações.

A IGAI tem um subinspector-geral, no caso uma magistrada, um serviço de inspecção e de fiscalização, projectado para vinte e dois elementos recrutados, por períodos de três anos, nas mais variadas áreas do conhecimento relacionado com actividades inspectivas, de investigação

criminal, jurídicas, de administração pública e/ou de comando ou direcção no âmbito das forças de segurança.

Actualmente, dispõe de catorze elementos oriundos dois da Magistratura Judicial (juízas), quatro da Magistratura do Ministério Público, três inspectores da Polícia Judiciária (áreas da INTERPOL, crime organizado e crime de “colarinho branco”), dois oficiais oriundos da Escola Superior de Polícia (PSP), um oficial superior da GNR, um alto funcionário da administração pública e um inspector oriundo da Inspecção-Geral de Finanças (IGF).

A IGAI dispõe ainda de um Departamento de Assuntos Internos (DAI), actualmente dirigido por um magistrado e que funciona na dependência directa do Inspector-Geral, competindo-lhe o controlo e fiscalização da actividade da IGAI.

Dispõe ainda a IGAI de um núcleo de apoio técnico nas várias áreas do conhecimento científico e de uma repartição administrativa e de apoio geral.

Na essência das suas competências, é uma inspecção de alto nível que tem por destinatários todos os serviços dependentes ou tutelados pelo Ministro da Administração Interna, os Governos Cívicos e as entidades que exercem actividades de segurança privada.

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

No âmbito da sua acção inspectiva, fiscalizadora e investigatória compete-lhe a realização de inspecções ordinárias e extraordinárias, auditorias para avaliação de eficácia, apreciar queixas, reclamações e denúncias por violação de legalidade, efectuar inquéritos, sindicâncias e peritagens, realizar, por iniciativa própria, processos de averiguações e, por determinação ministerial, inquéritos e processos disciplinares, no que ora nos interessa, a comportamento de elementos das forças de segurança lesivos de direitos fundamentais dos cidadãos.

A intervenção é altamente selectiva pelo que a IGAI faz directamente os processos de maior gravidade, maus tratos policiais, tortura, ofensas corporais e morte de cidadãos e controla, de forma muito próxima, as situações menos graves cujos processos são efectuados no interior das polícias.

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

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

É importante esclarecer que, no sistema português, vigora o princípio da autonomia do procedimento disciplinar face ao procedimento criminal em virtude da diferença dos interesses violados e sem violação do princípio “non bis in idem”.

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

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

É importante referir que, quando a IGAI intervém numa investigação disciplinar por determinação própria ou ministerial, a competência investigatória e decisória que pertencia à polícia a que se refere o agente investigado, passa de imediato e exclusivamente para a IGAI, no que se refere à investigação, 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”.

B) A experiência. Um ano de actividade efectiva

Desde o primeiro momento que a IGAI definiu como prioridade da sua actuação, a relação polícia/cidadão, no duplo aspecto de uma defesa intransigente dos direitos do homem e da melhoria da qualidade da acção policial.

Definiu o entendimento de que **das polícias exige-se eficácia, mas esta tem por limites os direitos fundamentais dos cidadãos.**

Logo no início de actividade, a IGAI efectuou uma primeira acção de verificação de locais de detenção temporária nas forças de segurança, ao longo de todo o País, destinada a verificar a dignidade de tais locais para ali permanecerem cidadãos.

Desta acção resultou, desde logo, o encerramento de nove locais de detenção e obras de melhoramento em dezassete.

Anote-se que nas polícias os locais são de curta detenção — máximo de 48 horas.

Divulgado pelo Governo Português o relatório do CPT sobre zonas de detenção, a IGAI verificou a execução das recomendações, apresentou as suas propostas ao Ministro que decidiu do seu imediato cumprimento no que poderia ser de imediato cumprido, designadamente, dignificação de instalações detentivas.

Foi dada execução à determinação, não tendo sido possível resolver, ainda, definitivamente, o problema das celas do Comando de Polícia de Lisboa, porque tal envolve a construção de um novo edifício de raiz, com elevados custos financeiros, mas que está já a ser equacionada.

De qualquer modo, foi feita uma intervenção nas referidas celas, intervenção de artes plásticas, que minorou a sua situação.

No domínio das zonas detentivas e da sua dignidade, entre Janeiro e o corrente mês, a IGAI procedeu a acções inspectivas, não avisadas, a cerca de duzentos postos e esquadras das polícias aferindo, neste domínio, as carências materiais desses locais, as zonas de detenção, a análise do cumprimento de todos os aspectos constantes de recomendações internacionais, as condições de atendimento do público e o cumprimento de determinações resultantes da actividade da IGAI tendentes a prevenir os abusos de autoridade, as detenções ilegais e o respeito pelos direitos do homem e do cidadão.

Assim, na sequência da actividade inspectiva e por determinação ministerial, todos os postos e esquadras passaram a ter obrigatoriamente um livro de registo de detidos e a comunicar por fax ao Magistrado competente as detenções, no mais curto espaço de tempo.

Para esse efeito foram colocados, numa primeira fase, aparelhos de fax em cerca de duzentos e cinquenta postos e esquadras.

Este sistema garantístico permite um controlo da duração da prisão e das suas razões e permitiu o encerramento de numerosos locais de detenção (cerca de cento e dezassete).

Foi também proposto e deferido pelo Senhor Ministro um sistema de arquivo próprio de bens apreendidos, designadamente instrumentos contundentes, corto-contundentes e armas, para que não estejam em local visível ou junto das zonas de detenção.

Porque muitas instalações policiais não tinham sequer dignidade para a prestação funcional dos polícias, foram propostos encerramentos, obras de recuperação e a construção de novas esquadras cujas celas obedeçam aos critérios definidos pelo CPT.

Trata-se de um trabalho que está em execução e, a título exemplificativo, foi construída a nova Esquadra de Benfica em Lisboa e o Posto da GNR em S. João da Pesqueira, respeitando todos os requisitos.

Na sua acção, tendente ao respeito integral dos direitos do homem, a IGAI apresentou ao Senhor Ministro um anteprojecto de lei tendente a disciplinar o uso das armas de fogo pelas polícias, integrando as recomendações de organizações internacionais.

Ainda neste domínio, estudou e apresentou a decisão ministerial uma proposta relativa aos locais detentivos, sua área, iluminação, materiais, sanitários e demais elementos, em conformidade com as recomendações do CPT e em ordem à dignidade e segurança do detido, projecto esse que julgamos estar para apreciação no CPT.

Porque Portugal tem no seu espaço geográfico minorias culturais, essencialmente resultantes da sua descolonização africana, mas também da sua histórica comunidade cigana, a IGAI apresentou ao Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas e ao Comandante-Geral da PSP um projecto de intervenção policial específica para estas comunidades tendo por

base o princípio da igualdade, traduzido em tratamento igual para o que é igual e em tratamento diferente para o que é diferente.

Este projecto iniciou a sua execução.

Sendo embora cedo para fazer uma avaliação da actividade da IGAI, o que pode afirmar-se é que, das cerca de duzentas visitas já efectuadas, não foi detectada qualquer situação de violação dos direitos do homem.

Pode também dizer-se, neste domínio, que se em 1996 ocorreram situações gravosas, três das quais com morte de cidadãos por acção policial com disparo de arma de fogo e queixas de maus tratos e violência policial divulgadas pela imprensa, em 1997 não há queixas relativas a tortura e maus tratos significativas e a IGAI investiga apenas um caso mortal ocorrido numa perseguição policial subsequente a actividade criminal.

Significativo da importância da instituição e a título meramente exemplificativo, a IGAI instaurou, com resultados, processos quer em situações denunciadas pela Amnistia Internacional e que não tinham processo, quer em situações sem resultado no interior das polícias, quer em situações com proposta de arquivamento no interior das polícias.

Por outro lado, e estamos a falar de cerca de quarenta e cinco mil homens, a última informação que a IGAI obteve da Provedoria de Justiça referia apenas dois casos de maus tratos, o que significa uma diminuição altamente significativa destas situações.

Com o mesmo objectivo, vem a IGAI desenvolvendo uma cooperação muito estreita quer com instituições nacionais de controlo da acção policial quer com instituições internacionais, procurando dar resposta imediata aos pedidos de informação do CPT, da AI e da APT, bem como a organizações não governamentais e a cidadãos.

Nas investigações disciplinares a que procedeu, fê-lo de forma célere e rigorosa, pautando-se sempre por critérios de objectividade, rigor, isenção, qualidade e transparência e dando notícia pública e aos interessados da sua actividade, em conformidade com a lei.

Do ponto de vista da sequência das suas propostas, têm sido as mesmas acolhidas pelo Ministro da Administração Interna.

A acção inspectiva e de controlo tem sido exercida sob a perspectiva da prevenção e da pedagogia sendo certo que, apesar de cedo, há indicadores de que se está a verificar uma inversão clara no comportamento das forças de segurança portuguesas, o que pode dever-se quer ao grande empenhamento governamental para que isso aconteça, investindo largas verbas na formação, na reestruturação e na instalação física de postos e esquadras, com especial atenção nas zonas celulares muitas das quais mandou encerrar, seguindo-se novas construções ou obras de reparação, quer à acção que a IGAI vem desenvolvendo.

Por outro lado, é notório, quer a nível de comandos, quer a nível de agentes, um esforço evidente de modernização e de interiorização de um projecto de qualidade na acção policial porquanto, **os direitos fundamentais do cidadão e a sua defesa são a razão de ser e o limite da eficácia da acção policial.**

IV — Sistemas de controlo policial

Sem pretendermos ser exaustivos e na sequência das visitas de trabalho já efectuadas a França, Inglaterra e Suécia (iremos visitar ainda este ano os Estados Unidos da América e o Canadá) e considerando a observação feita na nossa presença na XIII Conferência da Associação Internacional para a Supervisão Civil da Aplicação da Lei (IACOLE) que ocorreu em Ottawa, no Canadá, de 10 a 13 de Setembro de 1997, poderemos considerar a existência de quatro sistemas de controlo da acção policial, alguns deles coexistindo em diversos países.

Assim:

Um sistema de controlo judicial que trata essencialmente da apreciação repressiva de factos já praticados e com natureza criminal, objecto da intervenção, nesta realização, de Johannes Feest (Universidade de Bremen).

Fica claro que este sistema, só por si, não elimina as actuações violadoras dos direitos do homem nem funciona na análise de comportamentos pré-criminais.

Um segundo sistema, consubstanciado no Provedor, também ele externo às polícias mas também externo ao poder executivo e que se caracteriza, essencialmente, por uma dependência, em muitos países, do Parlamento, mas que tem uma actuação essencialmente de supervisão não sistemática e traduzida em meras recomendações sobre as situações observadas.

Investiga informalmente.

A sua eficácia é relativa.

Um terceiro sistema, de controlo interno das próprias polícias, que se caracteriza por julgar em causa própria, não conseguindo o que consideramos ser um aspecto fundamental, neste domínio, a credibilidade da opinião pública e dos “media”.

Como subsistema, a situação norte-americana, onde existe o princípio da negociação ou da oportunidade.

Um último sistema, o da IGAI, caracteriza-se por ser externo às forças de segurança e, dependendo do executivo, na nomeação do Inspector-Geral, que propõe ao Ministro a nomeação dos seus inspectores, actua com autonomia no desempenho funcional.

Este sistema tem conseguido na ainda curta experiência portuguesa, níveis de eficácia pela sua capacidade e qualidade de intervenção directa nas ocorrências e controlo sistemático na prevenção.

Os seus processos de investigação são disciplinados pela lei e concluem propostas para decisão ministerial.

O Ministro responde, como se sabe, perante o Parlamento e é, sem dúvida, o mais empenhado no controlo da actividade policial dele dependente.

O sistema português, novo e ainda experimental, tem-se revelado francamente positivo por complementar ao sistema do Provedor e do controlo das Magistraturas, isto face à situação das polícias portuguesas e à cultura do País a que pertencem.

V — Conclusões

1. É fundamental o controlo da actividade policial para o respeito integral dos direitos do homem.

2. Tal controlo deve situar-se essencialmente na área da prevenção e deve ser encontrado na especificidade de cada país.

3. É importante o controlo jurisdicional para julgamento de actividades criminais.

4. É importante o controlo do Provedor pela sua independência do Poder Executivo e pela sua acção de recomendação.

5. É importante o controlo interno para as questões de menor gravidade e avaliação da qualidade e eficácia das polícias.

6. Consideramos, em Portugal, que é importante o controlo feito por uma instituição externa às polícias, na dependência directa do Ministro e com autonomia funcional:

a) Esta instituição deve ter competência para intervenção directa na investigação dos casos de maior gravidade ou relevância social.

b) O sistema de recrutamento dos seus quadros inspectivos deve ser feito de forma interdisciplinar, fora da IGAI, por períodos delimitados, entre elementos de alta qualidade e com elevado estatuto remuneratório, sem que desenvolvam uma carreira no interior da inspecção.

Peço desculpa pelo tempo que vos tomei e quero deixar-vos como referência, o objectivo último para o qual trabalha a instituição que dirijo, e esse é que a polícia portuguesa seja eficaz e respeite integralmente os Direitos do Homem porque a dignidade humana é inviolável.

Conseguido esse objectivo, há que mantê-lo e, em consequência, o CPT e a AI deixarão de ter fundamento, como se deseja, para apontar ao meu País violações dos direitos do homem cometidas por agentes policiais.

* Suporte escrito para a alocução realizada na Biblioteca Pública de Braga/Universidade do Minho, em 27 de Novembro de 1997, inserida no programa “Biblioteca pela Diferença”

*Reflexões, perplexidades, preocupações.
Subsídios dispersos.*

1. Explicação necessária

Onde estou? Porque estou? Que venho fazer?

Estou na Universidade do Minho.

A Universidade é, a meu ver, essencialmente um espaço de pensamento, de crítica, de criatividade e criação.

Daí que nada venha ensinar ou sequer dizer.

Com efeito, o propósito é pensar convosco o que escrevi, ao correr da pena, sobre um tema e uma problemática que outros, especialistas, sabedores e cultos, desde sempre têm tratado e publicado.

Estou também nas Bibliotecas pela Diferença.

Nas bibliotecas se acumulam os registos do conhecimento e do pensamento adquirido a que todos vós tendes acesso.

Mas, se é pela Diferença, então eu posso vir aqui transmitir o subtítulo que acrescentei, porque não sou obrigado, nem tenho condição, a um registo de erudição e posso fazer o que gosto, falar convosco sobre as minhas inquietações quanto à tolerância e à aceitação da diferença, na perspectiva de um simples cidadão, de uma pessoa com tudo o que isso significa de racional e de emocional, sem estereótipos.

Porque estou aqui?

Creio, sinceramente, porque o problema existe e, assustadoramente, foi necessário defender o direito fundamental à dignidade da pessoa, inclusive com coragem física, no Estado de Direito Democrático Português, do pós 25 de Abril e na viragem do século.

Fê-lo Pedro Bacelar de Vasconcelos.

A minha actividade profissional, desenvolvida na defesa intransigente dos direitos do Homem e do cidadão, foi um contributo decisivo, creio, também, para a minha presença aqui.

Compreendo o que dizia Pedro Bacelar de Vasconcelos, ao *Diário de Notícias* de 12.09.97:

«Porque foi para a guerra que me mandaram como castigo pela imprudência de ter denunciado a sua intrínseca injustiça.»

Estávamos na ditadura quando Zeca Afonso cantava:

**«Chamaram-me um dia cigano e maltês
Menino não és boa rês»**

Não posso compreender que, conquistada a liberdade, em democracia, em Portugal a defesa da dignidade das pessoas seja considerada um facto gerador de polémicas e a impor este debate.

Mas então, a tolerância e a aceitação da diferença não são algo de adquirido pelo Homem e pela comunidade em que se insere?

Por estranho e chocante que pareça, a resposta é não.

Por isso estou aqui para dizer, ou seja, falar e pensar.

Para aqueles que entendam que a palavra é forma e porque não tenho melhor resposta, utilizo o verso de Ary dos Santos:

«O jardim das palavras tem aromas»

ou

**«O passado é já bastante.
Vamos passar ao futuro»**

ou ainda,

«Isto vai meus amigos isto vai»

e ainda

«quando a água de Abril sobre nós cai»

Que venho fazer?

Creio que já o disse.

Reflectir, ao correr da pena.

E isto porque filósofos, pensadores, políticos, historiadores, religiosos, sociólogos e até juristas, sábios desta temática, o que não é o meu caso, já disseram e já escreveram, desde sempre, o que se poderia dizer sobre o tema.

A minha formação e as minhas leituras pouco ou nada têm a ver com erudição ou ensaio sobre a tolerância e a aceitação da diferença e não quis escrever uma abordagem de tonalidade jurídica, que poderia até ser interessante, sobre esta temática.

Tenho uma apetência insaciável pela observação e pelo pensamento como forma não de passar, mas de ganhar tempo.

É a resultante, dispersa, desta minha atitude que aqui vos trago para convosco pensar

E sentir.

Pensar e sentir porque tenho um polegar oponível e, por isso, sou um primata, animal racional, uma pessoa.

Uma primeira nota curiosa tirámo-la de José Bada, *“La tolerância entre el fanatismo y la indiferencia”*, (1996), que registando o homem como um animal simbólico, informa que foram os gregos que primeiro o definiram como animal racional, ou seja, dotado de logos, de palavra e pensamento.

Sabendo-se que a cultura grega clássica consubstancia uma cultura e uma civilização de tolerância, sem esquecer a excepção da prisão e morte de Sócrates, por pensar diferente, não deixa de ser significativo que os gregos, como refere José Bada, após definirem o homem nos termos referenciados, chamassem de bárbaros a todos quantos não falavam como eles.

Consta que o termo terá sido inventado por Homero para se referir aos habitantes da Ásia Menor que, na sua fala, emitiam, aos ouvidos dos gregos, um “bara bara” semelhante ao canto dos pássaros nos bosques.

No entanto, os gregos tinham escravos, ao passo que na civilização inca os vencidos eram integrados, desde que se abstivessem de sacrifícios com vidas humanas e aprendessem a língua dos vencedores.

2. Fim da explicação necessária

Que sei eu disto?

Quem sou eu para estar aqui?

Quem somos nós, cidadãos deste País, para praticarmos a intolerância e a não aceitação da diferença?

Porque é que uma pessoa, singular, grande poeta, Vinícius de Moraes, escreve um poema “*Receita de mulher*”, com o verso:

«que tenha a atitude mental dos altos píncaros»

Porquê um homem define o que **deve** ser uma mulher?

O homem tem, por adquirido, que é um ser racional, expressão modernista que obnubila a originária e verdadeira de que é um animal racional, mas, no entanto, dá-se ao luxo, no que é suposto ser um hino à mulher, de defini-la numa receita pura e simples.

A mulher **deve** ter a atitude mental dos altos píncaros?!

O homem tem-na?

Por definição?

Não somos todos iguais e dissemelhantes?

Pessoas?

Não compartilho da asserção todos iguais e todos diferentes.

A expressão diferente é o oposto, a antítese, da igualdade.

A dissemelhança, aos meus ouvidos, exprime a igualdade sem identidade, sem clonagem.

Ser idêntico não exclui, antes comporta, ser dissemelhante. É essa a realidade, a meus olhos.

A pessoa, não o homem ou a mulher, é igual por ser pessoa, dissemelhante, na sua informação genética, na sua cromática, na sua cultura, na sua civilização, na sua cor e por aí fora.

Igual por ser pessoa, dissemelhante por não ser idêntica como pessoa concreta.

Mas então, não é uma forma de exclusão, de não aceitação da diferença, receitar mulher?

E que dizer da expressão direitos do Homem e não da utilização da expressão direitos da pessoa?

E não é uma expressão de intolerância a situação de maus tratos às mulheres e às crianças?

E a questão, publicitada, dos meninos das caixinhas na Ilha da Madeira, ou das crianças de Câmara de Lobos angariando “fundos”, como hoje se diz, para sustentar os progenitores?

E que dizer do estudo de Graça Machel, a pedido das Nações Unidas, segundo o qual mais de dois milhões de crianças foram mortas, na última década, em conflitos armados em todo o Mundo?

Nesse estudo, refere-se ainda que, no ano de 1995, trinta grandes conflitos armados se registaram no planeta, mas, o que é mais assustador, é que foram conflitos no interior de Estados e protagonizados por facções divididas por conceitos étnicos, religiosos ou culturais.

E o trabalho infantil?

São pequenas coisas, eu sei, mas têm dignidade, existem, e o mundo, o planeta, na minha opinião, pertence aos homens normais, comuns, e esses confrontam-se no quotidiano com estas realidades, que talvez não sejam pequenas coisas, mas, se ainda assim o forem, também considero que a vida, o mundo e a história, são feitos de pequenas coisas que não de pequenos

nadas, porque a história resulta da acção dos povos, daí as estátuas ao soldado desconhecido, e não de heróis, meros acidentes de percurso.

Porque acredito nos jovens e porque a breve trecho todos seremos irremediavelmente do século passado, a tolerância, a aceitação da diferença, a solidariedade entre as pessoas concretas será, optimisticamente, o ponto de encontro, marcante, no século XXI.

Sou, acredito e luto pelo optimismo, pela solidariedade e pela esperança entre e das pessoas.

Por isso e nesta medida, eu repito a frase de Agostinho da Silva:

«Tenho saudades do futuro»

Talvez por medo, admito, recuso a tese de Samuel Huntington, professor da Universidade de Harvard, Estados Unidos da América, e o seu choque das civilizações.

Comungo, com Roger Garaudy, do diálogo das civilizações.

É optimismo, eu sei, porque a lição histórica está plena de comportamentos individuais e sociais de intolerância e de recusa da diferença.

Mas, entendo que não há inevitabilidades históricas e, sobretudo, acredito no homem como animal racional.

A pessoa é um complexo de aspectos que, como assinala António Damásio no seu livro *O Erro de Descartes*, desempenham um papel na razão humana e, nesse complexo de aspectos, figuram, sem dúvida, a emoção, sentimento e regulação biológica.

Por isso este autor escreve:

«As ordens de nível inferior do nosso organismo fazem parte do mesmo circuito que assegura o nível superior da razão.»

Num aparte, devo dizer-vos que não sei se “penso logo existo” ou se “existo logo penso”.

O que sei, neste momento, é que isso não é importante.

O importante é a tolerância e a aceitação da diferença.

A questão está no facto de ser racional porque não me consta que os animais, não racionais, se tenham expresso, no seu percurso, com intolerância ou recusa da diferença.

Será porque não pensam?

Repescando elementos sobre Portugal, hoje,:

**«Outro é o tempo
outra a medida
tanto país
e tão pouco»**

ou

**«O homem tem um rosto e tem um nome
E às vezes só a fome
é farta»**

ou

**«quem me quiser procure na fronteira
eu sou de algures entre o azul e Espanha»**

ou ainda

**«e o meu país é esse além
entre o vento e a seara**

na terra de ninguém»

e também,

***«Eu gosto dos caminhos para o sul
onde passa o cigano e a rola brava.»***

e,

***«Como os ciganos entre sul e viagem
do outro lado do rio
como os ciganos somos de outra margem.
Nosso amor é de bala e desafio
e todos os amantes são raianos
como os ciganos de passagem
como os ciganos»***

e, por fim,

***«Eu sou o irregular o vagabundo o erradio
eu sou da errância e da distancia e da errática
e proibida margem de outro rio»***

Tudo isto escrevia Manuel Alegre no seu “*Alentejo e Ninguém*” (1996).

Mas também escrevia:

***«Verás o rio. E talvez
o azul. Não
o de mararmé: soma de branco
e de vazio»***

Sigamos.

Num relance pelo Portugal de hoje, é significativo o texto de Eduardo Maia Costa, escrito em 1991, na *Revista do Ministério Público* n.º 46.

Resulta claro ser clássica a atitude discriminatória que sempre teve o Estado Português face aos ciganos, resultante do sentimento de desconfiança e rejeição que a sociedade portuguesa sempre manifestou por esta etnia.

Sabe-se que a incontestada percentagem hoje existente em Portugal de população católica, resulta de um processo de assimilação da cultura moura e dos judeus, neste caso, integrados de forma violenta.

Bem vistas as coisas, seremos quase todos cristãos novos e moçárabes.

Mas, das várias minorias étnicas e religiosas que existiram em Portugal no final do século XV, só os ciganos sobreviveram, mantendo uma cultura própria e a sua identidade.

Desde sempre alvo das queixas dos povos e de medidas persecutórias, tais como, recusa de entrada, expulsão, deportação, inclusive pena de morte.

Não obstante, eles continuam na sociedade portuguesa e, no Sul, são mesmo um elemento da paisagem humana identificadora da região, como comprova, também, o já referido poema de Manuel Alegre.

Seguindo a resenha de Maia Costa, o Alvará de 13 de Março de 1526, de D. João III, determina a recusa de entrada e a expulsão dos ciganos; em 1538 acrescentam-se os açoites; em 1557, Lei de 17 de Agosto, prevê-se a condenação às galés e D. Sebastião, pela Lei de 14 de Março de 1573, reafirma a política de expulsão.

Em 1579, D. Henrique permite a concessão de licenças de residência, desde que vivam em bairros separados, mas já em 1592, pela Lei de 28 de Agosto, se comina a pena de morte para os ciganos encontrados a vaguear.

Esta constante tem desenvolvimentos que, no texto que vimos seguindo, se registam.

Com D. João IV, a política cigana do Estado Português, inicia a sua deportação para as conquistas, passando a ser Angola, Cabo Verde e, sobretudo o Brasil, o seu ponto de destino.

No Brasil, registam-se os comportamentos incomodativos dos cidadãos, como se afere do Alvará de 20 de Setembro de 1760.

No entanto, a partir da Lei 1686, Portugal passa a tolerar a presença dos ciganos naturais, filhos e netos de portugueses, desde que com domicílio e integrados socialmente.

Com uma ou outra flutuação, a legislação portuguesa foi sempre de exclusão, de intolerância, de não aceitação da diferença, da minoria étnica cigana.

Pina Manique procurou, em 1800, a integração dos filhos de ciganos vagabundos, internando-os na Casa Pia, para os instruir na moral cristã e para aprenderem as artes e ofícios.

Todo este processo nunca conduziu à integração desta minoria étnica, muito menos à sua “domesticação” ou extermínio.

Isto representa a capacidade de resistência de um povo e de uma cultura e das pessoas que a integram.

Numa manifestação exemplar, a Constituição de 1822 e a Carta Constitucional eliminam a desigualdade em função da raça, reconhecem a cidadania portuguesa aos ciganos nascidos em território português, que só podem ser perseguidos, como os outros, se cometerem crimes e, daí que, no Código Penal de 1852, ser cigano, ainda que vagabundo, já não constitui crime.

Mas não há uma total equiparação da condição de cigano à de cidadão português, passando-se a um sistema de medidas administrativas e de “vigilância especial”, prevista na Portaria-Circular de 18 de Abril de 1848 e nos Regulamentos da GNR de 1920 e, pasme-se, de 1985, no Estado de Direito Democrático Português. E, aqui, cabe perguntar se não é o Estado Democrático a dar um mau exemplo de intolerância e de não aceitação de uma minoria étnico-cultural que sempre reagiu à integração.

Como é possível, pois, fazer desaparecer as reacções populares, mais violentas, que têm a ver com o sentimento constante da sociedade civil sobre a etnia cigana, tradicionalmente identificada com o nomadismo, o andar a monte, o furto, a trapaça e a aldrabice, como bem informa Maia Costa e os autores que cita?

Mas o mais impressionante, no caso Português, é o que consta do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 452/89, de 28.06.89, sendo elucidativos os votos de vencido subscritos por Vital Moreira, José Magalhães Godinho e Luís Nunes de Almeida.

Esse Acórdão surgiu por iniciativa do Procurador-Geral da República, que pretendia a declaração de inconstitucionalidade do artigo 81.º do Regulamento da GNR de 1985, por violar o princípio constitucional da igualdade, uma vez que incumbia à GNR levar a cabo “especial vigilância” sobre os “nómadas”, sendo que era dos ciganos que se tratava.

A decisão do Tribunal Constitucional foi apenas a de inconstitucionalizar a parte do normativo que permitia as buscas habitacionais e em caravanas de “nómadas” sem autorização da autoridade judiciária e sem as limitar ao período diurno, o que violava o artigo 34.º da Constituição.

Mas manteve-se o regime de especial vigilância.

Isto em 1985!

Onde está Abril de 74?

É tanto mais chocante quanto no Regulamento da GNR de 1920 o regime era praticamente idêntico, embora, nesse Regulamento, se chamassem ciganos e não nómadas “aos ciganos”, regime esse que a Resolução n.º 179/80 do Conselho da Revolução declarou inconstitucional, sob parecer da Comissão Constitucional, por violação do artigo 13.º da Constituição, em virtude de constituir uma discriminação em razão da raça.

É sentimento popular o de associar esta etnia à criminalidade e à vadiagem, que o Estado Português sempre cobriu na sua legislação, o que não é aceitável do ponto de vista da tolerância e dos direitos do Homem, como se reconhecia na Constituição de 1822 e como se reconhece na Constituição da República, de 1976, num país subscritor da Declaração Universal e dos demais pactos relativos aos direitos humanos.

Não é aceitável a identificação de uma etnia, só por si, com um estatuto de perigosidade criminal a impor soluções de exclusão e muito menos pelo facto do seu nomadismo.

O princípio da igualdade e da não discriminação impõe solução diversa e o fim da cobertura pelo ordenamento jurídico português de posições de intolerância.

Sobre esta etnia um registo mais.

No dossier especial do *Courrier International*, n.º 364, de 23 a 29 Outubro de 1997, tratava-se dos ciganos — “*Nascimento de uma Nação*”.

Nesse artigo, alguns elementos importa referir.

Assim:

Em 1997, foi beatificado o cigano “El Pelé”, que havia sido fuzilado em Espanha, pelos republicanos, em 1936.

Em 1992, entre os Governos Alemão e Romeno, é celebrado um acordo segundo o qual a Alemanha paga à Roménia 30 milhões de marcos para “recambiar” os ciganos.

O genocídio hitleriano determinou a edificação de um monumento, em Berlim, dedicado às vítimas dessa exclusão mas esse monumento é exclusivamente dedicado à memória dos judeus, sem evocação das centenas de milhares de ciganos exterminados por “não merecerem viver”.

A nação cigana, com um total de seis a oito milhões de pessoas, tem, em Portugal, quarenta a cinquenta mil, cerca de 0,5% da nossa população, no nosso território, mas não é uma nação muito mais pequena que a nossa.

Alguns, como os nossos portugueses europeus brancos, cometem crimes, outros, como refere Manuel Alegre, integram pacífica e socialmente as paisagens do Sul.

Se somos dez milhões, podemos nós, portugueses, considerar os ciganos uma minoria étnica?

A questão da minoria étnica não é a questão da quantidade num espaço geográfico determinado.

Os chineses são várias vezes o número dos americanos.

Por estarem em menor número nas “china towns”, são uma minoria étnica?

A meu ver, a questão é outra, que retomarei: a questão é a do poder, associado inevitavelmente ao saber, hoje, à informação e à dominação sócio-económica e financeira.

Por agora é tudo.

Também os fenómenos de racismo pela cor vêm surgindo, na sociedade portuguesa, com alguma preocupação, em especial relativamente a africanos de raça preta.

Começa mesmo a gerar-se a ideia, nalgumas zonas, de que são os pretos que integram os bandos de vandalismo urbano ou suburbano, de que são os cabo-verdianos os faquistas.

É preocupante.

Dois registos me ocorre aqui fazer.

Um, relativamente ao nomadismo e à minoria étnica, aspectos predominantes na problemática dos ciganos e outro relativamente à problemática dos pretos vivendo e trabalhando em Portugal.

Nomadismo.

Que conceito?

Para nós, amplo, sem restrições à permanente saga de um estar e passar.

Nomadismo não é só a ausência de habitação fixa, é, para mim, a permanente busca noutros locais.

E quem somos nós portugueses para a exclusão dessa busca de outros destinos, nunca perenes e sempre transitórios e efémeros, como a vida das civilizações e dos homens?

Então não fomos nós que corremos as sete partidas do mundo?

Que estivemos em Dadra, Ngar Aveli, S. João Baptista de Ajudá, Ceuta e Ormuz, na África, na Ásia, em Malaca onde ficou o patuá, nos Brazis e na Oceânia?

Não chegámos ao Ceilão? Sri Lanka?

Não levámos a pólvora da China para o Japão?

Não foi daí que Wenceslau de Moraes escreveu?

E não continuamos hoje emigrando e percorrendo as sete partidas do mundo?

E Timor?

E, quanto aos pretos, que aqui vêm hoje buscar, com o seu trabalho, o pão que o Diálogo Norte-Sul lhes não concede nos países de origem onde nós estivemos, não são eles, emigrantes, como os portugueses, que construíram, ou, se quiserem, reconstruíram economias como as da França ou da Alemanha, vivendo nos “bidonville”, em busca desse mesmo pão?

Não somos nós emigrantes?

**«Parte de noite e não olha
os campos que vai deixar»**

ou,

«Pergunto ao vento que passa notícias do meu país»

ou,

não fomos nós que fomos,

«colher no mar o fruto nunca semeado»?

ou, decididamente,

**«Vi minha pátria derramada
na Gare de Austerlitz. Eram cestos
e cestos pelo chão. Pedacos
do meu país.**

Restos.

Braços.

Minha pátria sem nada.

Sem nada

despejada nas ruas de Paris»

É verdade, todos sabem, cantava Manuel Alegre.

Penso, gritava, animal racional, com raiva.

Não é esta a saga dos pretos que aqui temos e dos pretos, leia-se, objecto da intolerância e da não aceitação, que também fomos e continuamos a ser?

Continuamos a ser? Sim.

Numa publicação da Comissão Nacional Consultiva dos Direitos do Homem, francesa, de 1996, sobre a luta contra o racismo, xenofobia, exclusão e direitos do homem, constata-se na resposta a uma sondagem sobre as principais vítimas do racismo e xenofobia em França, que os Europeus dos Países do Sul, Portugal, Espanha, Itália e Grécia integram também as vítimas do racismo e da xenofobia.

Nessa publicação, impressiona o facto de as principais vítimas do racismo e da xenofobia em França, em 1996, serem as pessoas do Magrebe e, sobretudo, os franceses (filhos) do Magrebe.

Note-se, franceses

A questão já não é de nacionalidade.

Seguem-se os pretos africanos e os ciganos, mas são igualmente objecto desta atitude, os judeus, os antilhanos, os europeus da Polónia e da Roménia, asiáticos e, como já se referiu, europeus do sul, onde se incluem os portugueses.

É impressionante.

É preciso combater.

Nós temos responsabilidades históricas neste combate, porque é disso que se trata, contra a intolerância e a não aceitação da diferença.

A questão é a de saber como e com que perspectivas de futuro, sobretudo, face ao ensinamento histórico da intolerância.

Esta tem assumido cargas de intolerância política, levadas ao extremo, no propósito de limpezas étnicas, de verdadeiros genocídios.

Sem dúvida, o nazismo hitleriano, a situação na ex-Jugoslávia e a dolorosa situação do povo Maubere de Timor Leste.

Que civilização?

Retirando da memória leituras antigas, e isto poderia ser a frase final desta comunicação, um chefe índio, Seattle, escrevia em 1854 ao Grande Chefe (porque branco) Branco de Washington uma carta onde se pode ler:

**«Sou um selvagem e não compreendo outro modo de vida.
Tenho visto milhares de bisontes.
Apodrecendo nas pradarias, mortos a tiro
pelo Homem Branco, da janela
de um comboio em andamento.
Sou um selvagem e não compreendo
como é que uma máquina fumegante
pode ser mais importante que o bisonte
que nós só matamos para sobreviver.
Que seria do homem sem os animais?»**

e adiante, escrevia:

«Se os homens cospem no solo, cospem em si próprios»

A resposta a esta carta termina assim:

**«Estamos na sobrevivência, perdemos a vida.
Mas se te entendermos, talvez possamos reencontrá-la»**

Mas há uma frase anterior a este final que considero da maior importância:

«Talvez, na nossa queda, possamos perceber o caminho que nos apontaste»

Respondia ao Pele Vermelha George Washington.

Temos de ter consciência da desindianização norte-americana e de perguntar onde estão os aborígenes da Austrália.

São os pretos ou negros uma minoria étnica ainda que cidadãos americanos?

A verdade é que existe uma publicação (Hélio Osvaldo Alves Pedra Formosa, Colecção Citânia, 1997) de poemas e escritores negros norte-americanos com o título:

“Também eu sou a América”.

Na introdução pode ler-se:

«A escrita silenciada, por outro lado, raramente se alimenta de silêncios e, por isso mesmo, sofre o seu destino. Silenciada por não ser silenciosa, espelha uma sociedade e um tempo, ou um sentir individual socialmente comprometido dentro dessa mesma sociedade e desse mesmo tempo.»

Difícil se torna escolher o poema, mas escolhi:

Título:

«Romper do dia no Alabama.»

Autor: Langston Hughes, 1959.

Texto:

«Quando for compositor (os ciganos estiveram presentes em Verdi, no Trovador, onde a cigana com os olhos em sangue por olhar os filhos brancos do conde foi condenada à morte pela fogueira)

**Vou compor uma música sobre
O romper do dia no Alabama
[]
De gente negra e branca negra branca negra
E vou lá pôr mãos brancas
E mãos negras e mãos castanhas e amarelas
E mãos de terra de barro vermelho
Que toquem em toda a gente com dedos amigos
[]
Nessa aurora de música quando eu
For compositor
E escrever sobre o romper do dia
No Alabama»**

Conhecem-se outras formas de exclusão política, de intolerância, sem implicarem genocídios, no que chamamos de cultura ocidental, sem esquecer que o sistema democrático representativo é aquele que detém as mais favoráveis condições objectivas para uma concepção personalista do direito e da vivência social.

Mesmo assim, inclui intolerâncias e exclusões.

Como acentua Primo Mazzolari in *Sobre a Tolerância e outros Ensaios* (Morais Editora, 1965):

«Os intolerantes, fascistas e anti-fascistas, resolvem a dificuldade pelo processo habitual: “Ou connosco ou contra nós.

Se sois contra, liquidamo-vos”

Depois, é como se o caminho tivesse sido lubrificado.»

«A democracia é um governo de homens livres e honestos.

É necessário um povo digno para implantar uma boa e verdadeira democracia.»

Adiantando, com este registo, o meu pensamento, eu diria, relativamente a nós, com este autor:

«Agora, que estamos de novo livres em nossa casa, devemos por mãos à obra se queremos dar uma base humana à nossa liberdade.»

Tenhamos presente, também, que a implementação da defesa intransigente do que consideramos serem os direitos do Homem é válida, mas não pode ser um processo de imposição de valores a outras culturas e ou civilizações.

Terá de ser, a nosso ver, um diálogo de homens e um diálogo de civilizações, na linguagem de Roger Garaudy.

Também da intolerância religiosa temos os permanentes registos históricos, dos quais a inquisição não será, certamente, o menos relevante.

Há que ter presente, e repito, que o dominante catolicismo português de hoje é a resultante dos esmagamento das culturas muçulmana e judaica.

Na modernidade, é impressionante a situação do fundamentalismo islâmico, entre e fora de fronteiras

Que civilização?

Que civilizações?

Que criou o homem e que futuro no século XXI?

Não é também a idade um factor de exclusão de intolerância e da não aceitação em certas culturas e civilizações?

Não incomodam hoje os velhos que, sem quaisquer peias, são colocados em estabelecimentos de terceira idade, luxuosos para quem pode, como se fosse possível lavar as consciências?

Culturas houve, desconheço se permanecem, em que os velhos eram levados para a serra para aí morrerem.

Então, mas não é verdade que nas civilizações orientais o mais velho merece o máximo respeito por ser exactamente o mais velho? E também em África?

Filósofos e pensadores têm alertado para a problemática da intolerância e da aceitação ou não aceitação da diferença.

Organizações nacionais e internacionais desdobram-se nesta luta contra a discriminação.

De todo este esforço que o Ocidente lidera e pretende impor, os resultados são escassos, como se vê, mesmo no seio da cultura e da civilização ocidental.

A questão da tolerância é a questão do poder inquestionavelmente associada ao do saber, hoje, ter a informação, por isso que é também uma manifestação evidente da não tolerância, a discriminação meramente social.

Esta tem expressões simbólicas na nossa linguagem como os pacóvios, os ratinhos ou os saloios e caramelos.

O factor cromático, o factor étnico, como nos ciganos, é importante, mas o factor da superioridade social trazida pelo saber e pelo poder é, nas pessoas, nas culturas e nas civilizações, a meu ver, claramente proeminente.

Para quem viu “*Adivinha quem vem jantar*” o preto passou a branco por ser médico.

É uma questão de poder.

Contudo, admito que as diferenças étnicas e culturais se acicatham em momentos conjunturais como hoje, em Portugal.

Acontece com o incómodo provocado pela identificação das comunidades ciganas, tomando o todo pela parte, associadas ao tráfico de droga, ou pelas comunidades africanas, associadas ao banditismo de grupo que não é senão uma forma, de entre muitas, de auto-defesa da sua situação minoritária no espaço de poder dos portugueses brancos.

A Europa está envelhecida e não procria.

Os povos do Sul procuram o pão no Norte.

As civilizações mundiais deslocam-se e entrecruzam-se em plataformas étnica e culturalmente diferenciadas.

A religião aí está nos Países Árabes e na pequena Irlanda do Norte.

Num Mundo interactivo e de elevada tecnologia com acesso imediato à informação, o poder descentrou-se dos Estados Nações e dos centros de decisão política para os centros de decisão económica.

Qual o papel do Homem no mundo que criou?

Que solução?

A questão é a de saber como resolver, com eficácia.

Não sei como. Ainda bem.

Mas sei que um valor é inerente ao homem como pessoa, a dignidade.

Se a tolerância é a aceitação do que se recusa ou rejeita, então só as ideias, as coisas e as situações podem ser objecto de tolerância.

As pessoas, pelo facto de o serem, todas iguais e dissemelhantes, não podem ser objecto de tolerância mas de aceitação.

A dignidade inerente à personalidade não é rejeitável ou recusável.

É aceitável, por essência, mesmo que nos incomode.

O homem concreto tem de olhar para a sua dignidade e assumir a consciência daquilo que é e só olhando dignamente o seu igual e dissemelhante não se indignifica.

O homem tem de parar para pensar, para se olhar e dominar, assim, consigo e com os outros, aquilo que criou.

O processo educativo e o lar são locais privilegiados para esse começo.

O seu desenvolvimento negará o conceito de que «*o Estado é uma sociedade de homens constituída unicamente com o fim de conservar e promover os seus bens civis*». — John Locke, *Carta Sobre a Tolerância*, Textos Filosóficos, Edições 70.

Ninguém nasce tolerante, a tolerância resulta de um processo de aprendizagem na necessidade da convivência social.

A tolerância não é um direito fundamental do homem, mas a intolerância viola um direito fundamental do homem, o seu direito à dignidade.

Mas não pode confundir-se tolerância com complacência ou permissividade.

Há que ter tolerância activa, querendo com isto significar que a tolerância deve ser uma atitude e não uma omissão, por isso quando estão em causa valores fundamentais como o direito à liberdade e à dignidade, não constitui tolerância mas sim cumplicidade o acto de não reagir a essas atitudes.

Por isso Papon está a ser julgado em França.

Atente-se que o que escrevo são pensamentos e não dogmas.

A tolerância elimina a disputa e desenvolve a solidariedade entre as pessoas e isso traz a sua felicidade.

Se me permitem transcrevo:

«Se isso não for verdade, estou errado.» — Voltaire, *Tratado Sobre a Tolerância*.

E transcrevo também, num outro domínio:

«Apesar do elevado preço que pagamos pelos “delírios racionalizadores” que procuram impor leis à história e minuciosamente planificar todo o futuro, o progresso económico e científico dos últimos séculos exibiu uma prodigiosa fecundidade. E, além disso, o livre exame rebelde a toda a dogmática, a recusa de qualquer autoritarismo, seja científico ou político, venha encoberto numa tradição compulsiva ou disfarçado numa promessa redentora, o respeito da autonomia pessoal e o elogio da tolerância, enfim, constituem uma herança preciosa, arduamente incorporada pela “Razão” nas instituições jurídicas, políticas e sociais em que hoje identificamos o Estado de Direito.» — *Teoria Geral do Controlo Jurídico do Poder Público*, de Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos.

Considero, como já escrevi, que a tolerância, hoje, tem de começar em casa, onde sistematicamente temos de fazer a paz por sermos diferentes, ao fim e ao cabo o entendimento, ao menos parcial, da pós-modernidade de Michael Walzer, *On Toleration*, 1997.

Não queremos a tolerância da desistência que levou o último enforcado em Montalegre, José Fernandes Begueiro, a entregar-se à justiça da força por cansado de fugir.

Um dado novo e último, porque sou optimista.

Não é verdade o verso de Joaquim Pessoa:

«Terá mais fome o filho do meu filho».

Porque temos os jovens que construirão, na minha esperança, um outro futuro (em minha casa a Cristina) em que as pessoas sintam que cada uma é uma igual e dissemelhante, como se apenas duas existissem, no texto de Joaquim Pessoa:

**«Cada vez nos temos mais apenas
Um ao outro.»**

Ou ainda

**«Portanto temos
Primeiro o homem
Depois a palavra
E por fim o poeta.»**

Ao fim e ao cabo, com António Gedeão, esse animal racional a que discriminatoriamente chamamos homem, excluindo a mulher, mas que é pessoa, tem uma definição complexa, por isso que ele escreveu:

«Inútil definir este animal aflito.»

Mas é importante que ele olhe para si e assuma a sua dignidade e, assim, a do outro.

Gedeão escreveu “*Lágrima de Preta*”:

**«Nem sinais de negro,
nem vestígios de ódio.
Água (quase tudo)
e cloreto de sódio.»**

Poderia terminar com Popper — “*Em Busca de um Mundo Melhor*”, agradecendo a vossa atenção e ficando à espera dos vossos ataques à minha argumentação.

Mas não é o caso.

O caso é que o homem concreto, cada pessoa, cada um de nós e os outros, tem de pôr a mão na sua interioridade e animalidade e então saberá que o “sonho comanda a vida”.

Obrigado e também à minha mulher Cândida, que me aturou na preocupação deste texto, e à Manuela, que o escreveu sobre o meu pensamento alto. Falo do som.

4 — LIBERDADE E AUTORIDADE *

* Suporte escrito para a alocução na VII Série do Ciclo de “Conferências de Matosinhos”, 7 de Maio de 1998.

Reflexões

Reflectir convosco é o propósito da minha intervenção, propósito simples e por isso susceptível de despertar e, eventualmente, reequacionar, em cada um de nós, a problemática da liberdade e da autoridade, da tolerância e da aceitação da diferença, da dignidade da pessoa e dos direitos do Homem, da segurança e da criminalidade, da polícia e dos polícias, do controlo da actividade policial.

Cada uma destas temáticas permitiria a especialistas escrever uma desenvolvida monografia.

Mas o que aqui vos trago são reflexões resultantes das experiências, vivências e análises, na IGAI, o que permitirá de uma forma solta percorrer estas problemáticas, despertando outras visões, outras consciências.

O cerne da questão situa-se, no Estado de Direito Democrático que somos, no potencial conflito entre a autoridade e a liberdade.

E isto porque sendo Portugal uma República soberana baseada na dignidade da pessoa humana, todos têm direito à liberdade e à segurança, sendo inviolável a integridade física e moral das pessoas.

Por outro lado, por imperativo constitucional, a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

Como se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 35 043, de 20 de Outubro de 1945, que instituiu em Portugal a providência extraordinária do “Habeas Corpus”:

“Autoridade e liberdade só se contrapõem se ilimitadas ou mal limitadas.

Verdadeiramente, porém, são elementos imprescindíveis da Ordem, na acepção 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”.

Ainda naquele documento pode ler-se que:

“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” e, ainda:

“A liberdade que se desgarra da Ordem é crime; a autoridade que se desprende da Ordem é arbítrio”

Caracterizada a Democracia pela igualdade dos cidadãos perante a Lei e constituindo direitos dos cidadãos o direito à dignidade, o direito à liberdade e o direito à segurança, das forças policiais e de segurança, exige-se eficácia na concretização do conteúdo útil desses direitos, mas essa eficácia tem por limite os direitos fundamentais dos cidadãos.

São estes direitos e o seu respeito a razão de ser e o limite das forças policiais e da actuação dos polícias.

Como se acentuava no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 22/09/94, no Processo n.º 46 802:

“Pode mesmo afirmar-se que o barómetro de um verdadeiro Estado de Direito Democrático está na maneira como as polícias actuam relativamente aos cidadãos.”

Por isso que o uso da força pelos agentes policiais tem uma apertada disciplina jurídica, quer no plano interno, quer no domínio internacional, onde se destacam Resoluções da Assembleia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, (adoptada e proclamada pela Assembleia Geral na sua Resolução n.º 217-A (III), de 10 de Dezembro de 1948); a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, (aprovada para ratificação pelo Estado Português pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro); o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão, pela Assembleia Geral, na sua Resolução 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966); a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); os Princípios para a protecção de todas as pessoas sujeitas a qualquer forma de detenção ou prisão (resultantes da 76.ª Sessão Plenária, de 9 de Dezembro, de 1988); a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça relativos às Vitimas da Criminalidade e de Abuso de Poder (aprovados na 96.ª Sessão Plenária de 29 de Novembro de 1985, da Assembleia Geral das Nações Unidas); 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) e, num outro plano, a Carta de Roterdão — Policiamento para uma sociedade multiétnica (consagrada durante a conferência de Roterdão que teve lugar de 30 de Maio a 1 de Junho de 1996).

Face ao descrito, impõe-se uma reflexão sobre a forma de abordagem dos problemas da segurança na sua relação com a criminalidade e com os modelos de actuação policial e as práticas registadas nessa actividade, designadamente quando tem por destinatários comunidades fragilizadas, resultantes de culturas minoritárias de imigração ou de diferenças étnicas relativamente à população dominante.

E aqui estamos no domínio do discurso da segurança.

Repescando algumas ideias de Jaques Julliard, autor do livro *A culpa das elites*, recolhidas de uma entrevista ao jornal *Diário de Notícias* de 6/12/97, constata-se a reflexão de que a temática da segurança anda associada à direita no sentido político do termo, o que poderá ser um erro de associação, porquanto historicamente o direito à segurança do cidadão impõe ao Estado o dever de a consagrar na prática.

E é sabido quão importante é para a esquerda, politicamente falando, o conteúdo útil dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Para que não subsistam dúvidas, as identificações políticas direita e esquerda são-no, aqui feitas, em sentido o mais amplo possível, numa perspectiva literária e não de rigor próprio da ciência política.

Como se regista nessa entrevista, centrada em França, a insegurança foi o discurso político da direita e as expressões ligadas à repressão da criminalidade dificilmente integravam o discurso democrático. As concepções românticas do tipo “não é grave o furto de uma motocicleta” fizeram o seu percurso fora das correntes políticas da direita. Estão associadas a

ambiências de clara protecção dos arguidos e dos criminosos, por contraposição à quase ausência de apoios às vítimas da criminalidade.

Este quadro merece reflexão.

Está, a meu ver, em fase de ser ultrapassado.

Penso que aqui se desenvolvem várias problemáticas que se cruzam e cuja abordagem implica a sua identificação e clarificação.

Assim, tenho para mim que o problema da segurança dos cidadãos não é, na sua essência, uma questão objectiva e associada à criminalidade no verdadeiro sentido desta palavra.

Se isto for verdade, as estratégias de política criminal envolvendo o combate à criminalidade significativa por si própria (crimes graves pela sua própria natureza) hão-de conjugar-se com estratégias também elas de política criminal mas, simultaneamente, de política de segurança dos cidadãos, envolvendo meios, tácticas e objectivos totalmente diferenciados das primeiras estratégias.

Que quero dizer com isto?

A insegurança é, na minha reflexão, essencialmente um sentimento individual induzido por numerosos factores mas é, em última análise, uma auto representação virtual e não uma constatação objectiva do real.

Assim, as notícias sistemáticas nos “media” sobre assaltos a pessoas — os roubos — e a criminalidade contra o património provocam a sensação de insegurança na comunidade.

Essa mesma comunidade não sente qualquer insegurança quando, como se noticiava no passado dia 4, no âmbito do crime organizado, o tráfico de armas e de droga equivale a 8% do comércio mundial e que entre 2 a 5% do produto nacional bruto dos países observados provem de criminalidade económica e branqueamento de capitais.

Não me consta que esta criminalidade, grave, gere qualquer sentimento de insegurança: o seu combate, como se assinalou, faz-se com polícias especializadas e tem objectivos bem definidos, nos quais se não inserem, a meu ver, a melhoria do sentimento de segurança das comunidades.

Também as divulgações de números diferentes, e não explicados, sobre o aumento ou a diminuição da criminalidade, desenvolvendo em consequência discursos do tipo “mais policiamento, mais polícias”, geram sentimentos de insegurança quando são apresentados de forma desproporcionada à realidade e transmitem desnorte por falta de rigor na informação.

Por outro lado, reflectindo, a sensação de ausência de policiamento nas ruas e nas noites, em especial em áreas da urbe que nos não são próximas, traz às pessoas o sentimento da insegurança, o qual, quanto à criminalidade, anda claramente associado aos assaltos em residências, aos furtos dos veículos, ao carteirismo e aos roubos por esticão ou similares.

Mas, reflectindo, a verdade é que o excesso de concentração policial uniformizado é ele próprio gerador da sensação de insegurança.

Ali onde há muitos polícias armados é porque o local não é seguro.

Uma estratégia que compreenda a associação entre o sentimento de insegurança das pessoas, a visualização proporcional e ajustada dos polícias e a alteração qualitativa dos processos de combate à criminalidade que gera a insegurança implica uma nova abordagem, uma moderna abordagem, do combate ao crime.

É isso que foi feito em Nova Iorque com uma estratégia que parece ter resultado de, por um lado, polícia de proximidade e, por outro lado, combate à pequena criminalidade com nível zero de tolerância.

Abandonaram-se as teses de que o furto de uma carteira não era importante.

É evidente que o programa do departamento de polícia da cidade de Nova Iorque tem outras componentes, a cidade e as suas especificidades, mas a verdade é que nos últimos 4 anos

Nova Iorque viu reduzir em cerca de 44% o índice de criminalidade geral e em cerca de 60% o número de homicídios.

O que não sabemos é se isto corresponde a uma diminuição da criminalidade ou a uma transferência de local, como parece ter sucedido na cidade de Londres, após o visionamento com câmaras da “city” e dos pontos negros da pequena criminalidade, as zonas comerciais do centro.

Numa nota, também de reflexão, estes programas policiais realizados na cidade de Nova Iorque – “Broken Windows” — eram integrados por grande rigor no diagnóstico e na avaliação estatística dos resultados, tendo determinado o afastamento de agentes policiais incapazes de atingir as performances pré-definidas.

Daqui resultou uma ambiência favorável a que, na busca dos resultados, o conceito de eficácia ultrapassasse o limite dos direitos fundamentais dos cidadãos e houvesse um aumento de 50% de queixas por brutalidade e má conduta policial, sendo notória uma situação de aumento desmesurado de detenções contra americanos de origem africana, pretos, por razões as mais triviais ou absolutamente injustificadas.

Isto faz-nos reflectir nos critérios de avaliação do desempenho policial assentes em estatísticas, que têm a ver com o número de detenções, de autuações, de processos e de superioridade na repressão sobre estratégias de prevenção que trazem, naquela perspectiva, índices estatísticos claramente mais baixos.

A questão está sempre centrada na actuação policial mas no quadro da legalidade.

Ocorre-me aqui referir ainda que também as diferenças culturais ou étnicas, o urbanismo e as acentuadas assimetrias sociais, tal como locais específicos que se associam ao consumo e ao tráfico de estupefacientes ou que, no imaginário das pessoas, são locais de criminalidade, contribuem para um sentimento virtual de insegurança.

É a sensação individual do medo do que é diferente e, por isso, agressivo e perigoso.

No entanto, quem se não lembra dos atentados com gás no metropolitano de Tóquio, cidade que não gera nem de perto nem de longe a sensação de insegurança que podem gerar alguns bairros de cidades europeias ou do Norte de África, por exemplo, para já não falar de certas zonas de Nova Iorque, não obstante ser hoje apresentada como uma cidade segura.

Desta reflexão cabe também registar a existência de especificidades que Portugal tem, quer quanto ao fenómeno imigração, essencialmente africana, quer quanto ao fenómeno muito específico dos ciganos, cujo elemento nuclear e identificador é, sem sombra de dúvida, o facto de terem conseguido sobreviver com a sua identidade e cultura sem integração.

Isto para reflectirmos sobre o futuro das migrações mundiais que acompanharão a globalização político-económico-civilizacional do planeta, no século XXI.

Não é adivinhável se teremos um choque de culturas e civilizações ou, como acredito, a tolerância e a aceitação da diferença.

Para nós, portugueses, que temos como constante a emigração e o mar e que somos um produto de outros, por isso seremos quase todos moçárabes ou cristãos novos, é uma responsabilidade histórica inegável tolerar e aceitar a diferença das minorias étnicas e culturais que residem ou cruzam este país, sejam portugueses ou estrangeiros.

O caso dos ciganos é, neste e noutros países, um caso muito especial, que não vamos aqui desenvolver mas que tem determinado, pela sua especificidade, regimes jurídicos específicos com a intervenção dos Tribunais.

É interessante, sobre esta temática, o trabalho do Dr. Maia Costa, escrito em 1991, na *Revista do Ministério Público* n.º 46 e o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 452/89, de 28/7, bem como a Resolução do Conselho da Revolução n.º 179/80 sob parecer da Comissão Constitucional.

Também a História do Povo Cigano, de Angus Frase, publicada pela Teorema, nos traz elementos do maior interesse relativamente à abordagem jurídica da problemática cigana no

âmbito dos Tribunais Ingleses, designadamente com a inclusão do problema da lei das relações raciais.

Para encerrar este ponto, que integra de forma abrangente o racismo, a xenofobia, a exclusão e direitos do homem, ponho à vossa reflexão:

Naquele tempo, olhando os portugueses imigrantes em Paris escrevia o poeta Manuel Alegre:

“Vi minha pátria derramada na Gare de Austerlitz.
despejada nas ruas de Paris”.

Hoje, numa publicação da Comissão Nacional Consultiva dos Direitos do Homem francesa, de 1996, constata-se na resposta a uma sondagem sobre as principais vítimas da xenofobia e do racismo em França, que os europeus dos países do Sul, Portugal, Espanha, Itália e Grécia integram também as vítimas do racismo e da xenofobia.

São factores também eles geradores do sentimento da insegurança e favorecedores de abusos policiais, as mais das vezes sustentados, mais que não seja no íntimo, por aqueles que constituem a comunidade dominante.

O sistema democrático e as concepções humanistas impõem aos Estados sistemas de controlo da actividade policial que permitem o correcto exercício da autoridade democrática, no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

Daqui resulta que o discurso sobre a actuação policial e as polícias, há que reflectir, não pode nem deve ser um discurso demagógico, crucificante do agente prevaricador, da punição exemplar ou da identificação entre aquele agente e a instituição policial.

Um tal discurso conduzirá, penso, à inércia e ao não desempenho funcional, pois que a punição do agente que não actuou será certamente muito inferior à de aquele que, actuando no combate ao crime, prevaricou pelo abuso ou pelo excesso da sua actuação.

O excesso de rigor sobre actuações policiais incorrectas desenvolve a atitude omissiva com custos inevitáveis para a segurança das pessoas, situação que parece estar a verificar-se na Suécia, onde o procedimento disciplinar por omissão começa a ser significativo.

Os sistemas de controlo devem actuar com objectividade, rigor e isenção, com propostas de decisões justas, por adequadas e proporcionais, mas que só são sustentáveis se tiverem credibilidade junto da população.

Foi com essa perspectiva que Portugal criou a IGAI, integrando um modelo de controlo que tem outros pólos, como sejam, as inspecções internas da PSP e da GNR, a Provedoria de Justiça dependente do Parlamento, a Procuradoria Geral da República e os Tribunais, na área da criminalidade, o que abrange a praticada pelos agentes das forças de segurança.

Apenas uma nota, para que se reflecta, na iminência de implementação de polícia de proximidade, polícia municipal.

Como e por quem se efectuará o controlo das violações dos direitos do homem que eventualmente venham a ser cometidas por esses agentes?

Não tem cabimento, neste texto, relatar-vos o que tem sido a experiência da Inspeção-Geral da Administração Interna que consta, aliás, de Relatório de Actividades a publicar em breve, aprovado que seja pelo MAI, por força de Lei.

A nota que vos deixo é a de que se alterou profundamente o comportamento policial na sua relação com os cidadãos, o discurso e a prática do respeito pelos direitos da pessoa expande-se, a sensação de opacidade, impunidade e inquestionabilidade das forças de segurança terminou.

O Estado de Direito Democrático afirma-se e desenvolve-se.

Os cidadãos têm a possibilidade de ver apuradas com objectividade, rigor e isenção as situações que envolvem agentes de autoridade, funcionando a IGAI, pelos seus critérios de actuação, também como instrumento garantístico da actuação policial.

Vem assim a IGAI dando resposta à razão de ser da sua criação e implementação, isto é, a eficácia de um controlo externo às forças de segurança em ordem à observância da legalidade, da defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos e à reintegração da legalidade violada.

Consideramos uma experiência única e em fase de consolidação que apresenta resultados positivos, quer no plano interno, quer no plano externo, tendo Portugal sido reconhecido ao nível do Conselho da Europa como um País que desenvolve um esforço inequívoco na defesa dos Direitos do Homem.

CAPÍTULO II

DIREITOS HUMANOS E EFICÁCIA POLICIAL

5 — Controlo e vigilância electrónicos por agentes das forças de segurança *

I — UMA CÂMARA NA LAPELA

* Parecer em processo administrativo; deu origem a Informação/Proposta do Inspector-Geral.

“Uma câmara de vídeo do tamanho de um relógio de pulso, usada na lapela da farda, passará a fazer parte do equipamento dos agentes policiais norte-americanos daqui a oito meses. Deste modo, os polícias adquirem um instrumento útil em dois sentidos: se a polícia abordar uma pessoa na rua, a sua imagem é automática e imediatamente enviada para a esquadra que, por sua vez, reenvia, se houver arquivo, informações do suspeito para o carro-patrolha; e protege-o de ataques, pois os suspeitos sabem que estão a ser filmados.” Fls. 2.

Eis a notícia do semanário *Expresso* de 9.11.96.

Pede-se-nos “**Análise sumária de constitucionalidade.**” — despacho de fls. 3.

A **câmara na lapela** é mais um meio que a tecnologia vem disponibilizar para os operadores na área penal.

Recordemos, a mero título exemplificativo, alguns outros:

II — A GRAVAÇÃO SONORA

A audiogravação de tomada de declarações por parte da polícia não foi questionada do ponto de vista de lesão de direitos da pessoa, por ter sido entendida como meio de controlo da actuação policial.

Sobre a experiência inglesa, o artigo Summarising Tape Recordings of Police Interviews (Transcrição de gravações de entrevistas pela polícia) — de John Baldwin e Julie Bedward da Universidade de Birmingham) — em THE CRIMINAL LAW REVIEW 1991, 671:

“A gradual introdução de audiogravadores nas esquadras de polícia para controlo dos contactos entre a polícia e os suspeitos está a revelar-se uma significativa reforma do processo criminal. Tem sido conseguida surpreendentemente sem qualquer problema, e a hostilidade da polícia, que representava o mais sério obstáculo à entrada em funcionamento do sistema nos anos 70, evaporou-se rapidamente à medida que os agentes policiais se familiarizaram com o seu uso.”

III — A GRAVAÇÃO AUDIOVISUAL

A gravação audiovisual de acto processual, se bem que não difundida nas polícias, nem, aliás, ainda utilizada em larga escala nos tribunais, não sofre actualmente qualquer obstáculo legal, já que se encontra prevista no artigo 101.º do Código de Processo Penal.

No artigo, Videotaping Interrogations: police behaviour on and off camera (**Gravação vídeo de interrogatórios: comportamento da polícia com ou sem as câmaras**) — em The CRIMINAL LAW REVIEW 1992, 532 — o autor, Mike McConville, da Universidade de Warwick, centrando-se numa experiência levada a cabo num grande comando de polícia de Inglaterra, trata da medida em que a introdução de videogravação de interrogatórios policiais de suspeitos pode eliminar as questões relacionadas com fidedignidade e credibilidade da prova dos autos de interrogatório em processo penal.

Diga-se que este tipo de objectivos, a fidedignidade e credibilidade, esteve bem patente entre nós em todas as discussões que envolveram a consagração do registo de prova numa área alheia à intervenção policial, o processo civil, e ressaltam do preâmbulo do respectivo diploma legal, o Decreto-Lei n.º 39/95, de 15 de Fevereiro.

IV — VIGILÂNCIA ELECTRÓNICA

A literatura internacional sobre a vigilância electrónica como algo de complementar, substitutivo ou alternativo a medidas preventivas tradicionais ou, mesmo a penas, é já abundante. No nosso País estará para se iniciar, sendo que, está em funcionamento no âmbito do Ministério da Justiça a “Comissão para a Reforma do Sistema de Penas e Medidas”, na qual se estuda actualmente o se e o como da introdução em Portugal do sistema da vigilância electrónica.

Muito provavelmente, a introdução do sistema em Portugal terá que se defrontar com o mesmo tipo de questões que têm sido levantadas noutros lugares e que têm a ver com eventual violação de direitos, liberdades e garantias.

No artigo Electronic Monitoring of Offenders in England and Wales (**Vigilância electrónica de delinquentes em Inglaterra e no País de Gales**), de Mike Nellis da Universidade de Birmingham, publicado no British Journal of Criminology, vol. 31 n.º 2 Spring 1991 explica-se que:

“A expressão *vigilância electrónica* compreende três tipos de tecnologia:

O primeiro faz uso “passivo” do telefone instalado na casa do visado. O computador telefona para a casa ou outro local determinado ao visado e este liga o transmissor a uma caixa verificadora no telefone; o segundo, sistema de sinalização contínua, através de um aparelho ligado ao telefone, está constantemente activo. Deixa de assinalar se o visado se afasta de uma área determinada (mais de 30 metros do telefone). O terceiro método (Nota: à data do artigo ainda não em aplicação) permite uma maior mobilidade do visado.” — pág. 165, 166.

Algumas questões jurídicas que se podem suscitar vêm igualmente enunciadas neste texto. Dá-se conta de uma análise segundo a qual a vigilância electrónica pode violar três disposições da Convenção Europeia dos Direitos do Homem — a relativa à liberdade individual (artigo 5.º), a relativa à vida privada e à família (artigo 8) e o direito à liberdade de manifestação pacífica e de associação — pág. 173.

Interessante é que a necessidade do sistema no Reino Unido começou a ser suscitada não pelo serviços do Estado mas por particulares, havendo mesmo uma associação que exerce pressão a favor da sua prática — a Offender’s Tag Association — a propósito, no Yearbook of Law Computers & Technology, vol. 4 1989, o trabalho “Offender Tagging” — pág. 197.

Num artigo publicado na mesma revista, volume e ano, sob o título — Electronic Monitoring System for Offender Supervision (**Sistema de vigilância electrónica para o controlo de delinquentes**) — dá-se conta de intenções (à época meras intenções, actualmente já postas em prática) no Canadá, no Estado da Colômbia Britânica, de implantação do sistema, indicando-se que o gabinete do procurador-geral considerara o sistema compatível com a *Charter of Rights and Freedoms*, salientando-se: “É importante notar que os visados participarão

no SEM apenas com o seu consentimento. Além disso, a tecnologia não se intrometerá com a privacidade de outros que residam na casa do visado” — pág. 193.

Num outro artigo, na mesma revista, A Brief and Speculative Comparison of House Arrest and Electronic Monitoring in the United States and Britain (Uma pequena e especulativa comparação da prisão domiciliária e da vigilância electrónica nos EUA e na Grã Bretanha) — pág. 127 e seguintes — relata-se a utilização do sistema nos Estados Unidos, já então com uma certa dimensão, e volta-se a referir a polémica à sua volta.

O tema vai permitindo todas as reflexões: na Revue Interdisciplinaire d’Études Juridiques, n.º 1996.37, pags 1 a 44, Jean Froment apresenta um texto sob o título Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Éléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique (O poder soberano, a pena e o corpo. Elementos para uma filosofia penal da vigilância electrónica), tendo um dos capítulos a seguinte caixa: A vigilância electrónica ao re corporisar ou reincorporar a pena moderniza a teatralidade do poder.

V — O CONTROLO AUDIOVISUAL, POR RADAR, OU OUTRO

Nos calabouços da Polícia pode ser utilizado um meio de controlo audiovisual dos detidos?

A IGAI não teve ainda de se debruçar sobre o assunto. Porém, é do nosso conhecimento que a questão foi levantada a propósito da instalação de um sistema desses no Comando de Polícia de Setúbal.

Solicitado a pronunciar-se sobre a questão, o Ministério Público — autoridade judiciária — através do respectivo procurador da República, pronunciou-se no sentido de se justificar utilização de tal meio. No mesmo sentido, o Comando-
-Geral da PSP.

A maior utilização de controlo através de meios que não directamente os dos sentidos da pessoa, é a que é realizada pela polícia na prevenção e detecção de infracções estradais. O radar é algo a que todo o cidadão já se habituou.

Em França, a famosa *Lei Pasqua*, Lei n.º 95-73, de 21 de Janeiro de 1995, publicada no Jornal Oficial de 24 de Janeiro de 1995, contém um capítulo em que, sob o título, *Disposições relativas à prevenção da insegurança*, se apresenta uma panóplia de situações permitindo a vigilância vídeo. O artigo 10.º, n.º 2, tem a seguinte redacção:

“A transmissão e o registo de imagens tomadas na via pública por meio de vigilância vídeo podem ser executados pelas autoridade públicas competentes a fim de assegurar a protecção de edifícios e instalações públicas e da sua área circundante, a salvaguarda de instalações necessárias à defesa nacional, a regulação do trafico rodoviário, a verificação de infracções às regras de circulação ou a prevenção de atentados à segurança de pessoas e bens nos lugares particularmente expostos a riscos de agressão ou roubo.”

Noutros números do mesmo artigo 10.º, vem prevenido como se pode efectuar o registo vídeo, quem pode autorizar a vigilância, quem pode tratar os respectivos registos, qual o seu prazo de manutenção em arquivo, quem a eles pode ter acesso.

VI — A CÂMARA NA LAPELA

Como se pode intuir, a *câmara na lapela* será mais um instrumento de acção policial. A sua constitucionalidade dependerá da sua regulamentação. Ela, mais do que temida, como o grande espantalho Orwelliano, poderá vir a revelar-se elemento de clareza nas relações polícia-cidadão.

Ao controlo directo e pessoal feito pela polícia, ao controlo com transmissão rádio dos movimentos ou das características de um cidadão suspeito para uma central, a fim de aí se processarem os dados confirmativos dessa suspeita, ao controlo por radar, apenas para

infracções rodoviárias, sucede um controlo da imagem com objectivos e alvos que podem ser muito amplos.

O mais inovador, porém, é a penetração imediata e direccionada na imagem de uma pessoa em particular. É o direito à imagem, consagrado no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição, preenchido como entende o Tribunal Constitucional pela previsão do artigo 79.º do Código Civil (Ac. 6/84, de 18.01.84, BMJ 340, 177), que poderá ser atingido.

Apesar disso, a verdade é que não tem sido discutido o registo fotográfico de delinquentes, inserindo-se na expressão, *delinquentes*, pessoas condenadas e pessoas não condenadas. A Polícia Judiciária tem mesmo um departamento de registo que conta entre as suas atribuições a elaboração do respectivo ficheiro. — art. 33, 1, e), Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro.

A visão numa central da imagem de um delinquente captada pela câmara instalada na lapela de um agente policial pode não acrescentar directamente nada. Todavia, utilizado o meio sobre um espectro de cidadãos muito maior do que aquele sobre que incide o registo videográfico ou fotográfico actualmente em prática, temer-se-á o seu emprego pelo braço tentacular do *grande irmão*.

Por isso, haverá que definir, por exemplo:

- Se todas as interpelações serão documentadas;
- Se a câmara só será utilizada para determinado tipo de operações;
- Se é necessário autorização, e de quem;
- Que tipo de documentação se opera;
- Que tipo de registo;
- Que requisitos para fichagem;
- Se o cidadão tem que saber que está a ser visionado;
- Outras cautelas para que o registo não extravase o fim da lei.

VII — EM RESUMO:

1. A *câmara na lapela* poderá vir a ser mais um instrumento para o exercício da função policial. Por si, não assume valor jurídico. As condições da sua utilização é que decidirão os valores que protege e aqueles que pode lesar.

2. O que acrescenta em relação a outros meios já utilizados é a possibilidade de contender com o direito à imagem consagrado nos artigos 26.º, n.º 1, da Constituição, e 79.º do Código Civil.

3. Respeitado o princípio da necessidade, e regulamentado de certa maneira, poderá revelar-se, simultaneamente, elemento de eficácia da acção policial e elemento de clareza nas relações polícia-cidadão.

Lisboa, 19.03.97

O Inspector superior principal,

Alberto Augusto A. de Oliveira

6 — Projecto de directiva sobre as regras de segurança no que toca aos contactos entre detidos e advogados no interior dos postos e esquadras *

* Deu origem a determinação ministerial.

Considerando o disposto no artigo 32.º, n.º 3 da Constituição da República e o desenvolvimento dessa garantia constitucional consignada no artigo 61.º do Código de Processo Penal;

Considerando ainda a norma do artigo 62.º do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março;

E considerando as disposições conjugadas dos artigos 254.º a 261.º e 58.º n.º 1, alínea c) do Código de Processo Penal em conjugação com o artigo 58.º do Estatuto da Ordem dos Advogados, determino as seguintes regras a observar pelas forças de segurança relativamente aos contactos no interior dos postos e esquadras:

1.ª O arguido detido em estabelecimento policial das forças de segurança tem o direito de comunicar, oralmente ou por escrito com o seu defensor.

O detido deve ser autorizado a contactar telefonicamente com o seu defensor, facultando-se-lhe a utilização do telefone do estabelecimento policial por um período limitado, quando inexistir telefone público nas instalações do posto ou esquadra.

2.ª As autorizações para as visitas podem ser requeridas e concedidas verbalmente, sem prejuízo dos registos a que houver lugar.

3.ª A realização da visita do advogado deverá ser autorizada pelo agente de autoridade mais graduado que, no momento, se encontrar no posto ou esquadra e poderá ter lugar, a qualquer hora do dia ou da noite, logo após.

4.ª Enquanto os estabelecimentos policiais não estiverem dotados de salas próprias para o efeito, deverão ser dadas aos defensores todas as facilidades para contactarem com os seus constituintes, em condições de dignidade e de segurança. Em circunstâncias excepcionais, designadamente face ao elevado número de detidos e à falta de condições materiais, deverão adoptar-se as medidas impostas pelo caso concreto, sem prejuízo das normas de segurança e da boa ordem do estabelecimento policial.

5.ª Não será feito qualquer controlo do conteúdo dos textos escritos e demais documentos que o defensor leve consigo.

6.ª A visita do defensor terá lugar em local reservado e por forma a que as conversas não sejam ouvidas pelo encarregado da vigilância.

7.ª As visitas podem ser interrompidas por manifestas razões de segurança.

FUNDAMENTAÇÃO

1 — A Constituição consagrou no n.º 3 do seu artigo 32.º o direito de o arguido escolher defensor e ser por ele assistido em todos os actos do processo. O artigo 61.º do Código de Processo Penal ao desenvolver essa garantia constitucional estabeleceu que o arguido goza, entre outros, do direito de escolher defensor ou solicitar ao tribunal que lhe nomeie um e ser assistido por ele em todos os actos processuais em que participar e, quando detido, comunicar, mesmo em privado, com ele.

Por seu turno, o artigo 62.º do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março, proclama que “os advogados têm direito, nos termos da lei, de comunicar, pessoal e reservadamente, com os seus patrocinados, mesmo quando estes se achem presos ou detidos em estabelecimento civil ou militar”.

2 — Suscita-se, porém, a questão de saber a partir de que momento pode ser exercido o direito de comunicação do detido com o seu advogado.

Vital Moreira e Gomes Canotilho vêm defendendo que “o feixe de direitos inseridos no direito constitucional de defesa deve ser posto em acção pelo menos a partir do momento em que o sujeito assume a qualidade de arguido”. Ora, sempre que um suspeito for detido, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 254.º a 261.º do Código de Processo Penal, é obrigatória a constituição de arguido, por força do disposto no artigo 58.º n.º 1 alínea c) do mesmo Código.

Assim, a partir desse momento, o detido pode comunicar oralmente ou por escrito com o seu defensor com vista a preparar a sua defesa.

3 — Porém, a lei não fixa regras sobre as condições do exercício do direito de comunicação do defensor com o seu constituinte, quando este se encontra detido em estabelecimento policial, a aguardar pela sua apresentação ao poder judicial, limitando-se o artigo 58.º do EOA a impor aos magistrados, agentes de autoridade e funcionários públicos o dever de assegurarem aos advogados, quando no exercício da sua profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas para o cabal desempenho do mandato.

Os contactos do detido com o seu defensor devem realizar-se em circunstâncias plenamente satisfatórias do ponto de vista humano e que não prejudiquem a segurança e a boa ordem dos estabelecimentos policiais e terão, forçosamente, de ter em consideração as condições de utilização das edificações em que aqueles estabelecimentos se encontram instalados. Não devemos excluir a possibilidade de ocorrerem situações concretas que tornem praticamente impossível um contacto do advogado com o seu defensor em condições de segurança e de dignidade. Nesses casos deverão procurar-se alternativas, sob pena de, na prática, se inviabilizar o direito de comunicação do defensor com o arguido detido.

4 — Importa sublinhar que a realização da visita do defensor ao arguido detido deverá respeitar as normas regulamentares internas dos postos e esquadras e não pode constituir, em caso algum, uma ingerência na actividade policial. Assim, tal visita apenas deverá ocorrer após a elaboração do expediente relativo à ocorrência, já que os agentes da autoridade terão de cumprir os procedimentos legais com vista à apresentação do detido às autoridades judiciais dentro do prazo legalmente estabelecido. Qualquer atraso injustificado na elaboração do expediente constituirá um obstáculo ao exercício do direito de comunicação do detido com o seu defensor e como tal estará sujeito às respectivas consequências jurídicas, particularmente no plano disciplinar.

Lisboa, 21.09.97

O Inspector-Geral da Administração Interna,

António Henrique Rodrigues Maximiano

7 — PROPOSTA DE PROCEDIMENTO A ADOPTAR PELAS FORÇAS DE SEGURANÇA NOS CASOS DE CONDUÇÃO DE SUSPEITOS A POSTO OU ESQUADRA PARA IDENTIFICAÇÃO *

* Deu origem a despacho ministerial.

CONSIDERANDO QUE:

1 — Em diversos processos e acções desencadeadas pela IGAI, tem sido constatada a falta de clarificação e a existência de dúvidas acerca da adopção do procedimento de identificação pelas forças de segurança.

2 — Já o Ex.^{mo} Sr. Provedor de Justiça em relatório apresentado em 17/7/95 acerca de visitas efectuadas durante a noite a esquadras da PSP sitas na área metropolitana de Lisboa, dera conta de algumas irregularidades e imprecisões verificadas no mesmo âmbito.

3 — Tais dificuldades respeitam ao conhecimento do campo específico da intervenção policial em sede de identificação, sobretudo de identificação de suspeitos, sua distinção da intervenção em sede de detenção e, particularmente, à percepção de que a possibilidade de condução à esquadra para identificação não poderá constituir um expediente a utilizar genericamente em situações indefinidas, de previsível ilicitude, mas em que, por não haver flagrante delito, não há lugar à detenção.

4 — Para além das dificuldades decorrentes da apreciação inicial dos requisitos de adopção deste procedimento, acrescem, numa segunda fase as dificuldades decorrentes da opção pelo regime legal a seguir: se o regime legal do art. 250.º do CPP (aplicável pelo n.º 2 à identificação de todos os suspeitos); se o regime legal da Lei n.º 5/95 que, numa parte é também aplicável à identificação de (alguns) suspeitos, ou melhor, dos suspeitos da prática de alguns crimes.

5 — A intersecção dos dois regimes legais, com normas de procedimento diferenciadas, suscita de facto grandes dificuldades de interpretação, não sendo porém indiferente o seguimento de um ou de outro, pois que são diferentes as formalidades, o expediente, e até o limite de tempo de permanência no posto ou esquadra, nos casos em que pode haver lugar à condução do identificando a estes locais.

6 — Existe já uma proposta de revisão, na qual é previsto um regime único de identificação de suspeitos, que tenta conciliar as vantagens dos dois regimes actualmente em vigor e em cuja nota justificativa se reconhece a ambiguidade e desfasamento que estes contêm, referindo-se aí expressamente que «constitui quase um enigma a conjugação do artigo 250.º do CPP com a Lei n.º 5/95 de 21 de Fevereiro».

7 — Entretanto e à semelhança do que se tem vindo a fazer em acções desencadeadas pela IGAJ em diversos postos e esquadras, perante dúvidas que diariamente se colocam aos agentes, mostra-se imperioso e urgente a emanação de directivas **destinadas às situações de condução à esquadra ou posto para identificação de suspeitos.**

Propõe-se que sejam adoptadas as seguintes normas procedimentais, que deverão completar anteriores directivas constantes de documento elaborado pelo Gabinete do Excelentíssimo Ministro referentes às circunstâncias que permitem a identificação de cidadãos:

1 — Só haverá lugar à condução à esquadra ou posto de um suspeito da prática de um crime, para identificação, se o mesmo não puder ou não se quiser identificar no lugar onde for encontrado.

2 — A condução à esquadra ou posto tem em vista obter a identificação e não constitui uma «outra forma» de resolver situações dúbias, quando não é aplicável o regime de detenção.

3 — A ordem de identificação deve observar o formalismo do art. 1.º, n.º 2, da Lei n.º 5/95, nomeadamente a prévia exibição da qualidade dos agentes, a indicação das razões da ordem e a informação sobre os meios de identificação possíveis.

4 — No caso de condução à esquadra ou posto, a permanência do identificando deve reduzir-se ao período de tempo indispensável à identificação; por uma questão de cautela e até à clarificação do regime, deve tentar não se exceder o período de duas horas.

5 — A permanência na esquadra ou posto deve ser objecto de registo em livro próprio, do qual conste a hora de entrada e de saída.

6 — Deve ser facultado ao identificando a comunicação com pessoa da sua confiança; se for menor a comunicação ao responsável é obrigatória.

7 — Deve ser elaborado autonomamente um auto de identificação, dele constando os elementos de identificação recolhidos, as circunstâncias e razões da identificação e condução à esquadra ou posto, o qual deve ser assinado pelo agente e pelo identificando.

8 — Deve ser entregue cópia do auto de identificação ao identificando e deve ser enviada outra cópia ao MP.

Lisboa, 02.06.97

A Subinspectora-Geral,

8 — HUMANIZAÇÃO DOS LOCAIS DE ATENDIMENTO DO PÚBLICO NAS ESQUADRAS DA PSP E POSTOS DA GNR

* Proposta apresentada pelo Inspector-Geral.

Considerando os fins e objectivos das forças de segurança como serviços públicos destinados à defesa dos direitos dos cidadãos;

Considerando ser da maior importância que as esquadras e postos sejam locais prestadores de serviço aos cidadãos, transparentes e abertos em ordem a um agradável atendimento;

Considerando os resultados positivos das experiências piloto consubstanciadas em intervenções de artes plásticas, quer na zona celular do COMETLIS, quer na zona de atendimento de público da 9.ª Esquadra da PSP do Porto;

Apresento a Vossa Excelência a seguinte proposta de humanização dos locais de atendimento de postos e esquadras assente em intervenções de artes plásticas.

O modelo seria o seguinte:

1.ª Consulta personalizada a todos os artistas plásticos localizáveis e a escolas públicas e privadas de artes plásticas, solicitando a sua colaboração gratuita, como acto cívico, para a realização de murais ou pinturas susceptíveis de serem transpostas para painéis de azulejo.

2.ª As despesas com os materiais seriam custeadas pelas forças de segurança.

3.ª Seria dada liberdade de criação artística sem prejuízo de se sugerir algum elenco temático, como motivos regionais ou outros.

4.ª Seria solicitado o apoio aos Srs. Comandantes-Gerais para a concretização do projecto aos quais a IGAI pediria a lista e localização de postos e esquadras que tenham condições para a referida intervenção.

5.ª Autorizado, por Vossa Excelência, o lançamento deste projecto, a IGAI procederia ao seu lançamento junto dos artistas plásticos e, se a adesão fosse positiva, apresentaria às duas forças de segurança a listagem dos artistas plásticos disponíveis com referência aos locais de detenção.

É tudo quanto me cumpre propor a Vossa Excelência.

Lisboa, 30.10.97

O Inspector-Geral da Administração Interna,

António Henrique Rodrigues Maximiano

9 — ENCAMINHAMENTO DAS QUEIXAS APRESENTADAS EM POSTOS DA GNR E ESQUADRAS DA PSP *

* Parecer emitido em processo administrativo; deu origem a uma proposta de recomendação.

[]

Atendendo ao ocorrido, e por tal parecer importante e oportuno, entende-se ser de toda a conveniência fazer chegar aos Postos da GNR e Esquadras da PSP, através dos órgãos competentes, as breves recomendações que se seguem sobre atendimento, aceitação e encaminhamento de queixas:

— Os cidadãos deverão ser atendidos, imediatamente ou logo que possível, pelos efectivos que em cada momento estiverem destacados para o efeito nos Postos da GNR e Esquadras da PSP, de modo a serem evitadas esperas que se afigurem injustificadas.

— O atendimento deverá ocorrer num compartimento destinado a tal, se possível, distinto do compartimento de entrada.

Quando estiverem em causa relatos sobre factos respeitantes à intimidade pessoal, o atendimento deverá ocorrer obrigatoriamente em local reservado.

— Os mesmos deverão registar as participações respeitantes a crimes públicos de forma clara, dando de imediato conhecimento a quem denunciou os factos do teor da participação elaborada, para que o denunciante possa, eventualmente, referir ainda quaisquer factos relevantes sobre a matéria.

— Os denunciantes deverão ser informados imediatamente, quando for caso disso, da faculdade de poderem ser efectuados exames, pessoais ou às suas coisas, bem como do local e horário em que tais exames poderão ser efectuados.

— Relativamente a relatos de factos que integrem crimes de natureza semi-pública, os elementos da GNR e da PSP devem alertar os cidadãos relatores de que está na disponibilidade dos mesmos a apresentação da queixa, podendo fazê-lo desde logo ou no prazo de seis meses, queixa esta necessária para que quem os ofendeu seja investigado e, eventualmente, julgado pela prática de tais factos.

Deverão informar, igualmente, da possibilidade de efectivação de exames.

— No caso de serem descritos factos que integrem um crime de natureza particular, para além do que já consta da alínea anterior, deverão, ainda, esclarecer os seus interlocutores sobre a necessidade de se constituírem posteriormente como assistentes no processo, pagando a competente taxa de justiça, constituindo um advogado e deduzindo, oportunamente, a competente acusação particular.

— Os queixosos/ofendidos deverão ser esclarecidos da possibilidade de deduzirem pedido de indemnização civil, nomeando para o efeito um advogado ou solicitando ao Ministério Público que o faça, a fim de serem compensados dos prejuízos que sofreram, caso o responsável tenha capacidade económica para o efeito.

Mais deverão ser esclarecidos da possibilidade de requererem ao Magistrado competente a nomeação de um advogado, caso não tenham possibilidades económicas para o constituir.

A Inspectora Superior Principal,

Maria Fernanda Palma

* Parecer emitido sobre uma participação enviada pela PSP.

[]

A participação n.º 1

Elaborada pelo Comandante da Esquadra, com data de 16 de Abril de 1998, nela se dá conta que no dia 3 de Abril do mesmo ano, no átrio da Esquadra da PSP, um cidadão, advogado de profissão, reclamou por ter sido autuado. Fê-lo de forma, ali considerada, rude e mal educada para com os agentes que se encontravam no interior das instalações, recusando inclusivamente a sua identificação.

Perante tais factos o participante, tê-lo-ia informado que era o Comandante da Esquadra e que, caso assim entendesse, poderia reclamar utilizando para o efeito o Livro de Reclamações. Mais o advertiu para a necessidade de se identificar com vista à elaboração do auto de contra-ordenação de trânsito.

No interior da Esquadra, munido de um talão referente a um corpo de auto, ter-lhe-ia sido explicado que iria ser autuado, tentando, então, o referido indivíduo, esquivar-se quando lhe solicitaram os documentos pessoais e da viatura.

Teria acabado por facultar a sua identificação, continuando, contudo, a protestar, proferindo, designadamente as seguintes frases: “que estava preso”, “que já não o deixavam sair”, “que isto não ia ficar assim”, “**vocês abusam sistematicamente da autoridade_ vocês até cortam cabeças**”.

A participação n.º 2

Elaborada pela 1.ª Subchefe, nela se dá conta que, no mesmo dia, na dita Esquadra, compareceu a advogada, a reclamar por ter sido autuada.

Referiu que já era um hábito ser autuada e que possuía fotografias que demonstravam que, embora houvesse sempre mais viaturas mal estacionadas, era sempre a sua, e só a sua, a ser objecto de autuação, o que sucedia especialmente quando se encontrava o Subchefe A por perto.

Convidada a utilizar o livro de reclamações, teria referido que só escrevia quando queria e o que queria e que conhecia perfeitamente a maneira de agir dos elementos da PSP, pois tinha a seu cargo vários processos respeitantes a agentes policiais.

Apreciação

Começando pelos factos relatados na **última participação** acima assinalada, cumpre referir que apenas o Subchefe poderá, querendo, deduzir queixa crime contra a cidadã que oralmente fez uma afirmação susceptível de por em causa a sua independência e imparcialidade no exercício da função e, logo, de ofender a sua honra e consideração.

Com efeito, os crimes de difamação e injúrias revestem natureza semi-pública se a vítima for uma das pessoas referidas na alínea h) do n.º 2, do artigo 132.º, no exercício das suas funções ou por causa delas — cfr. artigos 180.º, 181.º, 184.º e 188.º, todos do Código Penal, revisto de 1995.

Relativamente aos factos constantes da **primeira participação**, julgamos oportuno chamar a atenção para a existência de um novo tipo legal introduzido no Código Penal na revisão de 1995.

O legislador, no artigo 187.º deste diploma, criou o tipo de “Ofensa a pessoa colectiva, organismo ou serviço.”

Como se refere nas actas de revisão do Código Penal: “O objectivo deste artigo [] é criminalizar acções, não atentatórias da honra, mas sim do crédito, do prestígio ou da confiança de uma determinada pessoa colectiva, valores que não se incluem, em rigor, no bem jurídico protegido pela difamação ou pela injúria.”

Enquanto sujeito activo da infracção pode ser qualquer pessoa, como sujeito passivo apenas pode figurar uma pessoa colectiva, instituição, corporação, organismo ou serviço que exerça autoridade pública.

A materialidade da conduta traduz-se na afirmação ou propalação de factos inverídicos e sem razão para fundadamente serem tidos por verdadeiros e que sejam susceptíveis de ofenderem a credibilidade, o prestígio ou a confiança devidos à entidade que figura como sujeito passivo.

Não temos dúvidas que a PSP é uma entidade que, em concreto, pode surgir como ofendida, numa acção passível de ser integrada neste novo tipo legal.

A previsão da norma só será, contudo, satisfeita se os factos inverídicos que se afirmam ou propalam, forem susceptíveis de ofender a credibilidade, o prestígio ou a confiança devidos à entidade visada.

E, a meu ver, as frases e expressões contidas na primeira participação, não obstante a sua gravidade, no contexto em que o foram e, perante a realidade que temos — conhecida da generalidade das pessoas — são inidóneas à produção daquele fim ou ofensa.

Não parece razoável perante tal afirmação, que alguém fique com a certeza ou, sequer com a suspeita que, neste País, a PSP corte cabeças.

Em suma, a credibilidade, o prestígio ou a confiança da PSP não sofre abalo, neste caso, por inaptidão do meio utilizado.

O tipo de crime que vimos analisando, sempre que o ofendido exerça autoridade pública, reveste natureza semipública — cfr. artigo 188.º, alínea b) do Código Penal —, ou seja, basta a queixa ou a participação.

Isto significa que, tratando-se de um caso de flagrante delito — artigo 256.º, do CPP —, é possível a detenção desde que, **em acto a ela seguido**, o titular do direito de queixa o exerça — artigos 255.º do CPP e 113.º do CP.

Só que, nestes casos em que ofendida é, directamente, **a instituição na sua totalidade**, a legitimidade para o exercício do direito de queixa pertence ao seu representante máximo, no caso da PSP ao **Comandante Geral** desta força policial — cfr. Acórdãos do STJ, 17-10-90 e Rel. Coimbra, 9-3-94, CJ, Ano XV, T. IV, P. 30, Ano XIX, T. II, P. 40, respectivamente — o que, a meu ver, inviabilizará, senão sempre pelo menos na maior parte das vezes, qualquer detenção nos termos anteriormente referidos.

Antes de terminarmos, refira-se que se perspectivou “a ofensa” como não dirigida, directamente, aos elementos da instituição presentes mas antes a esta, por me parecer o tratamento mais adequado às circunstâncias do caso.

Conclusão

I — Os factos constantes da segunda participação são susceptíveis de integrar o crime de difamação, previsto e punível no artigo 180.º, do Código Penal;

II — Tratando-se de crime que reveste natureza semi-pública, pode o titular do direito de queixa exercê-lo contra o presumível infractor, até à extinção daquele;

III — Os factos constantes da primeira participação, não integram o crime previsto e punido no artigo 187.º, do Código Penal, por as frases e expressões proferidas, não obstante a sua gravidade, serem insusceptíveis de afectar a credibilidade, o prestígio ou a confiança da PSP;

IV — Exercendo o ofendido autoridade pública, o crime de ofensa a pessoa colectiva, organismo ou serviço p. e p. no artigo 187.º, reveste natureza semi-pública, bastando a queixa ou participação;

V — Sendo directamente ofendida a instituição na sua globalidade, o titular do direito de queixa é o seu responsável máximo, no caso da PSP o seu Comandante Geral, o que na prática inviabilizará, as mais das vezes, qualquer detenção em flagrante delito.

A Inspectora Superior Principal,

Maria José Nogueira

11 — COMITÉ EUROPEU PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA *

* Propostas produzidas no âmbito das competências de apoio técnico ao Ministro — Artigo 3.º, 3, do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro.

Considerando o Relatório da delegação da Inspeção-Geral da Administração Interna que visitou o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT);

Considerando ser muito provável que Portugal venha a ser visitado por aquele Comité em 1998;

Considerando que é do maior interesse que Portugal dê cumprimento às recomendações do CPT no domínio dos Direitos do Homem e atento o disposto no artigo 9.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, propõe-se:

a) Que seja determinado aos Comandantes-Gerais da PSP e GNR a inclusão, nas folhas do Livro de Registo dos Detidos existente nos postos e esquadras, dois novos “itens”: — um destinado à anotação dos contactos do detido (com familiares, advogado, médico, etc.) e outro, respeitante às refeições que lhe foram servidas e demais ocorrências que surjam durante o período de detenção, com o registo das horas;

b) Que seja decidido que Portugal adira, através do MAI, ao programa “Os Direitos do Homem e a Polícia” do CPT do Conselho da Europa para o que a IGAI se disponibiliza a efectuar os necessários contactos internos e externos e a apresentar um programa, se assim Vossa Excelência decidir.

Lisboa, 08.01.98

O Inspector-Geral da Administração Interna,

António Henrique Rodrigues Maximiano

*
* *

* Propostas produzidas no âmbito das competências de apoio técnico ao Ministro — Artigo 3.º, 3, do Decreto-Lei n.º 227/95, de 9 de Setembro.

Considerando o Relatório da Delegação da Inspeção-Geral da Administração Interna que visitou o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT);

Considerando ser do maior interesse que Portugal dê cumprimento às recomendações do CPT, no domínio dos Direitos do Homem;

Considerando ser muito provável que Portugal venha a ser visitado por aquele Comité em 1998;

Considerando que Portugal é um Estado de Direito democrático assente na dignidade da pessoa humana e no respeito pelos Direitos do Homem, propõe-se:

a) Que seja determinado aos Srs. Comandantes-Gerais da PSP e GNR a afixação, em local visível nas esquadras e postos, de impresso com os direitos do detido, cujo modelo se anexa à presente proposta.

b) Que seja determinado a entrega aos detidos, em função do idioma que entendam, de folheto idêntico, em material não rasgável, para o que devem as esquadras e postos dispor do mesmo em francês, inglês, alemão, italiano, espanhol, árabe e chinês.

Lisboa, 26.01.98

O Inspector-Geral da Administração Interna,

António Henrique Rodrigues Maximiano

12 — FORÇAS DE SEGURANÇA

CAPÍTULO III

CONTROLO E FISCALIZAÇÃO DA LEGALIDADE MELHORIA DO DESEMPENHO

12.1 — SEGURANÇA PRIVADA EM ESTABELECIMENTOS NOCTURNOS POR AGENTES DAS FORÇAS DE SEGURANÇA *

* Recomendação do Inspector- -Geral.

Considerando que o desempenho de funções efectivas de segurança privada em estabelecimentos nocturnos do tipo bares, boîtes, discotecas e similares constitui uma problemática sem disciplina jurídica e as mais das vezes disfarçada com a invocação de outra profissão ou vínculo laboral;

Considerando que recentemente tais situações se entrecruzam com áreas pouco transparentes e com incidência marginal e/ou criminal;

Considerando que um dos objectivos da IGAI, desse comando geral e do Governo é a dignificação e a qualidade da acção policial;

Prevendo a hipótese de agentes das forças de segurança, embora nas horas fora de serviço, desempenharem tal actividade o que não só não contribui para a dignificação da instituição policial a que pertencem como contribui para denegrir a sua imagem junto dos cidadãos, apresento-lhe a seguinte:

RECOMENDAÇÃO

1 — Que seja determinada a proibição a todos os elementos dessa força de segurança de prestarem serviço “à civil”, ainda que fora das horas de serviço, como porteiros, seguranças ou outros, em estabelecimentos nocturnos do tipo bares, cabarés, discotecas ou similares, sob pena de procedimento disciplinar, atentos os considerandos supra referidos.

2 — Que a determinação de V. Ex.^a seja publicada em ordem de serviço por forma a que dela tenham conhecimento todos os elementos que dirige e comanda.

3 — Que me seja enviada cópia da publicação em ordem de serviço para os efeitos de aferir do seu cumprimento em conformidade com o disposto no artigo 9.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 227/95.

Lisboa, 19.05.97

O Inspector-Geral da Administração Interna

António Henrique Rodrigues Maximiano

12.2 — SERVIÇOS ESPECIAIS PRESTADOS POR ELEMENTOS DAS FORÇAS DE SEGURANÇA MEDIANTE REQUISICÇÃO DE PARTICULARES (“GRATIFICADOS”) *

* Parecer emitido em processo baseado em denúncia da actividade exercida em unidade turística hoteleira.

[]

A averiguação efectuada permitiu confirmar o teor da denúncia recebida nesta Inspeção-Geral, no sentido de que a PSP de «X» estaria a prestar serviços remunerados de vigilância e segurança no empreendimento turístico sito nessa cidade.

Mais se apurou que esses serviços vêm sendo prestados na sequência de uma consulta efectuada nesse sentido pela entidade interessada e que mereceu receptividade por parte do Ex.^{mo} Senhor Comandante «X», o qual solicitou a necessária autorização superior, invocando que se tratava de “missão de vigilância de pessoas e bens”, e se enquadrava na competência da PSP pois “só a presença do agente no local é um factor de dissuasão”.

Por despacho comunicado à Esquadra de «X», o Ex.^{mo} Senhor Comandante de Polícia de «Y», concedeu autorização referindo “não ver inconveniente na prestação desses serviços”.

Por outro lado, apurou-se que o local onde tais serviços são prestados, se caracteriza como um conjunto de apartamentos habitacionais e turísticos com uma zona de lazer e recreio, de acesso reservado e com arruamentos de acesso público. Nada indica que se trate de um local de particular periculosidade ou com particular propensão à prática de actos de perturbação da ordem pública.

Cabe assim apreciar se neste circunstancialismo, se mostra adequada e consentânea a prestação dos serviços em referência.

Sobre esta matéria, dispõe o artigo 13.º, n.º 6, da Lei Orgânica da PSP, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 321/94, de 29.12:

“Os serviços especiais prestados mediante requisição de particulares, precedendo designação do comandante-geral, são remunerados pelos respectivos requisitantes nos termos que vierem a ser regulamentados.”

Segundo se apurou, esta matéria não foi ainda objecto de regulamentação.

Porém, sobre a mesma haviam sido proferidos diversos despachos e emanadas ordens de serviço, ao abrigo da legislação anterior — que no essencial corresponde ao actual texto legal — e que permitem extrair os princípios que a regem.

Evidenciam-se em seguida as passagens mais significativas:

— A Ordem de Serviço n.º 65, 1.ª Parte, de 28.NOV.72, que definia regras sobre critérios de nomeação para realização destes serviços considerava que “as disposições do Regulamento da Polícia de Segurança Pública que definem as funções dos graduados e guardas são omissas quanto à atribuição dos serviços especiais a efectuar pelos agentes da PSP, em regime de gratificados e tendo em conta que tais serviços, não constituindo função específica duma ou doutra categoria, se ajustam no entanto às funções genéricas dos agentes da PSP — manutenção da ordem e tranquilidade públicas e prevenção e repressão da criminalidade”.

— O Despacho 09/83/CG de 16.03.83, determinava no seu ponto 4:

“Só deverão ser concedidos a nível nacional, em regime de remunerados, os seguintes serviços:

Espectáculos (desportivos e outros);

Segurança a instalações de crédito;

Transporte de fundos;

Centros comerciais de grande afluência de público;

Guardas de residências e estabelecimentos assaltados, só depois de se ter facultado o tempo considerado indispensável à reparação dos danos e a requisição do interessado.”

Os respectivos considerandos contêm uma desenvolvida e importante explicitação das razões que justificam a prestação destes serviços e que, por isso, não podemos deixar de transcrever:

“01. A Polícia de Segurança Pública tem por missão, no sentido lato, assegurar a ordem e a tranquilidade públicas, e a prevenção e a repressão da criminalidade.

No sentido estrito, compete-lhe, entre outras, a missão de policiamento das ruas e dos lugares públicos, bem como de todas as festas, espectáculos e reuniões públicas.

02. É por demais conhecida a incapacidade da polícia de dar resposta, minimamente eficaz, à vasta missão que lhe é atribuída, se tivermos em conta os diminutos efectivos de que dispõe conjugados com os horários que pratica e com as múltiplas tarefas administrativas que sobre ela recaem.

Daí o facto da lei contemplar a possibilidade de os elementos policiais, nas suas horas de folga, prestarem serviços que são remunerados pela entidade requisitante.

Porém, quando se trata de serviços prestados a particulares, prescreve a lei que sejam a título excepcional após aprovação do respectivo comando distrital da PSP.

E é desta arbitrariedade facultada por lei aos comandos distritais, que surgem divergências de critérios e modos de proceder dispares que não justificam quando se procure, tanto quanto possível, obter uniformidade a nível de toda a Corporação.

03. Considerando que:

O policiamento dos campos desportivos, de acordo com a missão da Polícia, deveria ser encarado como um serviço normal, o que, pelo número de efectivos hipotecados, torna utópica a sua exequibilidade. Enquanto se não arranjar um sistema alternativo, o qual

poderia passar por horas extraordinárias pagas pelo Estado, como acontece em certos sectores da Administração, não se antevê possibilidade de deixarmos de prestar estes serviços em regime de remunerados.

Os serviços prestados a instituições de crédito e acompanhamento de fundos, em boa verdade e na generalidade dos casos, deveriam ser efectuados por empresas privadas de segurança.

Enquanto não sair legislação e eventual regulamentação sobre empresas privadas de segurança e as instituições de crédito não resolvam o problema da sua própria segurança, é outro dos sectores em que se justifica que os serviços prestados pela PSP sejam em regime de remunerados.

Considerando que estes serviços são feitos apenas nas horas de folga, não havendo portanto desvios de pessoal das suas atribuições normais para os executar, e atendendo a que nem todo o pessoal está inscrito nas escalas de remunerados, leva-nos a supor que alguns dos nossos homens farão dois e mais serviços remunerados por dia. Assim sendo, parece pertinente questionar-se sobre a disponibilidade das boas condições físicas e psíquicas destes homens para o desempenho eficiente das suas missões normais de serviço. Penso que a resposta a esta questão é pela negativa, o que em termos éticos não é aceitável.

E, se equacionarmos o aspecto da fadiga resultante de um número de horas excessivas de trabalho e as suas consequências, será também de pensarmos no aspecto da imagem que a execução de certos serviços reflectem na Corporação.

São motivações mais que relevantes para a efectivação destes serviços:

O pessoal vê aumentados os seus proventos no fim do mês, à custa do seu esforço e trabalho;

A existência de uma presença policial efectiva disseminada pelos grandes centros urbanos, desmotivadora de muitos actos criminosos e capaz de sanar conflitos pontuais;
Uma maior tranquilidade das populações ao aperceber-se da presença policial.”

(Refira-se que nesta ocasião vigorava o Decreto-Lei n.º 39 497, de 31.12.53, que dispunha no seu artigo 89.º:

“Os serviços especiais prestados a requisição de particulares precedendo designação do comando, são remunerados pelos respectivos requisitantes segundo tabela aprovada pelo Ministro do Interior.”)

Posteriormente, e já na vigência do Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio, cujo artigo 102.º n.º 4 dispunha que “os serviços especiais prestados mediante requisição de particulares, precedendo designação do comandante-geral, são remunerados pelos requisitantes nos termos que vierem a ser regulamentados”, destacam-se as seguintes determinações internas.

— O Despacho n.º 12/CG de 26.05.87, que dispunha no seu n.º 1:

“Considerando que em algumas áreas não se justifica que o serviço de policiamento nocturno seja efectuado em sistema de patrulha dobrada, determino:

11. Face à sensibilidade que cada comando possui da área da sua jurisdição, bem como do tipo de delinquência que nela impera, delego nos Comandantes Distritais/Regionais, a prerrogativa de manterem ou não o sistema de patrulhamento dobrado das 19H00 às 07H00.

12. Idêntica delegação para a prestação dos serviços gratificados/remunerados em igual período.”

- O Despacho n.º 19/CG/86 de 06.08, que no seu n.º 1 determinou a cessação da prestação de serviços remunerados a hotéis, a partir do dia 1 de Outubro desse ano.
- O Despacho n.º 04/CG/90 de 17.04, que definiu como principais objectivos dos serviços remunerados:

“Permitir efectuar os serviços que à PSP são impostos pela Lei, entre os quais assumem especial relevo o policiamento de espectáculos de grande lotação, e que não possam ser desempenhados pelo pessoal escalado com serviço normal por escassez de efectivos;

Permitir efectuar serviços particulares, mediante requisição destes, desde que assumam dignidade compatível com a missão policial e como tal se enquadram nos parâmetros definidos no despacho n.º 09/83/CG, facultando deste modo aos nossos agentes o perceberem uma remuneração acessória por serviços prestados nas suas horas de folga e manter uma maior presença policial na rua.”

- A Ordem de Serviço n.º 153 de 11.10.90, que definia os serviços remunerados da seguinte forma:

“a) SERVIÇOS REMUNERADOS, são serviços especiais prestados a entidades públicas ou privadas, mediante requisição e pagamento por parte destas, executados pelos agentes policiais, nas horas das suas folgas, com a missão de fazer cumprir a lei e manter a segurança e ordem pública nos locais onde são prestados.”

De todas estas determinações se infere facilmente do carácter excepcional destes serviços quando prestados a particulares e da sua subordinação a interesses de ordem pública, excluindo-se do elenco dos casos admissíveis os serviços prestados a unidades hoteleiras ou a determinados locais onde a dignidade da função se mostre incompatível com tal intervenção.

Ora, se por um lado se poderia equiparar o empreendimento em questão às unidades hoteleiras expressamente excluídas do âmbito de prestação de serviços remunerados (conf. despacho n.º 19/86), é certo também que o mesmo empreendimento se não insere no elenco dos casos em que nos termos do despacho n.º 9/83 tais serviços são admissíveis: espectáculos, instalações de crédito, transportes de fundos, centros comerciais de grande afluência de público, residências e estabelecimentos assaltados. Acresce que também não se verifica no caso concreto qualquer especificidade justificativa da prestação de um serviço remunerado a título excepcional, nomeadamente face a um particular risco de perturbação da paz e ordem pública, nomeadamente nos arruamentos de livre acesso.

De facto, emana das diversas determinações citadas, a ideia de que, subjacente à autorização de prestação destes serviços, sempre deverá estar um juízo de excepcionalidade e de necessidade. Este juízo de necessidade há-de assentar no princípio do interesse público na prestação desse serviço: o reforço da segurança em situações particularmente propensas à perturbação da ordem e tranquilidade públicas, nomeadamente pela grande movimentação de pessoas, ou pelo ambiente de particular conflituosidade potencial.

Ora, no caso a que nos reportamos nada indicia que exista essa particular propensão à perturbação da paz pública, à conflitualidade ou à delinquência, justificativa da prestação desta modalidade de serviço.

A tudo isto acresce que, segundo um princípio de igualdade, a aceitar-se esta prestação de serviço, o mesmo tratamento haveria que ser dispensado a tantas outras entidades com idênticas características, sitas no Algarve ou em outras zonas do País e que o viessem a solicitar. Tal receptividade seria obviamente incomportável para a gestão de efectivos e com o cumprimento da missão da PSP.

Por tudo isto se afigura não ser aceitável a situação verificada.

Lisboa, 12.12.97

A Subinspectora-Geral da Administração Interna,

12.3 — PROMOÇÃO E ACESSO NA CATEGORIA DE SUBCHEFE NA PSP*

* Informação em processo administrativo.

[]

I — O Estatuto da Polícia de Segurança Pública

A Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (LOPSP) em vigor foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 321/94, de 29.12. Este diploma sofreu algumas alterações mas nenhuma contende com a matéria em causa.

Nos termos do seu artigo 68.º, 2, a carreira de subchefe desenvolve-se pelos seguintes postos:

- Segundo-subchefe;
- Primeiro-subchefe;
- Subchefe-ajudante;
- Subchefe-principal.

As promoções ao posto de segundo-subchefe serão feitas de entre os guardas habilitados com o curso de promoção a segundo-subchefe — artigo 129.º; as promoções ao posto de primeiro-subchefe são feitas, independentemente de vaga, de entre os segundos-subchefes com três anos de efectivo serviço no posto — artigo 128.º; as promoções a subchefe-ajudante serão feitas, de acordo com as vagas existentes e as classificações obtidas, de entre os primeiros subchefes habilitados com o curso de promoção a subchefe-ajudante — artigo 127.º; as promoções a subchefe-principal são feitas por antiguidade, para as vagas existentes, de entre os subchefes-ajudantes com o mínimo de quatro anos de efectivo serviço no posto — artigo 126.º

Verifica-se, assim, que o legislador decidiu combinar um critério predominantemente de antiguidade — promoção de segundo-subchefe a primeiro-subchefe, e de subchefe-ajudante a subchefe-principal — com um critério predominantemente de mérito, apurado através de classificação em curso — promoção de guarda a segundo-subchefe, e de primeiro-subchefe a subchefe-ajudante.

Trata-se de uma opção do legislador, discutível, como todas, do ponto de vista da política seguida, mas indiscutível do ponto de vista legal. Nomeadamente, é absolutamente irrelevante o facto de se ter introduzido a exigência de habilitação em curso de promoção para aceder a posto superior da mesma carreira.

Os requerentes parecem não aceitar esta indiscutibilidade, tanto que falam em preterição de direitos adquiridos. Só que não identificam um qualquer direito que estivesse subjectivado. Enquanto grupo de pessoas afectadas por um determinado novo complexo legal, não se descortina a lesão de qualquer direito. Quanto a expectativas, essas, sim, podem ter sido defraudadas; porém, as meras expectativas não são tuteladas pelo direito.

Convirá, neste particular, evidenciar que não se acaba de teorizar algo de novo, antes, apenas, reproduzir o uniformemente declarado pelo órgãos judiciais encarregados de dizer o direito que é. Para isso, e a título meramente exemplificativo, será elucidativo proceder a algumas transcrições de arestos do Supremo Tribunal Administrativo, seja pela sua 1.ª Secção, seja pelo Pleno dessa Secção:

- Acórdão da 1.^a Secção, de 03.07.1959, no recurso n.º 5334, publicado em Apêndice ao DR, página 373:
- “*sendo a situação dos funcionários de natureza legal ou regulamentar e, portanto, jurídica, objectiva como tal é unilateralmente modificável por lei nova.*”;
- Acórdão do Pleno, de 08.07.81, em Apêndice ao DR de 10.7.85, pág. 294:
- “*e não deve esquecer-se que a situação dos funcionários públicos é objectiva e estatutária, em princípio livremente modificável por lei nova, designadamente quanto à categoria, designação funcional e vencimento, não podendo invocar-se direitos anteriores, não expressamente ressalvados na lei, salvo na medida em que o funcionário possa opor direitos já subjectivados. E entre estes conta-se o direito às remunerações vencidas, e, segundo alguns, o de à nova categoria ou designação não corresponder menor vencimento.*”;

Ac. da 1.^a Secção, de 04.04.89, no recurso n.º 22 323, em Ap. DR, pág. 2215:

“Este Supremo Tribunal Administrativo tem entendido como princípio geral de direito administrativo ser a situação jurídica dos funcionários ou agentes estaduais objectiva ou estatutária e, por isso, livremente modificável pelo legislador, salvo na medida em que existam direitos já subjectivados. E compreende-se que assim seja, sob pena de o legislador não poder introduzir na gestão dos serviços públicos, na tentativa de os tornar mais eficientes e mais consentâneos com a satisfação das necessidades actuais, alterações que contendessem com o estatuto anterior dos funcionários.”;

Ac. do Pleno da 1.^a Secção, no rec. n.º 24 807, em Ap. ao DR, pág. 321:

“A situação jurídica dos funcionários públicos é objectiva e estatutária, unilateralmente modificável, por lei ou regulamento, ressalvados os direitos decorrentes da relação fundamental já subjectivados.”;

- Ac. da 1.^a Secção, de 04.07.95, processo n.º 027030, ainda não publicado no Apêndice ao DR, cujo sumário foi retirado da base de dados do STA:
- “*É princípio geral do Direito administrativo que a situação jurídica dos funcionários públicos ou agentes é objectiva e estatutária e deste modo livremente modificável pelo legislador, salvo na medida em que existam direitos já subjectivados que não poderão ser reduzidos, sendo o estatuto do funcionário disciplinado em cada momento pelas normas que se sucedem nessa matéria.*- *A Administração ou o legislador tem o poder de, salvaguardados os direitos anteriormente subjectivados, regular a situação jurídica dos funcionários nomeadamente no aspecto de reformulação e progressão nas respectivas carreiras, nos termos que entenda mais conveniente para a realização do interesse público e dos fins próprios dos respectivos serviços.*”

Isto é, dizemos agora nós, encontra-se completamente afastada a hipótese de contestar a legalidade de uma alteração estatutária, designadamente por num determinado momento ter o legislador suprimido uma progressão por antiguidade, virando-se para uma progressão por mérito, excepto se forem atingidos direitos já subjectivados. No caso em apreço, não vem colocada qualquer situação individualizada onde tal tenha acontecido. Como quadro geral de entendimento há simplesmente que afirmar tal princípio. Diverso será, repita-se, o caso concreto de cada agente, mas não é isso que está aqui em discussão.

II — A LEGALIDADE DA PORTARIA

A Portaria n.º 1175/95, de 26 de Setembro *, do Ministro da Administração Interna, aprova o Regulamento de Admissão e Frequência do Curso de Promoção a Subchefe-Ajudante. Pode-se dividir este Regulamento em dois grandes conjuntos:

- O complexo normativo que regula a admissão ao Curso — grosso modo, do artigo 1.º ao artigo 20.º;
- O complexo normativo que regula a frequência e classificação no curso, grosso modo do artigo 21.º ao artigo 30.º

Atendendo a que só vem suscitado o que respeita à admissão, será sobre essa parte que nos centraremos em tudo o que não tiver que ser apreciado na globalidade.

- O art. 132.º da Lei Orgânica da PSP supra referida prescreve:
- *“Os critérios de nomeação, admissão e frequência dos cursos, tirocínios e estágios, as regras processuais, o conteúdo das provas dos concursos e o ordenamento classificativo são fixados por portaria do Ministro da Administração Interna.”*

É neste contexto que surge a Portaria em discussão.

Os requerentes não assacam qualquer vício concreto ao diploma que contestam. Vejamos nós, nos grandes traços habituais de hermenêutica jurídica, se se detecta alguma ilegalidade:

Regularidade Orgânica:

- O Regulamento dimana do Ministro da Administração Interna, tal como previsto pela norma habilitante;
- Contém-se nos limites da norma habilitante e da matéria legal que pretende reger — isto é, regula admissão a curso — artigo 132.º da LOPSP e prevê- -o para posto que o exige — artigo 127.º da LOPSP;
- Por sua vez, nem o diploma legal em que se contém a norma habilitante, o Decreto-Lei n.º 321/94, de 29.12, nem especificamente o seu artigo 132.º, foram, que se saiba, declarados ilegais ou inconstitucionais por decisão judicial com força obrigatória.
- **Não se detecta, assim, qualquer violação legal neste segmento de análise.**

Regularidade formal:

- O Regulamento adopta a forma de portaria, tal como previsto na norma habilitante.
- A Portaria expressamente invoca essa norma legal superior habilitante, o artigo 132.º do Decreto-Lei n.º 321/94, respeitando, assim, o determinado pelo artigo 115.º, 7, da Constituição.
- Também respeita o formulário que lhe concerne, nos termos prescritos no Decreto-Lei n.º 113/88, de 08.04 — artigo 1.º, h) — e o modo de publicação, prevenido no artigo 3.º, n.º 3, b) e artigo 7.º da Lei n.º 6/83, de 29.07, na redacção do Decreto-Lei n.º 1/91, de 02.01.

Não se descortina, outrossim neste segmento, qualquer violação de lei.

Regularidade material:

Os requerentes não concretizam em que é que o concurso para a frequência do curso lhes não permite competir em igualdade com os jovens recentemente admitidos, nem sequer vem suficientemente enunciado o ponto de partida para a integração no qualificativo “subchefes mais velhos.”

Convém precisar o seguinte:

- É requisito de admissão ao concurso ser-se primeiro subchefe, condição que já resultava da LOPSP — artigo 127.º
- Entre outros requisitos, ainda,
- Ter pelo menos quatro anos de serviço efectivo como primeiro-subchefe.
- Vê-se, portanto, que o critério da antiguidade, se bem que não demasiado relevante, também foi considerado.
- As provas de admissão são, nos termos do artigo 12.º do Regulamento:
- Provas físicas

- Prova escrita de aptidão profissional

Vejamos se se descortina no enunciado destas provas alguma discriminação substancial que possa atentar a lei:

- As provas físicas:

Nos termos do artigo 13.º:

“1 — As provas físicas destinam-se a verificar se o candidato reúne condições físicas indispensáveis às funções a desempenhar.

2 — As provas físicas consistem em exercícios simples que não necessitam de qualquer aprendizagem técnica, permitindo de forma rápida a avaliação da capacidade técnica e da aptidão física.

3 — São estabelecidas as seguintes provas físicas obrigatórias:

a) Corrida de 100 m;

b) Flexões de tronco à frente;

c) Salto do muro, sem apoio.

4 — Os mínimos exigidos e as normas de execução das provas físicas constam do anexo I ao presente Regulamento, do qual faz parte integrante.”

No Anexo I estabelecem-se diferentes mínimos obrigatórios para diferentes idades e para masculinos e femininos. **O quadro das idades é de:**

Até 34 anos; dos 35 aos 39 anos; dos 40 aos 44 anos; dos 45 aos 49 anos; mais de 50 anos.

De acordo com o artigo 15.º do Regulamento, as provas físicas são classificadas de *Apto* ou *Inapto*, e a não satisfação de qualquer uma delas implica a eliminação imediata do candidato.

As provas físicas são, pois, eliminatórias, não servindo para efectuar qualquer graduação.

Deste modo:

Se as provas físicas tivessem apenas um parâmetro absoluto de avaliação, isto é, estabelecessem limites mínimos eliminatórios iguais para todo o universo de eventuais candidatos à promoção, poder-se-ia afirmar estar violado um princípio de adequação. Não se pode exigir de uma pessoa com 35 anos o mesmo que de uma pessoa com 55.

A previsão de limites claramente incomportáveis por parte de um certo sector, em virtude da idade, significaria a exclusão prática da promoção em razão da idade, exclusão não determinada na lei habilitante, por isso ilegal.

Porém, como vimos, nos termos do Anexo I, fixa-se um quadro de mínimos a cumprir variável em função da idade e também do sexo.

Anote-se, aliás, que o Regulamento fixa um conjunto de variáveis em função da idade muito mais vasto do que o que é fixado, por exemplo, para a admissão ao curso de promoção a segundo-subchefe. O respectivo Regulamento, aprovado mais recentemente pela Portaria n.º 54/96, de 14.6. do Ministro da Administração Interna, apenas distingue entre candidatos com menos de 30 anos e candidatos com 30 anos ou mais, prescrevendo, em qualquer caso, mínimos mais exigentes que os da portaria que ora se analisa.

Ainda neste ponto, poderia haver alguma discussão se estivesse fixado um quadro de classificação do resultado das provas físicas que, de algum modo, pudesse colocar em vantagem os mais jovens sobre os menos jovens. Porém, as provas físicas destinam-se, apenas, a verificar

se o candidato reúne condições físicas indispensáveis às funções a desempenhar. Delas não resulta qualquer graduação, antes e apenas uma classificação de Apto ou Inapto com eliminação imediata dos candidatos que não satisfaçam essas provas.

Será que os requerentes entendem que não estão em condições de ultrapassar as provas físicas? Nesse caso, não estão porque não lhes é exigível que estejam ou porque não cuidaram da manutenção de uma boa condição? (A propósito, e como mera curiosidade retenha-se o artigo 113-35 do Regulamento Geral de Emprego da Polícia Nacional francesa, conforme Arrêté de 22 de julho de 1996:

“Para cumprir as suas missões, os funcionários de polícia devem manter-se ao melhor nível da sua qualificação profissional e da sua condição física.”

Expresso de forma negativa, parece que tal princípio é o que se contém no artigo 16.º, sob a epígrafe, Dever de Aprumo, do Regulamento Disciplinar da PSP:

“2 — No cumprimento do dever de aprumo deverão os funcionários e agentes da PSP

g) Evitar actos ou comportamentos que possam prejudicar o vigor e aptidão física e intelectual.”).

A prova escrita

- A prova escrita de aptidão profissional consta de dois temas — artigo 14.º:
- Teste de instrução geral, tática e técnica;
- Resolução de um caso concreto de natureza policial.

Poder-se-á dizer que, em abstracto, talvez os subchefes com mais experiência, com maior antiguidade no posto, estarão mesmo em vantagem relativa para a superação desta prova, pois que já tiveram mais possibilidades de se defrontarem na sua prática com aquilo que se lhes pede no teste e na resolução do caso concreto.

Não se vislumbra, pois, qualquer violação de lei ordinária, menos de lei constitucional, em particular no que respeita a eventual discriminação negativa dos subchefes mais velhos.

Em conclusão, igualmente não se observa ilegalidade material na portaria em análise no que respeita aos aspectos discutidos.

III — COMPARAÇÃO COM A GNR

É no Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (EMG NR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/93, de 31.7, que se definem as regras básicas de progressão e promoção.

As categorias em que se agrupam os postos militares são, de acordo com o seu artigo 24.º, aliás em consonância com o artigo 32.º da Lei Orgânica da GNR aprovada pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26.6, as seguintes:

Oficiais;
Sargentos;
Praças.

Ora, na PSP, as carreiras são:

Oficiais;
Subchefes;
Guardas.

Como já vimos acima, na PSP a carreira de subchefe desenvolve-se por:

- Segundo-subchefe, primeiro-subchefe, subchefe-ajudante, subchefe-principal.

Na GNR, a carreira de sargento desenvolve-se, nos termos do artigo 230.º do EMGNR, por:

Segundo-sargento, por habilitação com curso adequado;
Primeiro-sargento, por diuturnidade;
Sargento-ajudante, por antiguidade;
Sargento-chefe, por escolha;
Sargento-mor, por escolha.

São nomeados para o estágio de promoção a sargento-ajudante os primeiros sargentos, por antiguidade, sendo condição de nomeação para o estágio possuir aptidão física e psíquica adequada — artigo 249.º

É ainda condição de nomeação para o estágio possuir habilitação literária igual ou equivalente ao 9.º ano de escolaridade — artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 265/93.

O estágio de promoção a sargento-ajudante realiza-se em estabelecimentos de ensino do Exército e ou na Escola Prática da Guarda, em modos semelhantes aos ministrados no Exército — artigo 252.º

Vê-se que os critérios para progressão na carreira de subchefe da PSP e na carreira de sargento da GNR são diversos. É, pelo menos, diverso o universo de indivíduos com direito de acesso ao curso de promoção para subchefe-ajudante e para promoção a sargento-ajudante. No primeiro caso, reunidos os requisitos do artigo 8.º da Portaria, que, quanto à antiguidade, impõe somente ter pelo menos 4 anos de serviço efectivo como primeiro-subchefe, reina a liberdade de oposição ao concurso para o curso, independentemente de qualquer ordem de antiguidade. No segundo caso, o acesso ao estágio de promoção a sargento-ajudante é determinado pela antiguidade dos primeiro-sargentos, de acordo com as vagas fixadas para cada quadro artigo 249.º

Qualquer das soluções tem cabimento legal.

Não parece que se possa estabelecer directamente paralelo entre subchefe-ajudante e sargento-ajudante, se bem que num ou noutro ponto se toquem.

A verdade é que estão inseridos em forças distintas e sem intercomunicabilidade. A lógica e estrutura interna de cada uma destas forças é diversa. Uma define-se como força de segurança constituída por militares organizados num corpo especial de tropas — artigo 1.º, LOGNR; outra define-se como força policial armada e uniformizada — artigo 1.º, 1 EPSP, Decreto-Lei n.º 321/94, 29.12.

A perspectiva de invocar um regime para ver nele uma discrepância, não é a mais correcta. Os ora requerentes apelam à leitura do regime da GNR para demonstrar que estão a ser prejudicados. Pois bem, inversamente, os sargentos mais novos da GNR poderiam invocar o regime de promoções a subchefe-ajudante da PSP, regime mais recente, aliás, para alegar que o que para eles vigora na GNR deve ser alterado, pois encontram-se impedidos de ascender mais rapidamente por mérito demonstrado em provas públicas, como acontece com os subchefes da PSP, tendo que “marcar passo” até que chegue a hora da sua ascensão por antiguidade.

Repita-se, não é possível esgrimir de um contra outro. Evidentemente, não é possível do ponto de vista estritamente jurídico! Já do ponto de vista de pressão para inflexão de política a situação é outra!

IV — CONCLUINDO

A. O simples facto de a lei alterar o regime de progressão numa carreira não contende com direitos adquiridos dos que poderiam ascender mais rapidamente se o regime anterior se mantivesse.

B. É considerado princípio geral de direito administrativo ser a situação jurídica dos funcionários ou agentes estaduais objectiva ou estatutária e, por isso, livremente modificável pelo legislador, salvo na medida em que existam direitos já subjectivados.

C. Na Portaria n.º 1175/95, de 26 de Setembro *, do Ministro da Administração Interna, que aprova o Regulamento de Admissão e Frequência do Curso de Promoção a Subchefe-Ajudante:

1. Não se detecta qualquer ilegalidade do ponto de vista da validade orgânica ou formal.

2. Não se descortina violação de lei no que respeita aos aspectos substanciais analisados. Frisa-se, porém, que a análise, nesta parte, defrontou-se com a vaguidade da oposição manifestada pelos autores da exposição inicial. Por isso, esta conclusão assume-se na sua literalidade, isto é, emite-se em relação aos aspectos efectivamente relatados neste parecer.

D. O regime de promoção a subchefe-ajudante da PSP é diverso do que vigora para a promoção a sargento-ajudante da GNR.

No primeiro caso, reina a liberdade de oposição ao concurso para o curso de promoção, independentemente de qualquer ordem de antiguidade. No segundo caso, o acesso ao estágio de promoção a sargento-ajudante é determinado pela antiguidade dos primeiro-sargentos, de acordo com as vagas fixadas para cada quadro.

Do ponto de vista legal não é possível esgrimir de um contra outro. Ambos os regimes se apresentam como soluções legais. A opção por um ou outro é matéria de política legislativa.

Lisboa, 11.12.96

O Inspector Superior Principal

Alberto Augusto A. de Oliveira

12.4 — TIPO DE ARMAS UTILIZADAS PELAS FORÇAS DE SEGURANÇA (PSP E GNR) *

* Relatório de comissão plurinstitucional – IGAI, GNR, PSP, PJ (perito) — presidida pela IGAI.

A Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana possuem, em matéria de armamento, uma variada gama de armas adequadas às missões que lhe estão atribuídas, por lei, a que se reportam os artigos 5.º, 6.º e 7.º, da lei orgânica da PSP — Decreto-Lei n.º 321/94, de 29.12, e o artigo 2.º da lei orgânica da GNR — Decreto-Lei n.º 231/93, de 26.6.

Definir qual o tipo de armas mais adequadas e necessárias para o desempenho de cada missão seria de todo inconveniente, já que a evolução tecnológica é significativa e permanente, devendo competir aos comandos, em cada momento, de acordo com as missões, objectivos a atingir e com os meios financeiros disponíveis, escolher as armas que melhor satisfaçam as suas necessidades.

Este conceito é válido, na PSP, para o GOE (Grupo de Operações Especiais), CI (Corpo de Intervenção) e CSP (Corpo de Segurança Pessoal), e, na GNR, para o Batalhão Operacional do seu Regimento de Infantaria que, quer pela sua alta especialização quer pela especificidade das suas missões, necessitam de uma actualização constante, no que concerne às técnicas e ao material utilizado.

Já quanto às missões de carácter genérico, que abrangem a maior parte do serviço público prestado por estas duas Forças de Segurança e que têm mais impacto na sociedade, uma vez que se trata das missões que colocam os agentes em contacto diário com o cidadão, pode e talvez se deva definir o armamento mais adequado.

As armas que têm vindo a ser utilizadas, neste contexto, dão mostras de alguma desactualização e desadequação.

Regra geral, os elementos da PSP têm distribuída, como arma pessoal, uma pistola de calibre 7,65mm, das marcas, Walther, Star ou FN Browning e os militares da GNR estão equipados com pistolas Walther e Star, de calibre 7,65 mm ou Walther, modelos P38 e P5, FN Browning e Star, de calibre 9 mm.

O calibre 7,65 mm, para pistola, é hoje considerado inadequado para forças de segurança, estando já fora de uso na maioria das polícias da Europa, existindo mesmo dificuldade na sua aquisição bem como na obtenção de munições para este calibre (pouca variedade e preços muito elevados). Por outro lado, a eficácia do calibre 7,65 mm é manifestamente inferior ao calibre 9 mm. Esta munição, sendo mais pesada, tem mais equilíbrio e, por isso, torna-se mais certa, com a vantagem de ter um poder mais derrubante, o que dá mais segurança quando se pretende atingir uma zona não letal e, ao mesmo tempo, repelir a ameaça do agressor, incutindo maior respeito ao adversário.

Pelas razões expostas, as pistolas de calibre 7,65 mm devem ser substituídas por pistolas de calibre 9 mm, de tecnologia moderna, em termos de eficácia e segurança, de forma a evitar disparos fortuitos, como, aliás, tem acontecido com armas de fabrico antigo de acção simples.

As pistolas Walther P 38 e Star, de calibre 9 mm, em uso na GNR, deverão também ser substituídas por armas de igual calibre, mas de tecnologia e fabrico modernos, dado que as armas em questão são de tecnologia e fabrico dos anos trinta, com dimensões e pesos demasiados incómodos para o seu uso diário, para além das dificuldades já existentes no treino e na obtenção de sobressalentes.

Como armas de apoio a GNR tem vindo a utilizar a espingarda automática “G3”, enquanto que a PSP tem vindo a utilizar a pistola metralhadora “BERETTA”.

Relativamente à espingarda automática “G3”, é considerada uma arma de guerra e como tal parece-nos desproporcionada para as missões gerais de polícia, atendendo ao seu grande alcance que pode ser mortal a vários quilómetros de distância.

Em acções de polícia a eficácia de tiro não é requerida para além de 25 a 30 metros de distância, salvo em situações muito específicas que normalmente estão reservadas às forças de unidades especiais.

No que concerne à pistola-metralhadora “Beretta” apenas apontamos como inconveniente o facto de não admitir bala na câmara, como de resto acontece com a maioria deste tipo de armas. Isso requer da parte do utilizador uma especial destreza para tirar o rendimento necessário da arma sem provocar acidentes. Ora, como é sabido, a perícia no manejo de armas por parte das forças de segurança é, presentemente, apenas um ideal a atingir e, como tal, seria irrealista pensar-se que isso será facilmente conseguido.

Seguindo o princípio de que os polícias devem “evitar o recurso às armas a não ser em caso de situação de perigo para as suas vidas, a sua integridade física ou a de terceiros”, conforme decorre da Carta Europeia de Polícia — artigo 8.º, alínea e); ou ainda de que o uso das armas deve ser proporcionado, por forma a reduzir ao mínimo os danos físicos e, na medida do possível, preservar a vida dos visados, evitando sempre atingir qualquer pessoa para além destes, conforme resulta do Código de Conduta das Nações Unidas para os Responsáveis da Aplicação da Lei, aprovado em 17-12-79, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, julgamos que a Polícia deveria adoptar outro tipo de armas para mais facilmente poder respeitar estes princípios, sem deixar de assegurar a ordem e manter a segurança de pessoas e bens.

Assim, como arma de apoio a utilizar nos veículos de patrulha, uma espingarda, de calibre 12, com características adaptadas à função policial, arma esta que tem vindo a ser usada por várias polícias de países americanos e europeus, será mais eficaz do que a vulgar pistola-metralhadora, em serviço urbano, dado que permite a utilização de uma variedade de munições

a aplicar no caso concreto, desde os bagos de chumbo aos bagos-zagalote ou mesmo bagos de plástico ou borracha de efeitos menos letais ou mesmo não letais.

Esta arma, de grande poder de dispersão, dá mais certeza ao seu utilizador de não errar o alvo, não sendo necessária pontaria de especialista. Tem grande poder dissuasivo e, dado o seu curto alcance, não põe em perigo eventuais inocentes. Pode enfrentar vários adversários ao mesmo tempo.

Optando-se, como arma de apoio, por uma pistola metralhadora, quer cumulativamente, o que seria ideal, quer exclusivamente, por opção, deve ser escolhida uma arma automática de calibre 9 mm, que permita efectuar mecanicamente tiro semi-automático e tiro automático com rajadas curtas, possibilitando sempre a introdução de bala na câmara com a culatra fechada e um manejo mais fácil para pessoas com pouco treino, como é o caso, na generalidade, do polícia de patrulha.

Ainda de acordo com os princípios que temos vindo a defender, deve-se ter em conta um novo conceito de armas não letais para o equipamento das polícias. Embora ainda pouco desenvolvidas, existem já no mercado algumas com utilidade prática. São exemplo disso as armas não letais que têm possibilidade de utilização de diversos tipos de munições, sendo as mais usadas as que projectam bolas de borracha flexível, cujo impacto é suficiente para neutralizar uma pessoa em posição de agressão eminente ou os aerossóis que, da mesma forma, incapacitam temporariamente.

Estas armas, algumas das quais já em uso em unidades da PSP e GNR podem inanimar, por algum tempo, potenciais agressores, sem lhe causar a morte ou danos físicos de relevo, não havendo por isso riscos de maior, se atingir terceiros.

CONCLUSÃO:

1 — As propostas a seguir indicadas têm em vista apenas as missões gerais de polícia, independentemente do que for tido por conveniente para as missões especiais.

2 — Nestes termos propõe-se, para equipamento dos elementos da PSP e GNR, como arma individual, pistolas de calibre 9 mm, de tecnologia e fabrico modernos.

3 — Como armas de apoio, a transportar nos veículos de patrulha, propõe-se uma espingarda de calibre 12 e, cumulativamente ou em alternativa, atendendo à missão, uma pistola metralhadora, de calibre 9 mm, que permita a culatra fechada com bala na câmara.

4 — Para missões de alteração da ordem, nomeadamente manifestações ou tumultos, propõe-se o equipamento das forças de segurança com armas não letais, do tipo lançador de bolas de borracha, ou aerossóis que incapacitam temporariamente.

Lisboa, 16.12.97

Os Inspectores Superiores,

**Relatores: António Coutinho
e Amadeu Rodrigues**

12.5 — ORGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL — INSPECÇÃO JUDICIÁRIA *

* Relatório de comissão plurinstitucional –
IGAI, GNR, PSP, PJ (perito) – presidida pela IGAI.

A Polícia de Segurança Pública e a GNR são órgãos de polícia criminal, na definição do artigo 1.º, n.º 1, alínea c), do Código de Processo Penal, competindo-lhes tomar providências

cautelares quanto aos meios de prova, nos termos do artigo 249.º, com referência aos artigos 171.º e 173.º, do mesmo Código.

Ainda em conformidade com o preceituado do artigo 263.º, do CPP, os órgãos de polícia criminal assistem o Ministério Público na realização do inquérito criminal procedendo às diligências de investigação e de instrução que lhe forem delegadas nos termos dos artigos 270.º e 290.º, n.º 2, do referido código.

Estas missões fazem parte da competência genérica da PSP, elencada no artigo 5.º da sua lei orgânica — Decreto-Lei n.º 321/94, de 29-12, bem como da competência da GNR, conforme o previsto na respectiva lei orgânica — artigos 4.º e 26.º do Decreto-Lei n.º 231/93, de 26-6.

No mesmo sentido, veio o Decreto-Lei n.º 81/95, de 22-04, criar no seio da PSP e da GNR as brigadas anticrime com competência específica em matéria de prevenção e investigação do tráfico de substâncias estupefacientes ou psicotrópicas.

Para o bom e cabal desempenho das missões que lhe estão atribuídas em matéria de investigação e prevenção criminal, justifica-se que a PSP, à semelhança do que já vem sendo feito na GNR, (..) implemente núcleos de peritos de criminalística distribuídos pelo País, em zonas estratégicas, por forma a garantir a inspecção judiciária no local dos crimes que sejam da competência da PSP e não haja lugar a intervenção de outras autoridades policiais ou judiciárias.

Sem entrar na esfera de competência da Polícia Judiciária nem em competição despropositada e de efeitos perniciosos, os núcleos de peritos de criminalística deveriam assegurar a identificação, sinalização, preservação, recolha e transporte dos vestígios relacionados com os crimes que não sejam da competência exclusiva ou deferida à Polícia Judiciária, com vista ao seu tratamento, análise e interpretação.

Os vestígios recolhidos por estes núcleos só terão utilidade prática, na resolução do caso concreto e no combate ao crime em geral, se forem devidamente tratados, analisados, classificados e interpretados num organismo central com competência legal e técnica para o efeito.

Julgamos que uma boa articulação com os organismos já existentes, a realizar por meio de protocolo, resultaria numa maior eficácia na luta contra o crime, objectivo final de qualquer polícia na prossecução do interesse público.

Assim, no campo da formação, o Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais, da Polícia Judiciária, será o organismo indicado para dar formação aos elementos que venham a ser recrutados e que mostrem vocação e aptidão para essas tarefas de investigação criminal, designadamente nas áreas da lofoscopia, balística, recolha e preservação de vestígios biológicos e não biológicos e fotografia, por forma a ser garantida a cadeia da prova nos termos exigidos em processo penal.

Para a análise, classificação, comparação e posterior tratamento do material lofoscópico, o organismo competente, a nível nacional, é o Departamento Central de Registo de Informações e Prevenção Criminal — Identificação Judiciária, na dependência da Polícia Judiciária.

Os vestígios biológicos e não biológicos deverão ser encaminhados para o Laboratório de Polícia Científica, na dependência da Polícia Judiciária ou Institutos de Medicina Legal das circunscrições de Lisboa, Coimbra e Porto, conforme o material a analisar e as respostas pretendidas.

Em qualquer dos casos, estas entidades têm competência legal e técnica para a realização de perícias nos termos do artigo 152.º do CPP, não podendo ser as mesmas utilizadas, como meio de prova, se feitas em desconformidade com este preceito.

A centralização da análise e tratamento de vestígios impõe-se por ser de interesse público, já que permite o acesso a todas as autoridades policiais e judiciárias que necessitem da informação resultante dos vestígios recolhidos, em casos posteriores.

Se vestígios dactiloscópicos são encontrados numa residência em Évora, que foi inspeccionada após um furto por arrombamento, escalamento ou chave falsa, podem vir a ser, posteriormente, comparados e identificados com um suspeito entretanto resenhado em Bragança, se houver centralização de toda essa informação. Caso contrário, a PSP de Évora, competente para a investigação do furto, desconhece que a GNR de Bragança interceptou um suspeito que é o autor daquele crime.

A experiência diz-nos que a mobilidade dos criminosos é hoje muito grande e que a falta de centralização da informação tem levado a casos caricatos em que uma entidade policial gasta dois ou três meses a procurar identificar um suspeito, quando ele está até a colaborar com outra entidade policial numa outra localidade. Quantas vezes se procura identificar o autor de um crime, de quem se possuem impressões digitais e, decorridos anos, quando o mesmo é efectivamente localizado vimos a saber que o mesmo já tinha estado preso. Só que não tinham resenhado o indivíduo ou as suas impressões digitais não estavam centralizadas.

Este princípio de centralização é válido para todo o tipo de vestígios ou de informação criminal.

Para satisfação das necessidades, a nível da PSP, julgamos que seria necessário criar núcleos de peritos aptos a efectuarem inspecções judiciais ao nível dos Comandos de Polícia, Divisões ou Secções, de acordo com as necessidades e sua implantação no terreno.

No respeitante à GNR, estes núcleos já estão criados ao nível do Destacamento, devendo manter-se, mas trabalhando em exclusivo no serviço de inspecções judiciais.

A instrução e formas de procedimentos devem harmonizar-se com as normas que venham a ser aprovadas na sequência destas propostas.

Cada núcleo deve ser constituído, no mínimo, por três elementos, por forma a garantir a permanência do serviço com, pelo menos, um elemento. As pessoas designadas para este serviço, depois de receberem a formação necessária, devem dedicar-se a tempo inteiro ao desempenho desta missão e apenas a esta. Caso contrário, não conseguirão adquirir a experiência e a capacidade técnica requeridas por esta actividade.

CONCLUINDO:

Julgamos ser de utilidade pública a criação de núcleos de peritos aptos a efectuarem inspecções judiciais nos locais onde forem cometidos crimes que não sejam da competência da Polícia Judiciária ou a mesma lhe tenha sido deferida.

Os núcleos devem ser implantados ao nível dos Comandos de Polícia, da Divisão ou da Secção, de acordo com as necessidades, no tocante à PSP e ao nível do Destacamento, no respeitante à GNR.

Cada núcleo deve ser constituído por três elementos que se dedicarão, em exclusivo, ao exercício das inspecções judiciais, garantindo, assim, a permanência de, pelo menos, um elemento.

Nos casos em que haja intervenção da Polícia Judiciária devem os locais da cena do crime ser isolados, por forma a que nada seja alterado, até à chegada dos peritos e investigadores daquela Polícia.

Nas inspecções que hajam de realizar devem os peritos proceder à identificação, sinalização, preservação, recolha e transporte dos vestígios relacionados com os crimes em averiguação.

Por meio de protocolo, a estabelecer com o INSTITUTO NACIONAL DE POLÍCIA E CIÊNCIAS CRIMINAIS, deve ser assegurada aos interessados a necessária formação nas áreas de lofoscopia, balística, fotografia, recolha e preservação de vestígios biológicos e não biológicos.

Os exames periciais lofoscópicos devem ser feitos pelo DCRIPC — IJ, da Polícia Judiciária, que centralizará a informação, estabelecendo-se protocolo nesse sentido.

Os vestígios biológicos ou não biológicos, bem como os relacionados com a balística, devem ser analisados pelo Laboratório de Polícia Científica ou pelos Institutos de Medicina Legal, conforme seja o mais indicado de acordo com o material a analisar.

Os núcleos devem ser equipados com o material necessário ao cumprimento das suas missões, designadamente: uma mala de lofoscopia, uma máquina fotográfica e utensílios para a recolha e preservação de vestígios, bem como outro material que venha a ser aconselhado pelo INPCC ou pelo DCRIPC-IJ.

Lisboa, 16.12.97

Os Inspectores superiores,

**Relatores: António Coutinho
e Amadeu Rodrigues**

12.6 — INSTRUÇÃO DE TIRO NA PSP E GNR. AVALIAÇÃO E CONTROLO *

* Relatório de comissão plurinstitucional — IGAI, GNR, PSP, PJ (perito) — presidida pela IGAI.

As Leis Orgânicas da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, Decreto-Lei n.º 321/94, de 29/12, e Decreto-Lei n.º 231/93, de 26/6, nos seus artigos 1.º, n.º 1, 107.º, n.º 1 e 22.º, respectivamente, definem estas forças como armadas e com direito ao uso e porte de armas de qualquer natureza. Foi partindo deste pressuposto de direito constituído que a Comissão trabalhou e elaborou o presente relatório sobre a temática da instrução de tiro na PSP e GNR — Avaliação e Controlo.

A Comissão já referiu anteriormente que as armas usadas pelas forças de segurança (PSP e GNR) dão mostras de alguma desactualização e desajustamento face às atribuições e competências que lhes estão cometidas, tendo, na circunstância, sugerido algumas medidas a tomar — ver o relatório “Tipo de Armas Utilizadas pelas Forças de Segurança PSP e GNR” (pag. 104 supra).

Para que a aprendizagem da técnica de tiro seja viável, eficaz e assimilada, impõe-se que os agentes sejam equipados com armamento individual em perfeito estado de funcionamento e adequado ao tipo de missão que lhes está atribuída. A verificação destes pressupostos iria minorar acidentes fatais relacionados com intervenções policiais no terreno e no interior das Esquadras e Postos, assim como em situações decorrentes da vida particular dos agentes.

O estado de funcionamento do armamento influencia directamente a instrução de tiro, a sua avaliação e controlo. A instrução ministrada com armamento em perfeito estado de funcionamento é mais eficaz, de maior qualidade, e permite, futuramente, responsabilizar os agentes nas acções policiais ou outras, não havendo um leque tão vasto para as actuais queixas de disparos acidentais originados pelo mau estado das armas, isto partindo do princípio que estes receberam igualmente armamento em perfeitas condições.

Cumulativamente com a qualidade do armamento, surgem os factores logísticos e humanos, relacionados com:

- 1 — Existência de locais adequados para ministrar instrução de tiro;
- 2 — Pessoal especializado para ministrar instrução;
- 3 — Crédito de munições.

1 — Existência de locais adequados para ministrar instrução

As unidades de instrução, regra geral, e segundo informação prestada pelas mesmas, reúnem as condições adequadas para a realização da instrução de tiro. Algumas das unidades de instrução da GNR não possuem locais para instrução com armas de calibre de guerra.

Ao contrário das unidades de instrução, os Comandos de Polícia e os Grupos Territoriais vivem uma situação bastante deficitária tendo que recorrer a carreiras de tiro pertencentes às Forças Armadas, sendo que no caso da PSP também recorrem às da GNR. O facto de existir esta dependência, ao nível de instalações, é, por si só, um elemento limitador em questões de tempo disponível, circunscrevendo a instrução de tiro a um determinado período do ano, por vezes manifestamente insuficiente, implicando a nomeação excessiva de elementos e redução da quantidade de instrução a ministrar, e a eventual diminuição de qualidade da mesma.

As carreiras de tiro que as Forças Armadas ainda possuem serão adequadas à realização de uma instrução de tiro numa perspectiva militar, mas não respondem, por vezes, às exigências e necessidades de uma instrução que inclui a vertente particular e específica do tiro de polícia.

A Comissão entende que terá que haver, necessariamente, o investimento adequado à criação de locais próprios à instrução, aquisição de tecnologias modernas relacionadas com a mesma e a adaptação dos locais já existentes de forma a permitir a instrução nas melhores condições.

2 — Pessoal especializado para ministrar instrução

A PSP ministra, periodicamente, cursos para formação de instrutores de tiro — Curso de Oficiais de Tiro — e cursos para formação de monitores de tiro — Curso de Auxiliares de Tiro — verificando-se, no entanto, e apesar disso, uma situação deficitária em alguns Comandos de Polícia que procedem à nomeação de elementos não habilitados com este curso para ministrar a instrução.

Os elementos habilitados com os cursos mencionados acumulam, regra geral, outras funções, ficando, desse modo, limitados quanto à rentabilização dos conhecimentos adquiridos. Como se dirá à frente, tal rentabilidade será viável através do exercício em exclusivo das suas funções de Oficiais de Tiro ou Auxiliares de Tiro, consoante os casos.

Relativamente à GNR, os Cursos de Tiro são ministrados pelo Exército, apesar de, recentemente, alguns Oficiais terem igualmente frequentado o Curso de Tiro de Polícia ministrado pelo INPCC (Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais).

À semelhança da PSP, a GNR também não está a rentabilizar estes elementos da forma mais adequada.

Em geral, e em ambas as Instituições, as responsabilidades na instrução de tiro estão directamente relacionadas com a função. Por exemplo, os Comandantes de Esquadra e Postos têm funcionalmente, e só por esse facto, responsabilidades ao nível da instrução de tiro.

A figura do Oficial de Tiro referida nos Regulamentos sobre a matéria de instrução de tiro, aparece como um elemento com a categoria de Oficial, sendo o responsável primeiro pelo planeamento e execução da instrução na carreira de tiro.

A situação relativamente ao Oficial de Tiro poderá eventualmente continuar a existir, mas sob a perspectiva do responsável pelo planeamento, estudo e análise, e, caso esteja habilitado, pela execução da instrução de tiro, devidamente apoiado por uma equipa de instrutores, esses sim, especialistas habilitados com conhecimentos na matéria, que o coadjuvem na instrução, com especial incidência na sua vertente prática.

Deverá dar-se especial atenção à formação de especialistas, independentemente da categoria profissional, tirando posterior partido de tal especialização através da sua afectação

em regime de exclusividade ao Tiro (instrução, avaliação e controlo), o que permitirá uma instrução contínua, coerente e eficaz.

Cada Comando de Polícia e Destacamento Territorial deverá equacionar a constituição da equipa ou equipas que se dediquem a tempo inteiro à temática do tiro, de modo a, assim, otimizar o seu rendimento.

Quando se menciona “Instrução de Tiro”, há a tendência de a relacionar com o aspecto prático, ou seja, com as prestações alcançadas na carreira de tiro. Não deverá ser excluído o aspecto teórico da instrução, relacionado com a arquitectura, manuseamento, funcionamento e segurança das armas, e a legislação que rege o seu uso.

A afixação do Decreto-Lei n.º 364/ 83, de 28 de Setembro, nas Esquadras e Postos, é manifestamente insuficiente para que os agentes adquiram o panorama legal quanto ao uso da arma que lhes está distribuída. Deverá passar a ser ministrada, no âmbito da Instrução de Tiro do Quadro Orgânico, instrução de armamento, que visará a constante actualização dos conhecimentos dos agentes, quanto às armas que têm distribuídas e quanto à legislação vigente sobre o assunto. Esta instrução seria ministrada pelas equipas de instrutores já referidas, cumulativamente com a instrução de tiro, na vertente prática, devidamente orientados pelo Oficial de Tiro, elemento responsável por toda a instrução aos vários níveis.

3 — Crédito de munições

A Comissão recolheu a sensibilidade de que, de modo geral, os Comandos de Polícia têm estado sujeitos a um crédito de munições diminuto o qual tem vindo a limitar a acção dos instrutores que têm enfrentado sérias dificuldades em rentabilizar ao máximo a sua instrução.

Quanto à GNR, a Comissão não recolheu informação de dificuldades a este nível.

Na óptica da Comissão, deverá ser dado maior ênfase ao papel do Oficial de Tiro na determinação do crédito de munições, responsabilizando-o posteriormente pela sua adequada utilização.

AVALIAÇÃO E CONTROLO

Há que salientar a estreita relação existente entre a formação profissional e os objectivos e missões de cada uma destas forças.

No entender desta Comissão, deverá ser delineada, *a priori*, a estratégia a seguir na área de instrução de tiro, estratégia essa que visará sempre o cumprimento dos objectivos e missões já referidos, o que obrigará necessariamente a uma formação adequada.

Neste item, há igualmente a necessidade de distinguir o período de formação inicial, à responsabilidade das Escolas, e o da formação posterior, esse já no âmbito dos Comandos de Polícia e Grupos Territoriais, formação essa que deverá ser adequada, ao exemplo da primeira, às exigências da função policial.

4 — Escolas

No caso das Escolas da PSP:

De acordo com informação prestada pelo Comando-Geral (Of. n.º DIENS 0264, Proc. 49C62, de 25.02.98), relativamente à formação inicial ministrada na Escola Superior de Polícia, cujos destinatários são os alunos pertencentes ao Curso de Formação de Oficiais de Polícia, a vertente prática encontra-se incluída na área de Instrução Diversa, e os resultados obtidos são considerados na atribuição da nota dada na área de Corpo de Alunos.

A vertente teórica, na ESP, inclui as cadeiras de Tecnologia do Armamento e a de Munições e Balística num total de 90 horas, distribuídas pelos 1.º e 2.º anos do curso, onde se visa ministrar conhecimentos sobre as armas mais usadas especialmente as empregues na PSP, e encontra-se incluída na Área Técnica, que engloba cadeiras de outra natureza, e tem coeficiente 1 na atribuição da nota final dos alunos, nessa área.

Na Escola Prática de Polícia, a vertente prática não tem implicação na atribuição da nota final dos alunos.

Quanto à GNR:

Na Academia Militar a situação é similar à referida quanto à ESP.

Na Escola Prática, numa primeira fase, denominada Instrução Básica (IB), existem dois grupos distintos: o grupo que integra as Disciplinas de Tiro e Educação Física, e outro, denominado Formação Militar, que, entre outras, integra a Disciplina de Armamento, possuindo os coeficientes 1 e 2, respectivamente, tendo influência na atribuição da nota ao aluno. Numa segunda fase, Instrução de Especialidade (IE), passa apenas a existir o grupo Tiro/ Educação Física, que mantém o coeficiente 1 para a atribuição de classificação ao aluno.

Conclui-se, desta forma, que a vertente prática e a vertente teórica se encontram em áreas distintas, não havendo conjugação entre ambas e não estando relacionadas nem em questões de conteúdo, nem na atribuição de uma classificação única aos alunos.

Sendo a formação uma actividade de aprendizagem devidamente planeada que influencia a competência profissional e havendo a possibilidade de os resultados serem mensuráveis, é imperativo, no entender desta Comissão, que as Escolas de ambas as Instituições autonomizem a temática da Instrução de Armamento e Tiro, e que esta, na sua globalidade, assuma um coeficiente, a definir pelas entidades competentes, na classificação final dos alunos.

A formação nesta temática deverá ser permanente e inscrita em todos os Cursos, de forma a manter ou criar automatismos e capacidades de desempenho adequados em área de extrema importância como esta. Seria, igualmente, de todo o interesse que o programa das matérias passasse a englobar o direito vigente, de forma a possibilitar aos alunos o panorama legal relativo ao uso de armas de fogo.

5 — Formação nos Comandos de Polícia e Grupos Territoriais

A formação nos Comandos de Polícia e Grupos Territoriais deverá ser ministrada de forma contínua e em coerência com a formação inicial, ministrada nas Escolas, garantindo a efectiva assimilação e aplicação dos conhecimentos e técnicas adquiridos.

Na temática em foco, deverá a formação, avaliação e controlo ser feito pelo sector de cada Comando de Polícia e Destacamento Territorial encarregado da Instrução de Tiro, conforme já foi referido no ponto *Pessoal especializado para ministrar instrução*.

A Comissão entende que ambas as Instituições deverão definir de forma clara uma política de avaliação de desempenho dos seus elementos, nesta temática. No actual contexto, a avaliação e controlo devem ser efectuados, numa primeira linha, a título individual, pelos responsáveis directos pelo Armamento e Tiro ao nível dos Comandos de Polícia e Destacamentos Territoriais.

6 — CONCLUSÕES:

Face ao exposto, e sem prejuízo dos trabalhos que estão a ser desenvolvidos no seio de ambas as Instituições, a Comissão apresenta as seguintes conclusões:

1 — É imperioso investimento adequado à criação de locais próprios à instrução, à aquisição de tecnologias modernas relacionadas com a mesma e à adaptação dos locais já existentes de forma a permitir a sua realização nas melhores condições.

2 — Deverá dar-se particular atenção à formação de especialistas, independentemente da categoria profissional, devendo cada Comando de Polícia e Destacamento Territorial equacionar a constituição de equipa ou equipas que se dediquem a tempo inteiro à Instrução de Armamento e Tiro.

3 — As Escolas de ambas as Instituições devem autonomizar a temática da Instrução de Armamento e Tiro de maneira a que esta, na sua globalidade, assuma um coeficiente, a definir pelas entidades competentes, na classificação final dos alunos.

4 — A Instrução e Formação em sede de Armamento e Tiro deverá ser contínua e permanente.

5 — Nesta sede, ambas as Instituições deverão definir, uma política de avaliação de desempenho dos seus elementos.

Lisboa, 17.04.98

A Inspectora Principal,

Relatora: Isabel Canelas

12.7 — O POLICIAMENTO EM ZONAS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA *

* Estudo.

INTRODUÇÃO

A criação de grandes espaços urbanos, especialmente a partir da Revolução Industrial, provocou uma grande desorganização do espaço na maioria das cidades. A cidade, que há uns anos atrás era vista como um contínuo homogéneo, alterou-se e, hoje, passou a distinguir-se dentro dessa cidade vários sectores que assumem naturezas diferentes: zonas comerciais, espaços dormitórios, zonas históricas, bairros degradados, etc.

Mas o facto mais preocupante, consequência da criação destes grandes espaços urbanos, é o crescimento perfeitamente anómalo das periferias que no caso português mais se agravou, com a vinda, a seguir ao 25 de Abril de 1974, de milhares de pessoas oriundas das ex-colónias e também com a deslocação maciça das pessoas do interior para as cidades à procura de melhores condições de vida. Esta nova organização social começou desde o seu início a apresentar traços de perfeita ruptura: construções clandestinas sem qualquer preocupação arquitectónica ou urbanística, falta de espaços de lazer, sociais ou outros, condições deficientes de higiene e salubridade pública. Além do mais, começaram a viver na mesma zona pessoas com culturas, maneiras de pensar e ser diferentes, o que provocou uma heterogeneidade de relações sociais que dificilmente foram assimiladas, factores estes que propiciaram o aparecimento de vários fenómenos, como a delinquência, prostituição, droga e outros comportamentos desviantes.

A existência destes bairros, funcionando alguns como verdadeiros “guetos”, tem contribuído para o aumento da insegurança e da violência, quer nesses bairros quer ainda nas zonas circundantes. É evidente que as soluções para a insegurança ou para a violência estão a maior parte das vezes contidas no enunciado das suas próprias causas: desemprego endémico (e consequente perda de poder de compra, fracasso, impossibilidade de satisfação de encargos familiares); afluxo mal controlado de emigrantes e deslocação de pessoas das regiões do interior para os centros urbanos; urbanismo mal adaptado ou inexistente e os consequentes efeitos crimínógenos daí resultantes (bairros construídos sem espaços verdes, falta de infra-estruturas desportivas, ruas estreitas, falta de iluminação, escolas, creches); diferenças culturais; exclusão social.

É evidente que a resposta à violência não depende, exclusivamente, das medidas que o Estado possa tomar ao nível da repressão ou do confronto. Deve, antes, aceitar-se que as soluções têm uma resposta multidisciplinar, nomeadamente, nas seguintes áreas: Educação; Trabalho e Segurança Social; Obras Públicas e Habitação; Cultura (área desporto); Administração Interna.

No entanto, se é verdade que as soluções não passam apenas pela Instituição policial, esta poderá ter um papel positivo nessa resposta, não só pelas medidas que pode e deve tomar, mas também, pelas sinergias que pode “provocar” nessa responsabilidade multidisciplinar. Para que isso aconteça, necessita alterar uma cultura organizacional pouco de acordo com os tempos que correm, modificar processos de selecção/formação e criar uma nova filosofia de policiamento, para poder intervir de outra forma, em especial, nos bairros que exigem da Instituição policial uma intervenção prioritária e mais cuidada.

O presente trabalho tem como objectivo fundamental o estudo daquilo que seria necessário para criar esse policiamento, que passaremos a designar por **POLICIAMENTO PARA ZONAS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA**.

O QUE É O POLICIAMENTO PARA ZONAS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA

O policiamento para zonas de intervenção prioritária é um tipo de policiamento que funciona numa determinada área, previamente definida e que assume responsabilidades e desenvolve tarefas nessa mesma área.

É um policiamento essencialmente colaborante e que adopta uma “estratégia de adesão” e não uma “estratégia de repressão”. Esta estratégia de adesão poderá provocar alguma “alergia” nas Forças de Segurança, porque, historicamente, estas forças têm assentado a sua legitimidade na sua proximidade com o Estado e na expressão da sua força — estratégia de repressão.

Este tipo de policiamento desenvolver-se-ia por fases:

1.ª FASE: Policiamento de proximidade progressiva.

Nesta primeira fase, deviam os agentes tentar ganhar o apoio e confiança dos moradores. Seria assim de extrema importância que, desde o início, as forças de segurança se socorressem de instituições/associações representativas ou com grande aceitação nesses bairros, que poderiam ajudar a explicar o que se pretende obter com este tipo de policiamento. Importante ainda, a ajuda das associações de moradores, escolas, grupos culturais e desportivos, igreja, etc. É que sem a adesão da comunidade desse bairro, ou de grande parte dela, é muito difícil implementar este tipo de policiamento.

2.ª FASE: Policiamento de maior visibilidade.

Depois da 1.ª fase, isto é, depois de conquistada a confiança e apoio dos cidadãos, passar-se-ia a outra, em que os agentes, a par de uma maior visibilidade, começavam a ter uma atitude mais actuante sem que isso signifique a assunção de comportamentos mais repressivos ou hostis para com a comunidade.

Este tipo de policiamento tem como objectivo prioritário prestar aos moradores locais um serviço mais personalizado e abrangente. Pela sua própria natureza, são os bairros mais degradados que mais beneficiarão com a implementação deste tipo de policiamento.

OBJECTIVOS A ATINGIR COM ESTE POLICIAMENTO

- 1 — Proporcionar ao aglomerado populacional desse bairro, alguém com quem possa discutir diariamente as ocorrências verificadas nessa área;
- 2 — Trabalhar em conjunto com outras instituições sociais da área no combate à criminalidade;
- 3 — Uma maior informalidade no contacto com os moradores, o que lhe permitirá expressarem os seus pontos de vista e preocupações de uma forma mais construtiva;
- 4 — Maior satisfação por parte do agente, resultante do facto de sentir que a sua actuação está a ser útil e necessária à população;
- 5 — Os agentes envolvidos sabem perfeitamente — é obrigatório que o saibam — aquilo que vão fazer e aquilo que se espera deles.
- 6 — Os agentes podem ajudar a recriar um outro sentido comunitário, pois, as pessoas que habitualmente vivem nestes bairros interiorizaram o conflito cultural entre dois mundos — no que viviam e no que agora vivem —, daí poderem ser apoiados na conquista de uma nova identidade e de um novo sentimento de pertença.
- 7 — Evitar que alguns moradores desses bairros, especialmente os jovens, entrem no mundo criminoso, apostando assim numa atitude mais preventiva do que repressiva.

O QUE É NECESSÁRIO PARA IMPLEMENTAR ESTE POLICIAMENTO

Para implementar este tipo de policiamento é necessário fazer a selecção e delimitar as áreas em que o mesmo vai ser implementado.

Os limites da área a ser policiada, devem ser claramente definidos e não se pode permitir, como por vezes acontece, que uma parte do bairro seja policiada pela PSP e outra pela GNR, ou a parte norte faz parte da esquadra de Miraflores e a parte sul da esquadra de Carnaxide.

As áreas (bairros) com graves problemas sociais podem exigir um número muito mais elevado de agentes do que aquele que habitualmente se utiliza. Para o cálculo deste número deve ainda ser equacionado, quer a área do bairro quer a densidade populacional.

Seria importante, senão necessário, a criação de um departamento policial nesse bairro. Não tem de ser forçosamente uma esquadra tipo, com toda a sua estrutura demasiado pesada (baristas, messe, administrativos, armeiro, etc.) e com custos elevados, mas sim um posto de atendimento a que as pessoas se possam dirigir para apresentar os seus problemas. A existência deste local é importante em termos preventivos/dissuasores, mas mais, permite um tipo de policiamento que não se contabiliza mas que se faz. É o agente que entra e sai de serviço, que vai ver a escala, falar a um colega e, mesmo que faça este percurso “à civil”, ele é conhecido e isso é um aspecto que vai ajudar à segurança daquele bairro.

Seria ainda necessário criar um “Conselho de Moradores”, órgão do qual fariam parte, além dos representantes da polícia, as instituições/pessoas mais representativas do bairro. Mais uma vez aqui a ideia de responsabilização da comunidade. É necessário envolver as pessoas, elas próprias têm de ter a noção de que a sua segurança não é só um problema da polícia.

Deve alterar-se a hoje habitual e por vezes encorajada avaliação do desempenho dos agentes. Este tipo de policiamento não deve ser feito de acordo com o número de detenções efectuadas ou com o número de Autos de Notícia elaborados. Deve antes criar-se um sistema de recompensas que, passando pelo louvor já existente, se pode estender a outro tipo de atitudes que poderão incluir, por exemplo, a prioridade no fornecimento de novos equipamentos.

Deve fomentar-se aquilo que normalmente se designa por “cultura do sucesso”, isto é, não se deve punir o agente que tentou fazer as coisas de uma forma correcta, porque senão esse agente, da próxima vez que tiver de tomar uma decisão, não o faz porque tem medo de errar.

CRITÉRIOS A UTILIZAR NA SELECÇÃO DOS AGENTES

Este tipo de policiamento exige um agente com um perfil muito próprio e que possa enquadrar-se nesta nova filosofia. Espera-se dos agentes que cumpram todas as missões que digam respeito a um agente operacional da instituição, mas a qualidade de intervenção dos agentes na relação com a comunidade melhorará significativamente se se der especial ênfase a certas características, das quais destacamos as seguintes:

- a) Devem os agentes revelar maturidade e inteligência, mas também se exige experiência nas funções — o tempo necessário para se familiarizar com a verdadeira natureza do serviço policial, ou seja, três ou quatro anos;
- b) Serem dotados de uma grande capacidade de relacionamento interpessoal. Uma das suas características deverá ser a de saber ouvir e estar receptivo aos cidadãos daquele bairro e aos seus problemas;
- c) Revelarem um grande à-vontade e auto-confiança no relacionamento com as pessoas;
- d) Serem excelentes comunicadores e capazes de se expressarem com clareza, quer por escrito quer oralmente;
- e) Os agentes têm de ter talento e vocação e estarem motivados para este tipo de funções;
- f) Capacidade de organização e facilidade na resolução de problemas;
- g) Empenho no ideal do serviço à comunidade e uma compreensão inteligente da importância da aplicação das disposições legais;
- h) O policiamento abrangeria todos os agentes, homens e mulheres;

- i) Como na maior parte destes bairros vivem pessoas que são oriundas das ex-colónias, um factor que podia ajudar na selecção destes agentes, seria por exemplo, a ligação (afinidade) que estes poderiam ter com essas pessoas — nasceram nesses países, viveram lá, etc.;
- j) Esta selecção seria feita tendo em atenção os parâmetros atrás enunciados e não outros, como por exemplo a antiguidade. Os agentes poderiam oferecer-se para ir trabalhar nesses locais, mas a sua colocação seria feita por escolha e, preferencialmente, com o aval do seu futuro chefe directo.

EQUIPAMENTO/ RECURSOS MATERIAIS

Para efectuar este policiamento, devia existir o seguinte equipamento/recursos materiais:

- a) Um departamento policial — Este departamento, que sem ser uma estrutura demasiado pesada e dispendiosa, devia garantir aos habitantes daquele bairro — ou a qualquer cidadão —, as condições indispensáveis para a apresentação dos seus problemas. Em caso algum, deve dispor-se de instalações sem um mínimo de qualidade e dignidade.
- b) Um Emissor/receptor — Cada agente, ou cada patrulha, no caso de ser mais do que um elemento, deverá estar munida de um emissor/receptor, o que lhe permite estar sempre contactável, podendo assim, receber a qualquer momento instruções, mas também, poder contactar, em caso de necessidade, com a central, que lhe daria todo e qualquer apoio.
- c) Viaturas — A dimensão da área (bairro) será determinante para saber se deve existir ou não um carro-patrulha. Em princípio, a dimensão do bairro permite ao agente cumprir as suas missões sem necessidade de utilizar este meio, devendo, no entanto, existir relativamente próximo um carro-patrulha, o que lhe permitia deslocar-se rapidamente para o local em caso de necessidade (transportar um detido, prestar socorro, etc.).
- d) Outro equipamento — Neste tipo de policiamento não deviam os agentes trazer à vista tudo aquilo que pudesse ser entendido como uma demonstração de força (ex. algemas, carregador sem ser o da arma).

PREPARAÇÃO PRÉVIA PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO

Para que um policiamento com esta filosofia seja posto em execução e tenha sucesso, é necessário proceder a uma preparação prévia devendo ter-se em atenção os seguintes aspectos:

- a) Rigorosa delimitação da área em que vai implementar este tipo de policiamento;
- b) Levantamento rigoroso do número de habitantes daquele bairro;
- c) Um estudo da criminalidade do bairro com base nas estatísticas dos últimos três anos;
- d) Com base nos elementos recolhidos, referidos em b) e c), efectuar um estudo com o objectivo de saber qual o número de agentes necessário para executar este tipo de policiamento;
- e) Na delimitação da área, referida em a), deve haver o cuidado de aquele bairro formar um todo homogéneo, isto é, não haver uma parte sob a alçada da PSP e outra da GNR ou Esquadras diferentes;
- f) Proceder à selecção dos agentes do modo referido;
- g) Após esta selecção, o grupo escolhido seria sujeito a um breve período de formação, que incidiria sobre os problemas com que os agentes se iriam deparar. Os formadores

- deviam ser pessoas que tivessem um conhecimento profundo das matérias relacionadas com esses problemas, podendo ser pessoas alheias à instituição policial (ex., jornalistas, magistrados, psicólogos, sociólogos, assistentes sociais, representantes da APAV, etc.).
- h) Construção, no caso de não existir, de um departamento policial nos moldes já referidos;
 - i) Contactar com os elementos mais representativos do bairro (associações, grupos, escolas, igreja) para que estes, antes de ser posto em funcionamento este tipo de policiamento, pudessem explicar às pessoas o que iria acontecer, tentando ao mesmo tempo sensibilizá-las para as vantagens que podiam advir para a comunidade;
 - j) Estudar com os representantes referidos em i), quais os problemas desse bairro e a melhor maneira de os resolver e, com base nesse estudo, elaborar o “contrato-programa” que a polícia deveria cumprir (ex., nos últimos três anos foram furtadas, em média, 20 viaturas por ano: nesse contrato a polícia propunha-se reduzir esse número para metade). O não cumprimento deste objectivo, obrigaria o chefe do policiamento desse bairro a apresentar uma justificação, podendo mesmo vir a ser substituído com os inerentes inconvenientes que isso podia (devia) ter para efeitos de concursos, promoções.
 - k) Criação do “Conselho de Moradores” naquele bairro e a consequente escolha dos seus representantes.

FUNÇÕES DOS AGENTES

Para além das funções que incumbem aos agentes das forças de segurança, pede-se-lhes ainda que desempenhem as seguintes funções:

- a) Garantam a presença da polícia numa área previamente determinada, patrulhando aquele local, comunicando com a comunidade, associações, escolas, clubes;
- b) Iniciem e promovam programas de prevenção da criminalidade (através de palestras, contactos, folhetos);
- c) Ajudem a reduzir o vandalismo e outros danos, alertando os moradores para mecanismos de segurança passiva que possam ser por eles utilizados. (Ex: gradeamentos, portas reforçadas, melhor iluminação, marcação de bens próprios);
- d) Proporcionem uma comunicação eficiente entre as pessoas da área e o departamento policial, dando especial ênfase à identificação dos indivíduos suspeitos da prática de crimes;
- e) Proporcionem serviços e informações aos moradores daquela área;
- f) Apoiem e encorajem todos aqueles que naquele bairro trabalham para o bem-estar do bairro, dando especial atenção aos jovens e idosos;
- g) Elaborem relatórios periódicos sobre o bairro;
- h) Desenvolvam um profundo conhecimento da área e dos seus habitantes;
- i) Mantenham contactos permanentes com outros serviços existentes no bairro, em especial, serviços sociais e/ou assistência;
- j) Privilegiem o policiamento em pontos sensíveis do bairro (escolas, estabelecimentos);
- k) Mantenham um conhecimento aprofundado do crime e das tendências da criminalidade da área;
- l) Organizem e mantenham actualizado um registo de informação da área, devendo este conter uma descrição da área com estatísticas actualizadas. Neste registo, ficariam também inscritos os problemas verificados e que medidas foram tomadas para os

resolver. Estes dados poderiam vir a ser determinantes para a justificação a dar pelo não cumprimento do referido “contrato-programa”, mas também para avaliar da eficácia deste tipo de policiamento.

AValiação da Eficácia

Embora não se faça, é necessário que se comece a criar a ideia de que todos os serviços policiais devem ser avaliados, devendo esta avaliação ter alguma preponderância em matéria de concursos de promoção, transferências de comando ou serviço, pois, caso contrário, corre-se o risco de se instalar a ideia — se é que já não está já instalada —, de que o melhor é não fazer nada. Nos moldes em que se pretende implementar esta nova filosofia de policiamento, é possível e deve ser feita essa avaliação. Para tanto, podiam utilizar-se os seguintes métodos:

- a) Verificar, anualmente, se o “contrato-programa” foi ou não cumprido;
- b) Através de entrevistas pessoais, a realizar pela instituição ou por entidades estranhas à mesma, ouvir os líderes comunitários, habitantes, associações, representantes do bairro e os elementos do conselho de moradores;
- c) Seriam ainda analisadas as estatísticas dos crimes praticados nesse bairro e seriam tiradas daí todas as ilações;
- d) Análise dos relatórios elaborados, mensalmente, pelo departamento policial do bairro;
- e) Ainda a análise de outros meios que podiam ajudar a aferir do sucesso, ou falta dele, como por exemplo, notícias publicadas nos jornais, televisão, cartas enviadas ao comando policial, referências de outros organismos.

A EXPERIMENTAÇÃO DO POLICIAMENTO

Ao pretender-se implementar este tipo de policiamento existem alguns cuidados que devem ser ponderados.

O primeiro, resulta do facto de que a mudança — do que quer que seja —, é sempre um processo complexo mas, é-o muito mais numa instituição que, por natureza, é conservadora.

O segundo, tem a ver com a implementação de um novo tipo de policiamento que, não se sabe de início se o mesmo pode vir a funcionar ou não, daí que houvesse toda a vantagem em se criar um “bairro piloto” que serviria de “laboratório de experimentação” de um sistema maior e mais complexo. Serviria esta experiência para analisar se o sistema funciona, se precisa de ser corrigido, mas permite ainda, se não funcionar, voltar novamente ao início sem provocar grandes alterações no sistema.

VANTAGENS DESTES POLICIAMENTO

É unanimemente aceite que as pessoas querem ver mais agentes, de preferência uniformizados, a policiar as cidades, os bairros, as ruas. Porém, o alargamento das zonas urbanas e o aumento dos custos, tornam difícil fornecer, hoje, o tipo de patrulhamento intensivo que era comum nas áreas urbanas.

Esta exigência de uma maior presença policial é colocada, a maior parte das vezes, em termos de necessidade de mais agentes, construção de novas Esquadras, insatisfação relativamente à resposta dada pela polícia ou de uma combinação destas. Ora, o que realmente as pessoas querem, é um conjunto de agentes a policiar a área em que vivem e que compreendam as necessidades, os anseios dessas pessoas. Sendo assim, o serviço de policiamento tem de ser um serviço local, um serviço de proximidade, isto porque:

- a) Possibilita, desde logo, a vantagem da tomada da decisão ter a ver com os problemas locais e não ser tomada a um nível mais elevado (Distrital ou Nacional). Só assim, a polícia pode dar respostas adequadas às necessidades específicas daquela comunidade.

- b) Este tipo de policiamento permite ainda uma maior sintonia na cadeia de comando (superior/subordinado), derivada de uma maior proximidade física mas também porque os objectivos a atingir são conhecidos e comuns a ambos;
- c) Permite também, no campo disciplinar, a tomada de medidas com maior rapidez, porque sendo o agente mais conhecido a resolução do caso torna-se mais fácil e, para o êxito deste tipo de policiamento, é de extraordinária importância que os agentes que não compreendam nem coloquem em prática esta nova filosofia, sejam afastados daquele local. Isto, para os habitantes, é uma prova de que a polícia está efectivamente ali para servir os cidadãos daquela comunidade, daquele bairro.
- d) Torna ainda possível a avaliação da eficácia do policiamento. Como é que se faria a avaliação desta eficácia? Por exemplo, através de um “contrato-programa” celebrado com os habitantes, nos quais a polícia mencionaria quais os objectivos que pretendia atingir. No final do ano, ou com outra periodicidade, far-se-ia uma avaliação para ver se estes objectivos tinham sido ou não cumpridos.
- e) A celebração deste “contrato”, referido em d), iria criar a ideia de responsabilização por parte da polícia, e, ao mesmo tempo, pela comunidade. Esta sentiria que o sucesso ou insucesso deste novo tipo de policiamento também se devia ao seu empenho — ou à falta dele.
- f) Outra vantagem — que se torna mais fácil com este tipo de policiamento —, seria a criação de parcerias, isto é, a ligação da polícia com outros representantes daquela comunidade (igreja, assistência social, grupos recreativos, etc.).
- g) Em termos de recursos humanos, é uma oportunidade única para os agentes com talento e vocação se envolverem num trabalho policial que beneficia directamente as pessoas nas suas vidas quotidianas e da qual eles próprios podem retirar muita satisfação.
- h) Este tipo de policiamento permite ainda uma maior flexibilidade de horários. O agente não tem que entrar e sair sempre à mesma hora. São as necessidades daquele bairro, daquela área, que irão determinar qual o horário mais adequado.

DESVANTAGENS

Como seria de esperar, este tipo de policiamento, pese embora as vantagens enunciadas, também possui alguns aspectos que, não sendo tomados em linha de conta, funcionam como desvantagens e poderão comprometer a implementação do mesmo. De entre esses aspectos destacamos os seguintes:

- a) Para a montagem dum policiamento com estas características é necessário um elevado número de agentes;
- b) Em alguns casos pode ser necessário a construção de departamentos policiais;
- c) O tipo e a forma deste policiamento exige que, durante um período de tempo — que não deverá ser inferior a três anos —, os agentes não devam ser transferidos para outros locais. Coloca-se, assim, a questão de como resolver os problemas que surgem com as transferências, os concursos, cursos e outros, como seja o de dar aulas nas escolas de polícia;
- d) A permanência referida na alínea anterior, poderá originar situações prejudiciais para o desempenho do serviço, devido a uma maior familiarização dos agentes com as pessoas e com a área, o que poderá vir a causar um certo laxismo na intervenção dos agentes;
- e) Se, ao implementar este policiamento, não houver o cuidado de explicar à comunidade quais os objectivos e finalidade do mesmo, essa mesma comunidade poderá pensar que a polícia não está ali para os ajudar, mas sim, para os vigiar e controlar;

- f) A implementação deste policiamento e a sua publicitação, pode fazer com que as pessoas de outros bairros ou outras localidades, exijam um policiamento nos mesmos moldes;
- g) Ao fazer-se a selecção dos agentes, corre-se o risco de criar divisões internas, pois, poder-se-à dar a ideia de que existem agentes bons e agentes maus;
- h) Ao proceder-se à construção de novos departamentos e nada fazendo naqueles que neste momento não têm as mínimas condições, pode provocar-se algum descontentamento;
- i) A criação de sub-unidades dentro de um sistema já existente, pode criar alguns problemas de comunicação interna;
- j) A descaracterização de uma filosofia de policiamento já assimilada pelos agentes, com a consequente reserva que as pessoas sempre colocam quando se criam novas formas de agir e novos procedimentos.

CONCLUSÕES:

Em face do que atrás foi enunciado, podem tirar-se, entre outras, as seguintes conclusões:

- 1 — A instituição policial tem de ser capaz de responder aos novos desafios que a sociedade lhe coloca;
- 2 — Esta resposta implica um estudo prévio de novas e possíveis formas de actuação, mas também da sua exequibilidade;
- 3 — Actualmente faz-se sentir a necessidade de uma intervenção eficaz, por parte da instituição policial, nos bairros mais carenciados e degradados;
- 4 — Esta intervenção implica uma nova metodologia de actuação por parte das forças de segurança;
- 5 — Deve reforçar-se a componente preventiva/dissuasora em detrimento de uma componente mais repressiva;
- 6 — Este sistema de policiamento implica um aumento de efectivo e, em alguns casos, a criação de novas estruturas;
- 7 — Conclui-se ainda que, sem a adesão da comunidade, sem a sua responsabilização e envolvimento neste projecto, esta nova filosofia de policiamento terá algumas dificuldades em ser implementada;
- 8 — Ter presente, ainda, que a polícia apenas pode resolver uma parte do problema, mas para a sua resolução global, deverão ainda contribuir outros organismos e serviços, tais como, a saúde, a assistência social, a educação, as obras públicas.
- 9 — A necessidade de descentralização e autonomização do centro decisório — os problemas locais têm que ser encarados e resolvidos localmente;
- 10 — A polícia deve aproveitar — através da criação de parcerias, conselho de moradores — recursos humanos e materiais que já existem;
- 11 — Os custos deste policiamento são, essencialmente, ao nível dos recursos humanos;
- 12 — Deve ser avaliada a eficácia deste tipo de policiamento;
- 13 — O sistema deve ser experimentado, através da criação de “bairros piloto”, antes de ser aplicado;
- 14 — As vantagens superam as desvantagens enunciadas;

15 — Existem condições, materiais e humanas, para que a instituição policial ponha em prática uma nova filosofia de policiamento em zonas de intervenção prioritária.

Lisboa, 17.01.97

O Inspector Principal,

José Fernandes

12.8 — ACÇÕES DE FISCALIZAÇÃO EM POSTOS DA GNR E ESQUADRAS DA PSP — RELATÓRIOS-SÍNTESE

(4.º trimestre de 1997).

Em prossecução do cumprimento do Plano de Actividades da IGAI para o ano de 1997, realizaram-se no último trimestre desse ano, acções de fiscalização sem pré-aviso em unidades da PSP e da GNR, situadas em zonas diversificadas do território nacional.

Dessa actividade, apresenta-se agora o relatório-síntese global, e respectivos relatórios parcelares, que deve ser considerado na perspectiva de continuação de anterior relatório, referente a idêntica actividade desenvolvida no período de 01.07.97 a 30.09.97, enviado a Sua Excelência o Ministro da Administração Interna pelo ofício n.º 1247, de 7/11/97.

Nestas acções foram verificados os seguintes itens: procedimentos em casos de detenção e identificação; expediente geral e movimento processual; colaboração com os tribunais; efectivos e enquadramento das chefias; carências materiais; instalações físicas e zonas de detenção; impacto e adesão aos novos programas ministeriais.

No período a que agora nos reportamos, foram visitados 130 locais, segundo o seguinte mapa explicativo:

[]

I — Procedimentos (registo e comunicação de detenções, identificação).

Embora se constate um acatamento generalizado das determinações superiores sobre registo e comunicação das detenções, verificam-se ainda algumas incorrecções, dúvidas e, excepcionalmente, alguns casos de incumprimento.

I — a) Assim, no que respeita ao **registo**, e estando praticamente uniformizado o modelo de livro adoptado, há ainda que acautelar aspectos formais relacionados com a sua escrituração: termo de abertura, rubrica e numeração de folhas, ressalva de rasuras, preenchimento a tinta (não a lápis), etc.

I — b) No que respeita às comunicações das detenções, existem algumas dúvidas e divergências sobretudo nas comunicações **por fax**. Convirá por isso acautelar os seguintes aspectos mais evidenciados:

— para evitar quaisquer dúvidas sobre o cumprimento destas determinações ao expediente referente à detenção deverá ficar anexado o “o.k.” comprovativo do envio e recebimento do fax;

- nos casos em que o detido seja conduzido para a zona de detenção de esquadra ou posto diferente daquele em cuja área ocorreu a detenção, deverá a comunicação ser efectuada pelo local onde se procedeu à detenção, mencionando-se nessa comunicação que, por razões logísticas, o detido foi conduzido para outro local (este entendimento foi já objecto de comunicação ao Comando-Geral da GNR);
- a comunicação por fax deverá ser sempre efectuada, independentemente do dia da semana ou da hora, e mesmo que devido a boas relações ou outras, o Tribunal “dispense” os agentes de tal procedimento, visto que o mesmo é imposto por ordens hierárquicas e o não cumprimento poderá implicar responsabilidade disciplinar;
- nos locais onde não existe fax — e só nestes — deverá observar-se o procedimento que já vem sendo adoptado com muita frequência: comunicação através do fax do Comando respectivo;
- a comunicação por fax deverá ter lugar na sequência de qualquer detenção, prevista no CPP e consoante os casos será enviada ao magistrado do MP ou Judicial.

I — c) No que respeita ao **procedimento de identificação** (matéria que foi objecto de uma recomendação da IGAI acolhida por despacho ministerial, indicando regras transitórias acauteladoras de actuação dos agentes perante as dúvidas que se suscitam e até à entrada em vigor do novo regime legal/Código de Processo Penal), constata-se que, não obstante existir uma franca evolução nesta matéria, subsistem ainda algumas dúvidas e divergências.

E se, por um lado, nas zonas de menor densidade populacional, raramente se recorre a este procedimento, é certo porém que o mesmo é, ou deve ser, utilizado com frequência nas grandes zonas urbanas.

Deverá assim ser divulgada plenamente a referida recomendação (que se constatou ter chegado já a diversos locais) e deverá ainda ser acautelado quer o **registo** quer o **modelo** de auto de identificação adoptado. Ora se relativamente ao registo existem já orientações dos Comandos-Gerais, que mandam utilizar para o efeito o livro de detenções com a menção “obs.”, já quanto ao **modelo de auto** adoptado se constatou existir uma grande diversidade sendo que os mesmos nem sempre satisfazem os requisitos legais, nomeadamente, pela falta de “assinatura do identificando”.

Deverá pois acautelar-se este aspecto, verificando-se se constam dos diversos modelos adoptados os aspectos essenciais e que são referidos na recomendação da IGAI. A este propósito, e a título exemplificativo, referirei o modelo adoptado no Destacamento Territorial da GNR de Setúbal, que se revela muito completo.

II — Colaboração com os Tribunais

Nesta matéria e segundo os itens verificados, constata-se que:

II — a) Tal como vem sendo amplamente reconhecido, existe uma grande sobrecarga de serviço nos diversos locais visitados, decorrente das solicitações judiciais quer em matéria de inquéritos (delegação de competências ou realização de diligências), quer em matéria de pedidos avulsos (notificações, informações sobre bens, paradeiros, etc.). Os números — elevadíssimos nalguns casos — falam por si, e demonstram que essa actividade preenche uma grande parte da missão dos agentes, afectando com frequência, um número significativo de elementos.

Independentemente de soluções de natureza política e legislativa que devam ser adoptadas, dever-se-ia procurar desde já soluções imediatas que minorassem os inconvenientes desta situação. Hipóteses como a da concentração dos inquéritos nas sedes de Comando com pessoal com características e vocação adequadas ou a da distribuição do cumprimento dos pedidos avulsos a agentes com menor capacidade para a actividade especificamente policial, poderiam ser objecto de ponderação.

Trata-se, porém, de mera sugestão de reflexão e não de um juízo definitivo.

II — b) Outro aspecto que foi objecto de verificação nestas acções, foi o impacto e consequências decorrentes da publicação do Despacho Conjunto de 29.1.97 dos Ministros da Administração Interna e da Justiça, que estabeleceu regras a observar face ao funcionamento dos tribunais permanentes; de facto chegara ao conhecimento da IGAI que estariam a surgir problemas e inconvenientes quanto à organização das escalas do pessoal e algumas quebras de eficácia.

Porém, questionado este aspecto em diversos locais, tais efeitos só raramente foram confirmados e na maioria dos casos foi referido que não havia alterações significativas relativamente à situação anterior. Embora este resultado se possa dever ao facto de os tribunais permanentes não estarem ainda a funcionar em pleno, afigura-se-me que, por ora, este item poderá ser eliminado nas futuras acções a realizar pela IGAI.

III — Carências materiais

Nas acções realizadas foram verificadas, casuisticamente, as carências existentes, sobretudo no que respeita a meios informáticos, aparelhos de fax, fotocopiadoras, mobiliário e parque automóvel. Nas fichas individuais de cada local, dá-se conta dessas carências, com referência quer à mera inexistência quer a eventual mau estado das existências.

Porém, tendo em conta o teor do despacho ministerial de 13.10.97 que, face a anterior relatório da IGAI, determinou a aquisição de fotocopiadoras e determinou ainda que os Comandos-Gerais procedessem ao estudo exaustivo sobre os meios auto, e tendo ainda em conta que está em curso um processo de apetrechamento generalizado das forças de segurança, abstenho-nos de, neste âmbito, apresentar maior desenvolvimento.

Referir-se-á, apenas, a necessidade que se vem suscitando quanto à distribuição de **veículos descaracterizados** para as acções de investigação. Este aspecto é particularmente abordado no relatório elaborado no processo n.º 16/97 na parte que se reporta ao Comando de Polícia de Aveiro. Por outro lado, este mesmo aspecto irá ser abordado em acções temáticas autónomas a desenvolver pela IGAI no ano de 1998, conforme previsto no Plano de Actividades.

IV — Instalações

Este aspecto, tem sido desde sempre abordado nas acções realizadas pela IGAI, com particular incidência em:

- zonas de detenção;
- zonas de atendimento ao público;
- zonas de trabalho e camaratas.

IV — a) Os diversos relatórios apresentados indicam quase sempre alguns locais que, na opinião dos respectivos inspectores, não apresentam as **condições mínimas** de funcionamento, quer na perspectiva de permanência dos agentes, quer na perspectiva de permanência do público, dos detidos ou dos advogados. São locais cujo funcionamento se considera absolutamente indigno e de que, por isso, se propõe o **encerramento**.

Não se ignoram, porém, os inconvenientes desta medida, se não for acompanhada de alternativa imediata. E é certo que as alternativas apontadas se reconduzem frequentemente à utilização de locais próximos, o que dificilmente será aceite pelas populações.

Assim, e para além das soluções definitivas que se impõem — e que quase sempre já existem, através de obras em curso, de projectos elaborados, de terrenos disponibilizados —

impõe-se nesses casos extremos uma medida de carácter temporário e de execução imediata, que poderia passar pela utilização de pré-fabricados com condições, ou pelo recurso ao arrendamento.

No universo a que respeita este relatório, apontam-se os seguintes casos mais graves:

Postos da GNR de Miranda do Douro, Santiago do Cacém, Izeda, Ermidas do Sado.

Outras soluções que exigem imediata intervenção, embora sem proposta de encerramento:

GNR — Arouca, Cesar, Arcozelo, Colos (zona de detenção), Santa Maria da Feira, Posto de Bragança (pela exiguidade), Rebordelo.

PSP — Mirandela, Barreiro, Ovar, Santa Maria da Feira.

IV — b) Merecem-nos ainda uma referência específica os, ou alguns, **Postos de Atendimento**. Remetendo para maior desenvolvimento constante no relatório do Processo n.º 22/97, reportado à acção realizada no Distrito de Bragança, não deixaremos aqui de referir, as condições de trabalho difíceis, o isolamento, a falta de meios, e o aspecto nalguns casos miserável das instalações, que justificam que se repense a subsistência deste modelo.

Como casos limite, de absoluta falta de condições, que justificam o encerramento apontam-se, na respectiva zona geográfica, os Postos de Atendimento de Santulhão, Carviçais e Avidagos.

IV — c) Quanto às **zonas de detenção**, constata-se que, de um modo geral, não estão conformes aos requisitos exigíveis, sobretudo no que respeita aos materiais utilizados e aos sanitários. Torna-se pois necessário a realização de obras de adaptação, que em muitos casos, estão já em curso ou em fase de projecto.

Pensa-se contudo que seria conveniente que, quer nestas obras de adaptação, quer nas novas construções, houvesse uma articulação prévia com a IGAI, a fim de se acautelar que nos respectivos projectos fossem consagradas as normas de segurança e as recomendações aplicáveis a esses locais.

IV — d) Outro aspecto a evidenciar neste âmbito, respeita a **novas ou recentes construções**, que apresentam frequentes problemas de infiltração.

V — Aspectos diversos

Da leitura dos relatórios parcelares, ressaltam alguns aspectos abordados num ou noutro caso, mas que se nos afiguram de interesse geral:

V.1 — A existência de autos de contra-ordenação rodoviária anulados sem fundamento ou justificação, prática que se revela inaceitável, e para cuja cessação deverão os respectivos Comandos-Gerais providenciar de imediato.

V.2 — A necessidade de se encontrar solução urgente para a limpeza dos postos por pessoal civil.

V.3 — As deficientes condições de aquecimento em locais situados nas regiões mais frias do país.

V.4 — As escalas e horários particularmente pesados dos elementos da GNR.

V.5 — A necessidade de ser regulado o sistema de visionamento dos locais de detenção através de câmaras de vídeo (sistemas já existentes pelo menos nas esquadras de Leiria e Setúbal).

V.6 — A circunstância de, em muitos locais, as chefias estarem de facto a cargo de elementos com categoria inferior (vd. PSP/Tomar).

V.7 — As instalações recentemente inauguradas da PSP/Bragança, optimizadas e sobredimensionadas face às actuais necessidades e cujo aproveitamento para diversas finalidades deve ser ponderado.

VI — Aspectos positivos que é de justiça e nos apraz registar:

VI.1 — A boa receptividade generalizada e espírito de colaboração com as equipas da IGAI.

VI.2 — A não detecção de qualquer caso de abuso de autoridade, violência ou violação de direitos dos cidadãos.

VI.3 — A preocupação generalizada pelo bom cumprimento dos procedimentos em vigor.

VI.4 — A inexistência de armas ou objectos perigosos à vista, mostrando-se assim genericamente observada a recomendação de que tais objectos e armas se encontrem guardados em armários fechados e em local não acessível ao público e detidos.

VI.5 — A boa aceitação do Programa de Formação à Distância, bem como a sensibilização para o Programa Escola Segura. No primeiro caso, existem algumas indicações de que se deverá investir agora na transmissão de conhecimentos técnicos/operacionais.

VII — Propostas

Face ao exposto, apresentam-se as seguintes propostas:

- Ø Divulgação através dos Comandos-Gerais de orientações sobre os procedimentos referidos em I.
- Ø Adopção de medidas imediatas e transitórias nos casos dos locais cujo encerramento se propõe por se considerar não terem o mínimo de condições.
- Ø Ponderação sobre o modelo dos Postos de Atendimento e encerramento dos referidos em IV b).
- Ø Intervenção a nível de obras de adaptação ou melhoramento em outros locais e zonas de detenção.
- Ø Articulação entre o GEPI e a IGAI, nos projectos referidos no ponto anterior e acompanhamento das obras de adaptação das zonas de detenção pelo GEPI com vista à observância das normas aplicáveis
- Ø Prossecução do apetrechamento material dos locais, sobretudo no que respeita aos meios informáticos, aparelhos de fax, fotocopiadoras, mobiliário e veículos, tendo em conta ainda as necessidades referentes a “veículos descaracterizados”.
- Ø Ponderação sobre soluções imediatas visando minorar as consequências decorrentes de sobrecarga de serviço solicitado pelos tribunais.
- Ø Determinação da imediata cessação de práticas de anulação de autos de contra-ordenação, referidas em V.1.
- Ø Regulação dos sistemas de visionamento por vídeo, dos locais de detenção.
- Ø Soluções internas quanto à limpeza dos postos, aos meios de aquecimento de alguns locais, à sobrecarga horária, à nomeação e presença de chefias.
- Ø Abordagem de temas de carácter mais técnico/operacional nas futuras acções de formação à distância.

A Subinspectora-Geral da Administração Interna

*
* *

(1.º trimestre de 1998)

Em cumprimento do Plano de Actividades da IGAI para o ano de 1998, prosseguiram no período em referência (1.1 a 30.3 de 1998) as acções de fiscalização sem pré-aviso, em postos e esquadras situados em pontos diversificados do território nacional.

Continuou-se assim a acção iniciada no ano de 1997, na perspectiva de “cobertura integral do território, com vista ao conhecimento e contacto directo com todos os locais e tratamento dos dados daí resultantes na sua multiplicidade de aspectos”.

À semelhança das acções anteriores, foram verificados os seguintes itens: procedimentos em casos de detenção e identificação; expediente geral e movimento processual; colaboração com os tribunais; efectivos e enquadramento das chefias; carências materiais; instalações físicas e zonas de detenção; impacto e adesão aos novos programas ministeriais.

[]

I — INSTALAÇÕES

a) No universo a que nos reportamos elencam-se como situações consideradas abaixo do mínimo aceitável e cuja solução passa necessariamente por novas instalações:

GNR: Postos de Cabeceiras de Basto, Alvalade do Sado, Paranhos da Beira, Freixedas (situação perigosa devido às infiltrações/sistema eléctrico), Gonçalo, Valadares, Arcozelo, Alpendurada de Matos, Nisa, Arronches (com alternativa em estado avançado), Montalvão, Alpalhão, Carrazeda de Montenegro

PSP: Gouveia, Vila Nova de Gaia.

b) Carecem de obras urgentes

GNR: (Postos): Pinzio, Celorico da Beira, Souto, Loriga, Venda Nova (*situação perigosa, devido às infiltrações/sistema eléctrico*), Ribeira de Pena, Lordelo, Paredes (em determinadas partes).

(Zonas de alojamento) — Alpalhão, Avis, Montalvão, Portalegre, Nisa e Grupo Territorial de Portalegre (embora com pouco índice de utilização).

PSP: Esquadra de Ponte de Lima.

c) Zonas de detenção

1 — No que respeita às zonas de detenção, elencam-se as seguintes que, por não reunirem as condições e requisitos mínimos de dignidade e segurança, devem ser encerradas:

GNR: Portalegre, Ponte de Sor, e Sousel.

2 — Carecem de obras urgentes, para se poderem manter em funcionamento as seguintes zonas de detenção:

GNR: Figueira de Castelo Rodrigo, Alter do Chão e Elvas, Galveias, St.º António das Areias.

PSP: Chaves, Vila Real.

d) Postos de atendimento

Tal como já foi referido em anterior relatório, justifica-se a ponderação sobre a manutenção deste modelo, atentas as condições miseráveis, a falta de meios e o isolamento em que geralmente subsistem. Nestas condições, referem-se os Postos de Atendimento de Cano, Ervidal, Barbacena.

e) Construção de novos edifícios

Tendo em conta inúmeros projectos e construções em curso, transcrevemos por se nos afigurar de toda a pertinência e interesse geral, as considerações desenvolvidas a este propósito no relatório que incidiu sobre a área geográfica correspondente ao distrito de Vila Real:

- *“A equipa de inspecção da IGAI pôde constatar que alguns edifícios onde se encontram instaladas as unidades de forças de segurança, apesar de serem de construção recente, apresentam problemas de segurança.*
- *Estes problemas têm a ver essencialmente com o facto de os edifícios apresentarem uma concepção arquitectónica que não foi complementada por um necessário estudo e implementação de equipamento de vigilância.*
- *Tal deriva essencialmente das seguintes circunstâncias:*
- *Existência de grandes superfícies vidradas a nível térreo;*
- *Concepção do edifício em comprimento, com evidente exposição de vastas zonas vidradas;*
- *Inexistência de qualquer sistema de vigilância para estas zonas;*
- *Importa pois proceder, em termos de curto prazo, à correcção destas anomalias.*
- *Aliás, tal premência é tanto mais importante quanto é sabido que nos quartéis da GNR se guarda material de guerra, com a agravante de que este material se encontra, por vezes, numa localização bastante afastada dos elementos que, por exemplo, prestam serviço nocturno — prevenção e segurança.*
- *A título meramente exemplificativo, citamos os casos dos Postos Territoriais da GNR instalados em Montalegre, Chaves, Valpaços e St.ª Marta de Penaguião”*

II — MEIOS MATERIAIS

Para além dos aspectos já anteriormente mencionados e que respeitam ao material informático, fotocopiadoras, aparelhos de fax, etc., (cujas carências estão a ser progressivamente supridas), referem-se os seguintes aspectos:

a) Parque automóvel

- Em diversos locais (sobretudo da GNR), foram referidas as restrições ao consumo de combustível. Foi apontada como causa do elevado consumo a sistemática utilização do jipe, mesmo em situações em que poderiam ser utilizadas viaturas ligeiras, de menor consumo, (por exemplo: deslocações em serviço de e para os tribunais).
- Em quase todos os locais foi mencionada a necessidade de substituição dos velhos ciclomoteres por motociclos todo-o-terreno. Tal necessidade agudiza-se em zonas geográficas mais acidentadas, ou em que há maior intervenção na área florestal (fiscalização de caça, combate a incêndios, etc. — vd. relatório/Guarda).
- Nos locais de maior índice de criminalidade e em que há intervenção em sede de investigação criminal, foi frequentemente mencionada a necessidade de veículos descaracterizados e por vezes, de máquinas fotográficas (vd. relatório/Porto).

b) Sistema de comunicação/rádio

— Em diversos locais, foi igualmente detectada a necessidade de substituição dos aparelhos, já obsoletos, e que funcionam um-a-um, sem integração em rede.

Nas zonas montanhosas, regista-se a necessidade de reforçar o sistema de “repetidores” — (vd. relatório/Guarda).

c) Informatização

A este propósito transcrevem-se, por se afigurarem de interesse geral, as considerações expendidas no relatório da acção (Vila Real):

“Há toda a premência na instalação de computadores pessoais nas unidades das forças de segurança.

Porém, importará tecer algumas considerações sobre esta questão.

Assim:

- *Os computadores deverão ser adquiridos e instalados numa perspectiva global de informatização das forças de segurança e não noutro contexto;*
- *Deverão ser carregados com o necessário software;*
- *Este software, para além das aplicações clássicas, deverá ainda comportar outras aplicações de gestão a desenvolver pelo Comando Geral;*
- *Estas aplicações deverão ser padronizadas e de implementação nacional;*
- *Todos os computadores deverão ser integrados numa rede informática nacional das forças de segurança;*
- *Deverá ser ministrada, de forma coerente, integrada e programada, a necessária formação ao pessoal;*
- *Todos os computadores deverão, desde a sua instalação, aceder, mediante senha de acesso individualizado, a determinadas bases de dados (viaturas, armas, pedidos de paradeiro, etc.).*

Só assim importará avançar para a informatização, sob pena de se estar a subverter o sistema.”

d) Material de fiscalização do trânsito

Em diversos locais foi mencionada a falta de alcoolímetros e de aparelhos SERES. Estes, geralmente, apenas existem nas sedes do Comando, por vezes situados a grande distância, o que implica dificuldades e morosidade sempre que é necessária a confirmação da taxa de alcoolémia.

Pontualmente, regista-se ainda a falta de sonómetros, material reflector e para chuva.

e) Papel utilizado na recolha de impressões digitais

Verifica-se que a recolha das impressões digitais, sempre que há lugar a tal medida, se processa no papel do livro de registo de detenções, o qual não tem as características técnicas necessárias à realização dos respectivos exames dactiloscópicos, tornando assim ineficaz a recolha efectuada.

A este propósito, transcreve-se uma passagem de um parecer elaborado nesta Inspeção-Geral a solicitação do Comando-Geral da GNR:

“Outra questão que se suscita é uma questão de natureza prática e técnica.

De facto, na vertente prática da questão, não faz sentido a recolha de impressões digitais se estas não forem aptas a servir de base comparativa em exame lofoscópico.

Ora, segundo é transmitido pelas equipas inspectivas, o papel das folhas dos Livros de Registo de Detidos não é próprio para recolha de impressões digitais pois que as mesmas são preenchidas na frente e no verso, o que permite o repasso da tinta e a consequente confusão das impressões obtidas. Por outro lado, há necessidade de preparação técnica dos agentes para procederem devidamente a tal recolha.

Acresce que os livros permanecem nos Postos e nas Esquadras por vezes durante anos, não possuindo quer a GNR quer a PSP, qualquer serviço destinado ao tratamento de tais dados (V. Decreto-Lei n.º 231/93, de 26/06, alterado pelo Decreto-Lei n.º 298/94, de 24/11, Portaria 722/85, de 25/09, e Decreto-Lei n.º 321/94, de 29/12, alterado pelo Decreto-Lei n.º 255/95, de 30/09).

Conjugados todos estes factores, conclui-se que, nos moldes em que se processa, a obtenção de impressões digitais dos detidos no Livro de Registo de Detidos pode tornar-se ineficaz.

Seria assim aconselhável que a recolha de impressões digitais se processasse em boletins individuais de detidos, os quais poderiam ser posteriormente enviados ao Departamento Central de Registo de Informações e Prevenção Criminal da Polícia Judiciária, organismo este dotado dos meios técnicos que permitem a identificação dos agentes dos crimes e a detecção de falsas ou duplas identidades, especialmente vocacionado para este serviço a nível nacional.

Para tanto, seria necessário proporcionar aos efectivos da GNR e PSP, aos quais viesse a ser incumbida tal tarefa, formação e materiais adequados ao cumprimento da mesma.

III — ATENDIMENTO DE PÚBLICO

Continua a verificar-se a falta de privacidade em que se processa o recebimento de queixas, sobretudo na fase inicial. De facto, o atendimento é frequentemente feito à entrada, pelo plantão, e só quando, numa fase avançada, se percebe o melindre do problema, o cidadão é encaminhado para um local mais reservado.

IV — PROGRAMAS MINISTERIAIS

Verifica-se uma generalizada boa aceitação do **Programa de Formação à Distância**, destacando-se os seguintes reparos pontuais:

- demasiada distância temporal entre a distribuição dos vídeos;
- linguagem demasiado técnica e por vezes pouco acessível, para grande número de agentes, dos respectivos textos de apoio.

O Programa Escola Segura mostrou-se pouco implementado nas áreas visitadas.

De um modo geral, recorre-se ainda ao tradicional patrulhamento às escolas, ou à utilização rotativa (por períodos de tempo reduzidos), de uma única viatura distribuída ao respectivo Comando (de Grupo ou de Polícia).

V — SITUAÇÕES ESPECÍFICAS QUE MERECEM DESTAQUE

- a) Esquadra do Aeroporto de Pedras Rubras, com deficiências ao nível da localização e sistema de segurança (vd. ficha e relatório respectivos).
- b) Novo modelo de bar, idealizado e utilizado na Esquadra de S. Mamede de Infesta, apenas servindo sumos e cafés e com sistema de “moedas”: este modelo foi evidenciado pela equipa inspectiva, pela positiva, face às duas vantagens que oferece, a saber, inexistência de bebidas alcoólicas, libertação de um agente do serviço de bar.

c) Algumas situações detectadas em postos e esquadras sitos nas zonas suburbanas do Porto, que não se afiguram compatíveis com as grandes exigências dessa zona, (quer pelo elevado índice de população abrangido, quer pelo elevado índice de criminalidade). Assim:

- *Em esquadras como Ermesinde, Valongo, Gondomar, Vila Nova de Gaia, Aeroporto, não tinha sido ainda distribuído livro próprio para registo de detenções.*
- Em diversos dos postos e esquadras inseridos nesta área, verificou-se que não é devidamente conhecido e aplicado o procedimento de identificação.
- Não está aqui significativamente implementado o Programa Escola Segura.
- Em diversos postos da GNR foi mencionado um significativo déficit de efectivos, face às exigências referidas — (vd. Posto de Felgueiras que abrange uma área populacional de 40 000 habitantes e um movimento de 1450 processos no ano de 1997 e onde foi indicada a falta de 16 soldados e 4 cabos).

PROPOSTA

Pelo exposto, formulam-se as seguintes propostas:

- 1 — A adopção de medidas urgentes relativamente às instalações degradadas ou que careçam de obras (vd. I a), b) c.2), d).**
- 2 — O encerramento dos locais de detenção referidos em I c) 1.**
- 3 — A ponderação (através do GEPI) acerca das considerações expendidas no que concerne aos novos edifícios (I e)).**
- 4 — A inclusão das deficiências ou carências apontadas no capítulo referente a meios materiais, na prossecução dos programas de equipamento e reforço de meios materiais para as forças de segurança (vd. II a), b), c) e d)).**
- 5 — A comunicação dos aspectos referentes aos Programas Ministeriais em curso aos respectivos responsáveis (vd. IV).**
- 6 — A ponderação acerca da matéria exposta sobre “papel utilizado na recolha de impressões digitais”, bem como sobre “os casos específicos” expostos, pelos Ex.^{mos} Comandantes-Gerais respectivos, com vista à adopção das medidas adequadas (vd. II e) e V).**

A Subinspectora-Geral da Administração Interna,

Maria de Fátima da Graça Carvalho

12.9 — A DISCIPLINA DO CONSUMO DE ÁLCOOL NAS FORÇAS DE SEGURANÇA *

* Estudo; deu origem a proposta enviada a S. Ex.^a o Ministro da Administração Interna.

I — INTRODUÇÃO

1 — O objecto e o âmbito do estudo:

Por despacho, Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, de 27 de Agosto de 1997, foi determinado:

«Quanto ao estudo da disciplina do consumo do álcool que é proposto concordo que o seu âmbito deve ser estendido as forças de segurança dependentes do MAI. A IGAI procederá ao levantamento da situação actual nesse âmbito e proporá as medidas que, em função dele,

entenda justificadas, as quais, após audição das forças de segurança, serão objecto de decisão».

O presente estudo visa essencialmente uma abordagem jurídica da disciplina do consumo de álcool no seio das forças da segurança, sem contudo, deixar de fazer eco das medidas e programas que, no seu seio, têm sido adoptados para enfrentar aquele fenómeno.

2 — Metodologia

Foi organizada e enviada aos Comandos — Gerais da GNR e da PSP para recolha de dados relativamente aos anos de 1992 a 1997, a seguinte ficha-questionário:

ALCOOLÉMIA NAS FORÇAS DE SEGURANÇA

1 — TIPO DE OCORRÊNCIAS EM QUE FOI DETECTADA ALCOOLÉMIA

- acidentes de viação,
- agressão a colegas,
- durante o atendimento ao público
- no decurso de acção policial
- outras

2 — GRUPO ETÁRIO

- < 30
- 30-40
- 40-50
- > 50

3 — INCIDÊNCIA

- posto/categoria
- área geográfica
- parte do dia/noite

3 — TAXA DE ALCOOLÉMIA

- < 0,5 g/l
- 0,5 a 0,8
- 0,8 a 1,2
- 1,2 a 1,8
- 1,8 a 2,5
- > 2,5

4 — CONSEQUÊNCIAS

- danos,
- lesões corporais,
- absentismo,
- outras

5 — MÉTODOS DE CONTROLO

6 — PROGRAMAS DE PREVENÇÃO

7 — MEDIDAS DISCIPLINARES OU ESTATUTÁRIAS APLICADAS

II — A PROBLEMÁTICA DO CONSUMO DE ÁLCOOL NOS LOCAIS DE TRABALHO

Os problemas ligados ao álcool (PLA) nas forças de segurança inserem-se na problemática mais geral do consumo de álcool nos locais de trabalho.

A expressão “problemas ligados ao álcool” engloba não só a dependência ou abuso de bebidas alcoólicas mas também todos os problemas relacionados mesmo que indirectamente com o consumo do álcool tais como: acidentes, perturbações familiares e laborais, delinquência, morbilidade etc.

Já em 1988, aquando da criação dos Centros Regionais de Alcoologia, se reconhecia que *“As dimensões que os problemas ligados ao álcool atingem em Portugal, reflectindo bem o papel que o abuso de bebidas alcoólicas desempenha, pondo em perigo a vida, a saúde e o bem estar individual, familiar e social, apontam para a urgência de adopção de medidas para o seu controlo”* (preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 41/88, de 21 de Novembro). Sublinha-se que o alcoolismo é a primeira toxicodependência em Portugal calculando-se que existam actualmente cerca de 735 000 doentes alcoólicos e 1 milhão de bebedores excessivos — A. Pinto — CRAC 95) ¹.

¹ Na acção tóxica do álcool sobre o indivíduo distingue-se a intoxicação aguda ou embriaguez (simples ou complicada) da intoxicação crónica ou alcoolismo. Na intoxicação aguda simples é usual distinguir-se as seguintes fases, segundo o grau de alcoolemia:

Grau de alcoolemia em g/l	Sintomas
0,5 – 0,8g/l.....	— excitação psíquica com desinibição e euforia breves.
1 – 2 g/l.....	— agravamento da síndrome expansiva com redução da crítica e aparecimento da agressividade.
> 2 g/l	— agravamento marcado a nível do pensamento, atenção e esfera sensorial, coordenação motora, equilíbrio, náuseas e vômitos, miíase e taquicardia.
> 5-6 g/l.....	— confusão, sonolência com queda em sono profundo, podendo regredir ou evoluir para o coma e morte.

A intoxicação aguda patológica ou complicada pode revestir as formas:

Formas	Sintomas
Alucinatória.....	— Alucinações visuais e auditivas, onirismo com temas de carácter ameaçador, reacções de violência.
Delirante	— Delírio persecutório, megalomania, ciúme, perigosidade para o cônjuge.
Excitomotora	— Excitação psicomotora e verbal, atitudes agressivas, perigosidades para terceiros.

Os efeitos do consumo de álcool nos locais de trabalho são conhecidos:

- origina acidentes no exercício da profissão, devido aos defeitos de percepção, aumento do tempo de reacção, erros de análise e perturbações do controlo motor;
- provoca o absentismo (o alcoólico tende a faltar ao emprego, sendo as taxas de absentismo superiores às dos trabalhadores não bebedores);
- diminui a produtividade — menor rendimento profissional;
- desencadeia reformas prematuras, com o consequente aumento dos custos no recrutamento e formação inicial de novos funcionários policiais;

— perturba a imagem do organismo ou instituição junto dos cidadãos.

O ambiente de trabalho pode originar ou agravar hábitos de consumo de álcool. Elevados consumos de álcool podem estar associados a deficientes condições trabalho ou à natureza das tarefas funcionais. Não podemos esquecer que os agentes policiais estão em permanente contacto com situações de elevado dramatismo e por vezes trágicas. Torna-se necessário identificar os factores que, ao agirem sobre as condições de trabalho, favorecem o aparecimento ou agravam tendências de consumo excessivo de álcool durante o serviço.

O consumo de álcool antes e durante o horário de serviço afecta, pois, a produtividade e compromete a segurança dentro e fora dos estabelecimentos policiais. Os efeitos do consumo do álcool são aqui particularmente nocivos, dado o agravamento do risco de a intervenção policial ser afectada pelo descontrolo emocional.

Acresce que os agentes de autoridade estão permanentemente em contacto com o público, perante o qual devem exhibir uma postura que inspire confiança na sua acção e projecte uma imagem de dignidade institucional. A todos parecerá óbvio que um agente de autoridade não possa actuar sob o efeito do álcool. Dele se exige, na verdade, um comportamento irrepreensível e um exercício rigoroso e correcto das suas funções. O estado de saúde física e mental de qualquer trabalhador é absolutamente imprescindível para um ambiente de trabalho saudável, com particulares exigências de relacionamento com o público em geral.

É por isso que os factores que propiciam o aparecimento de tendências alcoólicas ou o seu agravamento devem merecer uma particular e persistente atenção das instituições públicas.

Assistimos, hoje, a uma mudança nos hábitos tradicionais de consumo de bebidas alcoólicas que se traduz no aumento do consumo de cerveja e de bebidas mais alcoolizadas, bem como no aumento do uso do álcool pelas mulheres. Por seu turno, o modelo latino de consumo de bebidas alcoólicas (beber às refeições, para as tornar supostamente mais agradáveis) anda agora associado ao modelo anglo — saxónico (beber fora das refeições, particularmente aos fins de semana). É ocioso sublinhar que os usos, os comportamentos e os modelos de beber são influenciados por factores individuais (fisiológicos; bioquímicos; genéticos, psicológicos e espirituais) e factores ecológico — sócio — culturais (vitivinícolas, antropológicos, culturais, jurídicos e políticos).

III — O ACTUAL ENQUADRAMENTO LEGAL DO CONTROLO DO CONSUMO DE ÁLCOOL NAS FORÇAS DE SEGURANÇA

1 — Quanto à PSP

O artigo 9.º n.º 22.º do Regulamento para o Serviço das Esquadras, Postos e Sub — postos da PSP, aprovado por despacho ministerial de 7 de Dezembro de 1961 impunha como dever geral:

«Não se embriagar e conservar-se sempre pronto para o serviço evitando qualquer acto imprudente que possa prejudicar o vigor e aptidão física ou intelectual»

E o actual **Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública**, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, estabelece no seu artigo 16.º que, no cumprimento do dever de apurmo deverão os funcionários e agentes da PSP:

- *Evitar actos ou comportamentos que possam prejudicar o vigor e a aptidão física ou intelectual, nomeadamente o consumo excessivo de bebidas alcoólicas, bem como o consumo de quaisquer outras substancias nocivas à saúde;*
- *Não frequentar em serviço casas de jogo ou estabelecimentos congéneres nem ingerir bebidas alcoólicas.*

O artigo 93.º do Decreto — Lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro (**Estatuto da Polícia de Segurança Pública**), sob a epígrafe “*sujeição a exames*” dispõe o seguinte:

1 — Em acto de serviço, o pessoal com funções policiais pode ser submetido a exames médicos, a testes ou outros meios apropriados, com vista à detecção de consumo

excessivo de bebidas alcoólicas, bem como ao consumo de outras substâncias nocivas à saúde.

2 — O grau de alcoolemia permitido, bem como os processos de detecção a utilizar, são fixados por despacho dos ministros da Administração Interna e da Saúde.“

Em 1993 foi publicada a **Norma de Execução Permanente n.º PRO. 16-ALC, de Julho** que, tendo por finalidade « *chamar a atenção a todos os comandos para os inconvenientes que a ingerência do álcool pode causar não só na condução de veículos da Corporação bem como na imagem pública que deve espelhar o agente de autoridade que o Povo Português exige*», estabeleceu os seguintes procedimentos:

«1 — Antes do início do serviço e durante o período da execução da missão é expressamente proibido a ingerência excessiva de bebidas alcoólicas.

Considera-se ingerência excessiva quando o estado normal do agente comece a ser alterado ou afectado com diminuição das suas faculdades psico — somáticas, se verifique hálito a álcool e/ou apresente uma taxa de álcool no sangue superior a 0,3g/litro.

2 — Os bares e as messes devem continuar a providenciar para que sejam colocadas à disposição de todos os utentes, bebidas não alcoólicas, proporcionando assim alternativa e incentivando os hábitos de moderação de todo o pessoal.

3 — Os Comandantes, a todos os níveis, serão os responsáveis pelo cumprimento desta NEP, independentemente da responsabilidade de quaisquer outros elementos, de qualquer graduação, que contribuam ou não evitem as infracções contidas em C.1 e C.2.

4 — É estabelecido o controlo eventual da TAS (taxa de álcool no sangue) a todos os agentes escalados para o serviço, nomeadamente condutores e agentes fiscalizadores, antes e no final da execução do mesmo. Este controlo será efectuado pelos graduados de serviço.

5 — Considera-se infracção disciplinar a ingerência excessiva de bebidas alcoólicas antes ou durante a execução da missão.»

2 — Quanto à GNR

No que diz respeito à GNR dispõe o RDM no seu artigo 4.º n.º 11 que o militar deve: **«conservar-se pronto para o serviço, evitando qualquer acto imprudente que possa prejudicar-lhe o vigor e aptidão física ou intelectual.**

Vide ainda artigos 5.º n.º 4 h) e i); 6.º n.º 3 alínea m); 51.º a 54.º, 103 a 105 do Regulamento Geral do Serviço Interno da GNR (quanto a bebidas e análises). Assim quer o consumo excessivo ocasional (intoxicação aguda ou embriaguez), quer o alcoolismo (intoxicação crónica) constituem infracções disciplinares, podendo, no último caso, ser objecto da medida estatutária de dispensa de serviço prevista no artigo 94.º da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana, aprovada pelo Decreto-lei n.º 231/93, de 26 de Junho. A partir de **1982**, a **GNR** passou a dedicar particular atenção à problemática do consumo de álcool, acentuando o controlo de alcoolemia.

Actualmente, tal matéria encontra-se regulada na **Circular 7.237 — P.º 3.7.5/GE, de 25 de Jun96.**, que,

considerando que:

— o militar da Guarda deve constituir um exemplo de respeito;

— a actuação do militar da Guarda deve pautar-se por princípios que inspirem na comunidade um sentimento de confiança pela acção por si desenvolvida e pela instituição que serve;

— a qualidade de militar e de agente de autoridade do homem da Guarda lhe impõem maiores responsabilidades e acarretam algumas restrições, estabeleceu o seguinte:

«— Deverá passar a ser exercido um controlo mais rigoroso sobre o consumo de bebidas alcoólicas nos bares e salas congéneres existentes nos quartéis, onde também deve haver sempre à disposição do pessoal, bebidas não alcoólicas.

— No período que antecede o início de qualquer serviço, e no seu terminus, o Comandante da força deverá certificar-se de que nenhum dos componentes da mesma manifesta sintomas de ter ingerido álcool em excesso.

— Igual responsabilidade incumbe diariamente a qualquer Comandante ou Chefe independentemente do escalão de comando ou da área funcional que controle;

— Compete em especial, ao oficial de dia e demais graduados de serviço, efectuar aleatoriamente ao pessoal de serviço diário, o controlo de alcoolémia, com maior incidência nos condutores auto e demais militares cujo serviço exija maior concentração e destreza, ou esteja em contacto directo com o público;

— Para efeitos internos na Guarda considera-se estar sob a influência do álcool todo o militar que apresente uma taxa de álcool no sangue (TAS) igual ou superior a 0,5 g/l, quando submetido ao controlo de alcoolémia ²;

— O controlo de alcoolémia, será efectuado com recurso a meios e aparelhos existentes na GNR para o efeito, sendo considerado como prova bastante a leitura do aparelho SD2.

— Os Comandantes das Unidades, deverão promover as diligências para que o exemplo provenha dos mais graduados, muito especialmente de todos os que exerçam funções de Comando e para o estabelecimento de medidas de controlo diário aleatório do restante efectivo.

— Concomitantemente com estas medidas, deverá a Chefia do Serviço de Saúde, em coordenação com todos os Comandos das Unidades realizar uma ampla campanha de sensibilização — para a problemática do alcoolismo, alargada a todo o dispositivo.»

IV — ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO GERAL

1 — Actuação sobre a oferta e procura de bebidas alcoólicas

Aqui duas atitudes são possíveis:

— proibição absoluta geral do consumo durante as horas de serviço;

ou:

— proibição relativa com limitação do consumo a certas bebidas ou dentro de certos horários.

O consumo de álcool pode variar na razão directa da sua disponibilidade, isto é, quanto mais fácil for o acesso ao álcool, maior poderá ser o consumo. Temos para nós que, numa primeira fase, o objectivo essencial deveria consistir, na promoção da moderação do consumo, o que passaria pela implementação das **duas regras fundamentais da sobriedade**:

1.^a — Durante as refeições principais deve beber-se moderadamente (o adulto não deve ultrapassar 1/4 de litro de vinho ou duas cervejas, até 1/2 litro, repartindo estas doses pelas duas principais refeições.):

2.^a — Fora das refeições, e sobretudo durante o trabalho ou na condução, deve haver uma total abstenção de consumo de bebidas alcoólicas.

A criação de locais agradáveis de convívio, onde se privilegiasse o consumo de bebidas sem álcool, num contexto mais amplo de promoção de saúde de todos os funcionários policiais, poderia constituir um passo importante para a criação de novos modelos de convívio, no pleno respeito dos direitos individuais.

2 — Programas de intervenção, com vista à prevenção

Tais programas deverão obedecer a três fases:

- preparação,
- implementação
- avaliação.

Na fase da preparação deveria proceder-se a uma análise funcional da actividade policial, com vista à determinação das áreas mais sensíveis em termos de existência de problemas ligados ao álcool.

Os planos de intervenção deverão privilegiar:

- ***aconselhamento e ajuda;***
- ***despistagem aleatória.***

O rastreio deve caracterizar-se pela generalidade (incidência sobre todos os funcionários policiais, independentemente da posição que ocupem), confidencialidade, fiabilidade (comprovação de resultados, com análises de contraprova) e aleatoriedade (sorteio diário). As acções de controlo deverão ser realizadas em instalações adequadas que garantam condições mínimas de segurança, privacidade, e conforto dos seus utilizadores. Cada operação de controlo deve ser titulada por um impresso próprio de modelo a aprovar, o qual deve obrigatoriamente ser subscrito pelo médico de serviço e pelo agente submetido a exame.

• ***Obrigatoriedade*** de submissão a teste de alcoolémia nas seguintes situações:

- todos os **condutores de veículos automóveis**, no momento da entrada ao serviço ou após a intervenção em acidente de viação. Está provado que as funções de conduzir máquinas são perturbadas pelo consumo de álcool, mesmo em doses diminutas, pois estas provocam, designadamente, erros de percepção e diminuem os tempos de reacção dos condutores.

- submissão a teste de alcoolemia sempre que a **aparência física, o comportamento ou outras circunstâncias** constituam boas razões para se indagar se o funcionário está ou não sob a influência do álcool.

- ***informação, com divulgação de materiais didácticos;***

- ***reestruturação dos locais de trabalho***, tornando-os mais agradáveis e funcionais;

- ***avaliação permanente*** das condições de organização do trabalho policial que possam favorecer o aparecimento de problemas ligados ao consumo de álcool.

O **teste de acompanhamento** deverá ter lugar quando o funcionário regresse de um tratamento por consumo excessivo de álcool. Neste caso deveriam realizar-se testes iniciais e periódicos para evitar recaídas.

A intensidade do controlo pode induzir alterações positivas nos comportamentos, pelo elevado grau de possibilidade de ser detectado o consumidor de álcool.

O diagnóstico e motivação precoce para o tratamento é fundamental para o êxito de qualquer programa de luta contra o consumo de álcool. Não podemos esquecer que o alcoolismo é considerado uma doença, e como tal deve ser passível de tratamento. Exige-se, porém, um elevado grau de responsabilização do funcionário policial que deverá tomar consciência não só dos riscos para a sua saúde como das consequências negativas que o seu comportamento tem para o serviço.

3 — Programas de assistência e recuperação:

Os programas de assistência e recuperação são programas dirigidos ao grupo e ao indivíduo, visando a aquisição de normas e valores de um comportamento responsável. Oferecer aos consumidores excessivos de álcool a possibilidade de um tratamento específico constituirá por seu turno uma medida de integração institucional de grande alcance. A existência deste programas insere-se na estratégia de promoção da saúde e de luta contra o alcoolismo proclamada na **Carta Europeia sobre o Álcool**. Aí se refere que “ *as pesquisas efectuadas e sucesso obtidos em certos países, mostram que podem ser retirados benefícios significativos para a economia e saúde, caso venham a ser implementadas as dez estratégias de promoção da saúde e de luta contra o alcoolismo*”,

de entre as quais se destaca quanto a esta matéria:

“assegurar o acesso a serviços de tratamento e reabilitação eficazes, com pessoal treinado, dirigido a pessoas com um consumo perigoso e nefasto de álcool e para os membros da sua família.”

O programa de apoio deve caracterizar-se por:

- confidencialidade;
- iniciativa individual;
- credibilidade;
- interdisciplinaridade;

V — CARACTERIZAÇÃO DOS ACTUAIS PROBLEMAS LIGADOS AO CONSUMO DE ÁLCOOL NAS FORÇAS DE SEGURANÇA

1 — Programas de reabilitação e de prevenção do alcoolismo na GNR

Os Serviços de Saúde da GNR iniciaram, antes de 1997, um conjunto de palestras de Prevenção Primária (esclarecimentos e informação) sobre o alcoolismo e toxicodependência em todos os cursos da Escola Prática da Guarda, nas acções de reciclagem da Brigada de Trânsito e no Centro Clínico.

A partir de Janeiro de 1997 foi desenvolvido um Programa de Palestras de Esclarecimento e Informação sobre o Alcoolismo, em todo o dispositivo da GNR.

O programa de reabilitação, denominado ***“Reaprender a Viver sem Álcool”*** visa a **prevenção primária** com:

- a detecção/rastreio de eventuais situações de consumo excessivo, através de exames laboratoriais de função hepática aos militares propostos para promoções, cursos, reciclagens, cartas de condução, etc.
- palestras no Centro Clínico destinadas a militares internados para fazer a desintoxicação; doentes alcoólicos já tratados; militares detectados no rastreio.

— palestras de informação e esclarecimento por todo o dispositivo;

a **prevenção secundária**, com:

- internamento/ desintoxicação física com seguimento em psiquiatria, psicologia e serviço social;
- acompanhamento de todas as especialidades necessárias a cada caso;
- integração no grupo de esclarecimento;
- acompanhamento em terapia familiar dos casos com essa indicação;
- acompanhamento em saúde mental infantil das crianças desses agregados familiares que careçam de apoio em psicologia infantil;

a **prevenção terciária** com:

- reabilitação bio-psico-social, com internamento na Comunidade Terapêutica da Costa da Caparica, por um período de 6 a 8 semanas;
- acompanhamento psicoterapêutico (grupo e individual), médico, serviço social, terapia familiar, terapia ocupacional, visando a prevenção de recaída, aconselhamento e apoio, reforço da auto-estima);
- curso de informática, atelier's de actividades;
- articulação com os grupos de auto-ajuda — Alcoólicos Anónimos.

Na **última fase de intervenção** do programa de reabilitação assegura-se:

- a reinserção na unidade (contactos permanentes com os comandos);
- a reinserção familiar (articulação permanente com a família);
- encaminhamento para os alcoólicos anónimos;
- acompanhamento em consulta externa de psiquiatria e psicologia e no grupo de apoio a alcoólicos recuperados.

2 — No âmbito da **PSP** apenas existem programas de prevenção no Comando de Portalegre, na ESP e na EPP.

Porém, em todo o dispositivo da PSP é efectuado, de modo aleatório, um controlo da taxa de álcool no sangue, aos agentes que entram e saem de serviço, cujos resultados, relativamente aos anos de 1993 a 1997 se sintetizam no quadro seguinte:

**CONTROLO DO GRAU DE ALCOOLÉMIA NA PSP
(ANOS DE 1993 A 1997)**

1993		1994		1995		1996		1997		
P*	N	P	N	P	N	P	N	P	N	
	55	21.397	47	18.128	35	16.892	31	18.137	33	12.451

***Obs.: P = Positivo; N = Negativo.**

3 — Alguns dados estatísticos.

Da análise dos elementos documentais constantes do processo verifica-se que, **quanto à GNR:**

- os casos de alcoolémia, em serviço e fora de serviço, que originaram medidas sancionatórias, aumentaram entre 1993 e 1996.
- A tendência decrescente verificada no ano de 1997 pode estar relacionada com a implementação do programa “Reaprender a Viver sem Álcool”.
- O maior número de casos ocorre, durante o dia, entre os praças de 30 a 50 anos de idade;
- as consequências mais frequentes se traduzem em absentismo, afectação da imagem institucional e negligência funcional;
- as mediadas disciplinares mais frequentes são a prisão disciplinar e a detenção.

No que concerne ao **alcoolismo crónico** constata-se que, no **ano de 1996**:

- estiveram *internados* no Centro Clínico, por alcoolismo, **76 indivíduos**;
- foram **reformados** por alcoolismo **13** indivíduos;
- foram seguidos na **consulta** de psiquiatria e nos grupos de apoio, esclarecimento/informação **120 doentes**.

No que concerne à **PSP** constata-se que entre **1992 e 1997**:

- se verificaram 780 ocorrências relacionadas com o consumo de álcool.
- a maior incidência de casos de alcoolemia diz respeito aos guardas.
- as sanções disciplinares mais frequentes são a multa e a repreensão
- os grupos etários de maior incidência são os de 30-40 anos e 40-50-anos.

VI — PROVIDÊNCIAS NORMATIVAS

1 — Regimes disciplinares

O consumo de álcool que se traduza em intoxicação aguda ou crónica é considerado infracção disciplinar. Seria oportuno ponderar, no âmbito da revisão dos estatutos disciplinares das forças de segurança, a consagração legal da possibilidade de suspensão do procedimento disciplinar, pelo tempo necessário ao tratamento, sempre que o funcionário policial se submetesse voluntariamente ao tratamento e concluísse este com êxito.

2 — Regulamentos internos

A regulamentação do consumo de álcool no que concerne aos agentes policiais deverá incidir sobre:

- entrada ao serviço em condições de perfeito estado de saúde;
- posse e consumo de bebidas alcoólicas nos estabelecimentos;
- fixação do grau de alcoolémia permitido;
- controlo do consumo de bebidas alcoólicas e do grau de alcoolémia permitido.

VII — CONCLUSÕES E PROPOSTAS

1 — Os problemas ligados ao álcool no interior das forças de segurança vêm merecendo desde a década de 80 cuidadosa atenção por parte dos respectivos Comandos

Gerais, através da elaboração de Normas de Execução Permanente sobre a matéria, que prevêem não só a taxa de alcoolemia permitida, como também a obrigatoriedade de controlo da taxa de álcool no sangue à entrada e à saída de serviço.

2 — Estão a ser implementados programas de prevenção e reabilitação, que, no caso da GNR, abrangem todo o dispositivo nacional

3 — Não existe, contudo, uniformização na fixação do limite máximo de alcoolemia permitido, apresentando valores de 0,5g/l na GNR e 0,3g/l na PSP.

4 — O quadro legal actualmente em vigor já consagra a proibição do consumo durante as horas de serviço e do consumo excessivo de bebidas alcoólicas. No âmbito da PSP e por força do disposto no artigo 93.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro (que aprovou o Estatuto da Polícia de Segurança Pública), o grau de alcoolemia permitido, bem como os processos de detecção a utilizar, são fixados por despacho dos ministros da Administração Interna e da Saúde.

5 — A regulamentação do consumo de bebidas alcoólicas no interior dos estabelecimentos policiais deveria abranger os seguintes aspectos:

- entrada ao serviço em condições de perfeito estado de saúde;
- posse e consumo de bebidas alcoólicas nos estabelecimentos;
- fixação do grau de alcoolemia permitido;
- controlo do consumo de bebidas alcoólicas e do grau de alcoolemia permitido e verificação sistemática do cumprimento da obrigatoriedade de todos os membros das forças de segurança se submeterem ao controlo de alcoolemia, à entrada e durante o serviço; termos do rastreio preventivo e do controlo ocasional, nos casos em que o comportamento dos agentes se revele anómalo e origine a razoável suspeita de que esteja sob os efeitos de álcool, sem prejuízo do disposto na lei quanto aos procedimentos para a fiscalização da condução sob a influência do álcool ou de substâncias estupefacientes ou psicotrópicas; bem como as condições de submissão a exame médico, a realizar em estabelecimento de saúde adequado, do agente policial, no caso de existirem indícios de que o mesmo é consumidor habitual de álcool.

6 — Face aos elementos apurados no presente trabalho propomos a adopção das seguintes medidas:

6.1 — condicionamento do consumo de álcool nos bares/cantinas e outros locais congéneres, onde apenas deveriam poder ser ingeridas bebidas alcoólicas durante as refeições principais (almoço/jantar), sem prejuízo da observância do grau de alcoolemia permitido.

6.2 — proibição de detenção ou consumo de bebidas alcoolizadas, designadas *por bebidas brancas*, tais como aguardentes, whisky etc. em todos os estabelecimentos policiais.

6.3 — alteração legislativa, no âmbito do direito disciplinar, no sentido de consagrar que a sujeição voluntária a tratamento, em serviço especializado de saúde, importará a suspensão de procedimento disciplinar pelo período necessário à recuperação, implicando a interrupção injustificada do tratamento o prosseguimento do processo disciplinar.

Lisboa, 20.01.98

O Director de Serviços,

12.10 — TOUROS DE MORTE EM BARRANCOS; INTERVENÇÃO DA GNR*

* Parecer em processo administrativo que deu origem a proposta enviada a S. Ex.^a o Ministro da Administração Interna.

1 — A fim de habilitar esta Inspeção Geral a uma eventual tomada de posição relativamente ao desempenho de forças policiais da GNR nas “Festas Anuais em Honra de Nossa Senhora da Conceição, em Barrancos”, foi solicitada ao Comando Geral da Corporação, uma informação acerca da ocorrência relatada a fls. 2.

Através da 3.^a repartição do Comando Geral da GNR, este organismo pronunciou-se nos termos constantes de fls. 5 a 9, constituindo os restantes elementos processuais, anexos ao relatório do Comandante Territorial de Beja (Brigada Territ. N.º 3), que mereceu a total concordância do Ex.^{mo} General Comandante Geral da Guarda (fls. 5).

2 — Independentemente das posições assumidas em relação a esta matéria pela “Liga Portuguesa de Profilaxia Social, Grupo de Reflexão e Acção Cívica”, pela “Comissão para abolição dos espectáculos sangrentos” e “Sociedade Protectora dos Animais”, traduzidas nas notícias de fls. 2 e nos requerimentos de fls. 10 e 22 e segs., importará confrontar a actuação — “no terreno” — da GNR de Barrancos, quer com a legislação em vigor, quer a partir da versão apresentada pelo Comando Territorial de Beja, entidade com responsabilidades, em termos policiais, na área da ocorrência.

3 — Fundamentalmente há a considerar, acerca desta matéria, os seguintes dispositivos legais:

- Decreto-Lei n.º 15 355, de 14 de Abril de 1928, que proíbe em todo o território da República as touradas com touros de morte, estabelecendo as penalidades a aplicar em caso de violação;
- Lei 92/95, relativa à protecção dos direitos dos animais;
- Decreto-Lei n.º 315/95, de 28 de Novembro, que regula a instalação e o funcionamento dos recintos de espectáculos e divertimentos públicos e estabelece o regime jurídico dos espectáculos de natureza artística;
- Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho, Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana;
- Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro, que aprova o “Regulamento Geral de Serviços da Guarda Nacional Republicana”.

Resulta inequívoco do primeiro dos diplomas citados que são ilegais os espectáculos com touros de morte realizados em território nacional, independentemente de o agente ser português ou estrangeiro (vd. Sentença do 14.º Juízo do Tribunal Cível da Comarca de Lisboa a fls. 40). Por outro lado, este tipo de espectáculos — touradas em recintos adequados e/ou improvisados — carece de prévia autorização para a sua realização, a conceder pela entidade ou entidades competentes, neste caso, as entidades municipais (art.º 3.º da Lei n.º 92/95), desde que, obviamente, não respeite a touros de morte (n.º 2, art.º 3.º, cit.).

Uma vez concedida a autorização para aqueles efeitos (no caso em apreço, vd. fls. 51), fica na disponibilidade dos “promotores do espectáculo” a requisição de “uma força policial” para a manutenção da ordem pública, na zona onde o espectáculo tenha lugar (cfr. art.º 38.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 315/95, de 28 de Novembro e art.º 17.º B, n.º 2, aditado ao Decreto-Lei 231/93 de 26 de Junho, pelo Decreto-Lei n.º 298/94, de 24 de Novembro). Simultaneamente e desde que o promotor do espectáculo não solicite a presença de força policial, “fica responsável pela manutenção da ordem no respectivo recinto” (n.º 3, do art.º 38.º do primeiro diploma cit.).

No caso em apreço e conforme relatório da GNR (fls.8), a Guarda “não foi requisitada para o policiamento de nenhuma das touradas”.

4 — Previamente à realização do evento público, concretamente na véspera, e tendo presente a posição do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa (fls. 40, cit.), a Guarda notificou o Presidente da Câmara de Barrancos, o Presidente da Junta de Freguesia e os Membros da Comissão de Festas “de que a eventual morte de touros constitui crime” (fls. 7). Mais informa a Guarda no citado relatório (fls. 8), que “contactou os elementos da comissão de Festas, notificando-os para que os toureiros espanhóis se deslocassem ao posto (...), a fim de serem identificados e notificados do crime que cometeriam caso se voltasse a verificar a morte dos touros no final da sua lide”, mas “os mesmos não compareceram”.

Alega a Guarda que o conhecimento das lides de touros de morte lhe adveio de “rumores públicos”, afirmação que se estranha quando é a própria Guarda quem assume que “qualquer actuação impeditiva da realização das touradas seria insensata, imprudente, de consequências desastrosas imprevisíveis, fora de qualquer contexto tradicional por contrariar hábitos e costumes que remontam a várias décadas, por contrariar uma mentalidade instalada e adquirida por uma população que vive anualmente para a realização destas festas” (fls. 9).

Ou seja, bem sabia a Guarda qual o destino a que estão condenados os touros lidados em Barrancos na âmbito destas festas, parecendo despropositada a ideia de que só por “rumores públicos” tomou conhecimento de uma prática consabidamente reiterada. Para além de referenciar a não requisição para o policiamento dos eventos por parte dos respectivos organizadores, a GNR aduz como circunstância justificativa da sua não intervenção (à excepção das notificações indicadas e de alegadas notificações para “identificação dos toureiros espanhóis que mataram os touros” — fls.9), o facto de que uma sua eventual actuação poderia traduzir-se na protecção de um bem “inferior” aos males que daí adviriam, nos termos do art.º 101.º, III Parte, do Regulamento Geral do Serviço da GNR.

5 — Sendo compreensível esta posição da GNR, tendo em conta o enraizamento social deste tipo de festividades, não pode deixar de notar-se que, apesar de se ter absterido de intervir no decurso das lides, procurou previamente e junto de quem de direito —entidades autárquicas e organizadores das festividades — dar conhecimento de que a morte dos touros configurava um acto ilícito.

Estamos claramente perante uma ilicitude que opera “mutações de facto”, mas em que “o direito tende a repor as situações de facto afectadas pela ilicitude”, (vd. a intervenção do tribunal a fls. 40, cit., quando chama a atenção para a circunstância de “a lei vigente em Portugal proibir a realização de corridas com touros de morte” e que, “como tal deve ser respeitada sem que seja necessário um qualquer tribunal recordar isso mesmo”), através das entidades policiais a quem “cabe fiscalizar e impedir” o conhecimento da ilicitude (idem e Soares Martinez, Filosofia do Direito).

Também no plano estritamente jurídico, nunca é demais recordar que, aplicando-se a esta temática vários dispositivos legais, designadamente os que citámos em 3. Supra, vigora o princípio da hierarquia das normas. A Lei n.º 92/95 de 12 de Setembro, emanada da Assembleia da República, no art.º 3.º, faz depender a utilização de animais, para fim de espectáculo comercial, da autorização prévia da entidade ou entidades competentes, a saber, a Direcção Geral de Espectáculos ou organismo público equivalente e município respectivo, sendo as touradas autorizadas nos termos regulamentados. Assim, o Decreto n.º 15 355, de 14 de Abril de 1928, apenas permite a realização de espectáculos públicos tauromáquicos em que não haja touros de morte.

Por outro lado, e no que concerne à actuação da força policial, conforme indicámos, pode ser requisitada para a manutenção da ordem pública no recinto. Se o promotor do espectáculo o não fizer, fica responsável pela manutenção da ordem (Decreto-Lei n.º 315/95, de 28 de Novembro, art.º 38.º). No mesmo sentido, vejam-se as disposições pertinentes do Decreto-Lei

n.º 231/93, de 26 de Junho, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 298/94, de 24 de Novembro.

Finalmente, a Guarda vem citar o respectivo Regulamento Geral a propósito da sua não intervenção para impedir a realização do evento. Em termos puramente legais, a lei da Assembleia da República que protege os direitos dos animais está num plano jurídico superior ao dos diplomas posteriormente indicados: os decretos-leis emanados do Governo e as Portarias que aprovam os regulamentos. A leitura conjugada da Lei e do Decreto que proíbe os touros de morte é inequívoca. E a determinação judicial também: à força policial compete fiscalizar e impedir a violação da legalidade.

6 — Nestes termos, e atento o melindre de que se pode revestir a aplicação pura e simples das normas que regem esta matéria, em sede de comunidade local, propomos o seguinte:

6.1 — Que seja ponderada a possibilidade de uma posição concertada entre as autoridades autárquicas competentes, a Brigada Territorial n.º 3 da GNR e a Inspecção-Geral das Actividades Culturais, no sentido de, sem ser posta em causa a realização dos eventos festivos em Barrancos, ser cumprida a legislação em vigor no que respeita aos touros de morte em território nacional;

[...]

Lisboa, 7.11.97

O Inspector principal,

João Gonçalves

13 — POLÍCIAS MUNICIPAIS

As futuras polícias municipais; enquadramento da actividade inspectiva *

* Informação em processo administrativo.

A — Não é possível situar com precisão o enquadramento da actividade inspectiva sobre as polícias municipais desconhecendo qual o modelo que o legislador ordinário se prepara para introduzir.

B — A manter-se o modelo de serviço municipal de polícia fixado pela Lei n.º 32/94, de 29 de Agosto, porventura não haverá razões suficientes para se pensar numa modificação substancial da situação.

C — Todavia, se o legislador ordinário vier a fixar para as polícias municipais competências e possibilidades de intervenção do tipo das previstas para as forças de segurança, nomeadamente com utilização de meios de coerção armados, é de admitir a ocorrência de situações de conflito com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

D — Nesse pressuposto, é de reflectir sobre as possibilidades de um subsistema de tutela administrativa especificamente vocacionado para tal domínio.

E — Em tais circunstâncias, as respectivas atribuições devem ser conferidas ao Ministério da Administração Interna, que as actuará através da Inspecção Geral da Administração Interna.

F — Pelo menos numa primeira fase, este subsistema deverá limitar-se a uma integração harmónica no actual regime de tutela administrativa.

I — OS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE POLÍCIA — QUADRO VIGENTE

1 — Presentemente, o grande quadro dos serviços municipais de polícia é o fixado pela Lei n.º 32/94, de 23 de Agosto. Ele aplica-se a todos os municípios, incluindo os municípios de Lisboa e Porto, embora para estes ainda não tenha decorrido o prazo de conversão dos seus corpos de polícia municipal nos correspondentes serviços municipais de polícia (artigo 13.º). Para o que nos interessa, será pertinente transcrever os seguintes preceitos:

Artigo 1.º

Atribuições dos municípios em matéria de polícia administrativa

No exercício de funções de polícia administrativa, cabe aos municípios fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e dos regulamentos que disciplinam matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos.

Artigo 2.º

Limites de actuação

1 — As atribuições de polícia dos municípios obedecem ao regime legalmente definido sobre delimitação e coordenação das actuações de administração central e local e concretizam-se no respeito pelos princípios da unidade do Estado e da autonomia das autarquias locais.

2 — Aos municípios é vedado o exercício das actividades previstas na legislação de segurança interna e nas leis orgânicas das forças e serviços.

Artigo 4.º

Competências dos serviços municipais de polícia

1 — As competências dos serviços municipais de polícia restringem-se à mera fiscalização da legalidade e à elaboração do auto de notícia de infracção.

Artigo 6.º

Recurso a meios coercivos

1 — Os funcionários dos serviços municipais de polícia só podem utilizar os meios coercivos expressamente previstos na lei.

2 — Quando o interesse público determine a indispensabilidade do uso de meios coercivos para os quais não tenham competência, os funcionários dos serviços municipais de polícia devem solicitar a intervenção das forças de segurança territorialmente competentes.

Artigo 7.º

Uso e porte de arma de defesa

1 — O uso e porte de arma de defesa por parte dos funcionários dos serviços municipais de polícia fica sujeito ao regime estabelecido no artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 37 313, de 21 de Fevereiro de 1949, para os funcionários públicos ou agentes investidos a título permanente em funções de carácter policial ou fiscal.

2 — Quando em serviço, os funcionários dos serviços municipais de polícia não podem ser portadores de arma de defesa sem autorização da câmara municipal.

Artigo 8.º

Dependência orgânica e funcional

Os serviços municipais de polícia dependem organicamente do presidente da câmara municipal, que coordena e fiscaliza a sua actuação e exerce os demais poderes hierárquicos sobre os funcionários que os integram.

2 — Por conjugação do disposto nos artigos 9.º, n.º 2, 12.º e 13.º da citada Lei 32/94, e tendo em atenção que o decreto regulamentar previsto no primeiro daqueles artigos é o Decreto

regulamentar n.º 20/95, de 10.7, a aplicação deste regime quadro, a todos os municípios, deveria ou deverá verificar-se até 10.7.98, pois nessa data completam-se os três anos a que o mesmo preceito se refere.

Como se vê do artigo 8.º, os serviços municipais de polícia dependem organicamente do presidente da câmara municipal, que coordena e fiscaliza a sua actuação e exerce os demais poderes hierárquicos sobre os funcionários que os integram.

II — A INTERVENÇÃO DO ESTADO-ADMINISTRAÇÃO NOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE POLÍCIA — A TUTELA ADMINISTRATIVA

3 — Os serviços municipais de polícia são serviços do município, não são serviços desconcentrados do Estado no município.

4 — Nestas condições, a intervenção do Estado, através do Governo não pode ultrapassar os limites consignados pelo princípio da descentralização administrativa. A Constituição prevê para o efeito a figura da tutela administrativa.

Nos termos do artigo 243.º, n.º 1, da actual redacção, igual à redacção do precedente 242.º, n.º 1.

A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.

A Lei da Tutela Administrativa é a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto (que revogou a Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro). Nela se dispõe, entre o mais:

Artigo 1.º

Âmbito

1 — A presente lei estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respectivo regime sancionatório.

2 — Para os efeitos do presente diploma são consideradas entidades equiparadas a autarquias locais as áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios de direito público.

Artigo 3.º

Conteúdo

1 — A tutela administrativa exerce-se através da realização de inspecções, inquéritos e sindicâncias.

2 — No âmbito deste diploma:

- a) A inspecção consiste [...];
- b) O inquérito consiste [...];
- c) A sindicância consiste [...].

Artigo 5.º

Titularidade dos poderes de tutela

A tutela administrativa compete ao Governo, sendo assegurada, de forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas competências.

Artigo 6.º

Realização de acções inspectivas

1 — As inspecções são realizadas regularmente através dos serviços competentes, de acordo com o plano anual superiormente aprovado.

2 — Os inquéritos e as sindicâncias são determinados pelo competente membro do Governo, sempre que se verifiquem os pressupostos da sua realização
[...]

5 — Os serviços através dos quais o Governo se incumbe das acções de tutela são:

No Ministério das Finanças, a Inspecção Geral de Finanças (IGF);

No Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT, sucessor do MPAT — artigo 1.º, 1, do DL n.º 23/96, de 20 de Março), a Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT).

Os preceitos mais expressivos do conferir àqueles departamentos e serviços das atribuições e competências supra são os seguintes:

Para o MEPAT e IGAT

DL n.º 130/86, de 7 de Junho (Lei Orgânica do MPAT)

Artigo 11.º — A Inspecção-Geral da Administração do Território é o organismo de exercício da tutela inspectiva do Governo sobre as autarquias locais e de fiscalização superior do Ministério do Plano e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 64/87, de 6 de Fevereiro — (Lei da IGAT)

Artigo 1.º

Natureza

A Inspecção-Geral da Administração do Território abreviadamente designada IGAT, é o organismo de exercício da tutela inspectiva do Governo sobre as autarquias locais e de fiscalização superior do Ministério do Plano e da Administração do Território (MPAT).

Artigo 2.º

Âmbito e actuação

A IGAT desenvolve a sua actividade junto dos órgãos e serviços das autarquias locais do continente, ou delas dependentes, e junto dos órgãos e serviços centrais e desconcentrados do MPAT, ou sob a sua tutela.

2 — A IGAT poderá prestar a colaboração solicitada pelos órgãos das regiões autónomas no exercício dos poderes de tutela que estes detêm sobre as autarquias locais.

Artigo 3.º

Atribuições

São atribuições da IGAT:

a) Averiguar do cumprimento das obrigações impostas por lei às autarquias locais, suas associações e federações, bem como aos órgãos e serviços [...] — red. DL n.º 121-A/90, de 12 de Abril;

[...]

c) Dar conhecimento aos responsáveis pelos serviços das autarquias das deficiências e irregularidades encontradas no decurso das visitas de inspecção e prestar-lhes os esclarecimentos necessários com vista ao seu suprimimento;

[]

h) Proceder a inquéritos e sindicâncias aos órgãos e serviços das autarquias locais e suas associações e federações, bem como aos dependentes do Ministério.

Para o Ministério das Finanças e IGF

DL 158/96, de 3 de Setembro (Lei Orgânica do M. das Finanças)

Artigo 2.º

Atribuições

São atribuições do Ministério das Finanças:

1 —

f) A tutela financeira das autarquias locais;

Artigo 12.º

Inspecção-Geral de Finanças

1 — A Inspecção-Geral de Finanças (IGF) é um serviço de controlo financeiro e apoio técnico do Ministério das Finanças, cuja actuação abrange entidades do sector público administrativo e empresarial, bem como dos sectores privado e cooperativo, e funciona na directa dependência do Ministro das Finanças.

[]

3 — Compete à IGF, designadamente:

[]

e) Fiscalizar a gestão financeira e patrimonial das autarquias locais, incluindo os serviços municipalizados, das associações e das federações de municípios, nos termos da lei.

DL 353/89, de 16.10 (Lei da IGF)

Artigo 1.º

1 — A Inspecção-Geral de Finanças (IGF) é um serviço de controlo financeiro e de apoio técnico do Ministério das Finanças e funciona na directa dependência do Ministro das Finanças

2 — A actuação da IGF abrange entidades do sector público administrativo e empresarial, bem como dos sectores privado e cooperativo

Artigo 3.º

Atribuições

Enquanto serviço de controlo financeiro de alto nível, compete à IGF:

a) Realizar, por determinação superior, inspecções a quaisquer serviços públicos ou pessoas colectivas de direito público;

b) Efectuar a auditoria de organismos públicos, nos casos legalmente previstos;

[]

e) Fiscalizar a gestão financeira e patrimonial das autarquias locais, incluindo os serviços municipalizados, das associações e das federações de municípios, nos termos da lei.

Artigo 6.º

Serviços

Para a prossecução das suas atribuições a IGF dispõe dos seguintes serviços:

[]

c) Inspecção Patrimonial e Financeira das Autarquias Locais (IAL);

6 — No âmbito das atribuições, competências, missões ou actividades e funções até ao presente desenvolvidas pelos serviços municipais de polícia, vulgarmente já designados

polícias municipais, crê-se que não se tem feito sentir a necessidade de qualquer outro serviço de verificação do cumprimento da lei por parte das autarquias locais. A actuação articulada dos serviços IGAT e IGF parece ter vindo a cobrir suficientemente as exigências do Estado, em sede de tutela administrativa das autarquias locais.

III — AS FUTURAS POLÍCIAS MUNICIPAIS

7 — A revisão constitucional operada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, veio contemplar uma norma expressa sobre as polícias municipais:

Artigo 237.º

1 — As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.

2 — Compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento.

3 — As polícias municipais *cooperam na manutenção da tranquilidade pública* e na protecção das comunidades locais.

8 — Como se vê, a inserção das polícias municipais, continua a ser a que já efectuava a Lei n.º 32/94, quanto aos serviços municipais de polícia. **Trata-se de serviços das autarquias locais e não de serviços desconcentrados da Administração Central.**

Nestas condições, os limites da intervenção governamental continuarão a ser os que foram apontados em 4 — intervenção nos limites da tutela administrativa.

9 — Que polícias municipais?

Os canais pelos quais o Governo assegura a tutela.

9.1 — A exigência de outros canais de intervenção, para além dos já existentes, dependerá do modo como o legislador ordinário vier a configurar em concreto as polícias municipais.

9.1.1 — Desconhecemos, por completo, qualquer projecto de alteração respeitante à actividade de polícia das autarquias locais, nomeadamente com base no caminho aberto pela revisão constitucional.

A julgar pela discussão havida na Assembleia da República, em sede de revisão constitucional, pode antever-se que não vai ser pacífico o novo quadro legal. Retenha-se só estas duas passagens:

“O Sr. Jorge Lacão (PS): — [...] se nada mais fosse dito quanto à natureza constitucional das polícias municipais, no futuro, poderia sobrevir a interpretação, que, de resto, já alguns Deputados tentaram fazer aqui, no debate em Plenário, de que as polícias municipais não teriam outras competências possíveis que não as competências meramente administrativas que hoje detêm. Ora, esse nunca foi o entendimento do PS! Nem queremos prejudicar a existência de corpos nacionais de polícia, nem queremos que as polícias municipais se reduzam necessariamente a meras funções de tipo administrativo.”¹

“O Sr. Carlos Encarnação (PSD): — [...] Em relação à Constituição, as coisas ficaram claras e em relação à lei ordinária também estão claras. E estão tão claras que eu já disse uma vez, acerca deste tema, e repito, que, do meu ponto de vista, a única modificação que a lei ordinária poderá e deverá ter, se quiserem, é aquilo que está designado como serviços municipais de polícia passar a designar-se como polícias municipais. É tanto quanto esta modificação constitucional vai permitir.”² (sublinhei)

9.1.2 — Por nós, e para a economia deste muito breve estudo, referiremos, tão somente, que a Constituição veio utilizar para as polícias municipais expressões nunca antes utilizadas para a configuração da função policial.

Na verdade, a Constituição tem sucessivamente disposto que:

Artigo 272.º

(Polícia)

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

Ora, às polícias municipais não é cometida, directamente, nenhuma destas funções, antes “*cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais*.”

Mas, a verdade é que, a *garantia da tranquilidade pública* é uma actividade de segurança interna, nos termos da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho:

Artigo 1.º

Definição e fins de segurança interna

1 — A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para *garantir* a ordem, a segurança e a *tranquilidade públicas*, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

E é também verdade que é no **exercício de funções de polícia de segurança, não de polícia administrativa**, que o governador civil toma as providências necessárias à manutenção ou reposição da tranquilidade pública:

Artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, na redacção do D.L. n.º 316/95, de 28 de Novembro:

3 — Compete ao governador civil, no exercício de funções de polícia:

a) Tomar as providências necessárias para manter ou repor a ordem, a segurança e a *tranquilidade públicas*, requisitando, quando necessária, a intervenção das forças de segurança, aos comandantes da PSP e da GNR instaladas no distrito;”³

9.1.3 — Parece, pois, aberto um caminho, vedado na Lei n.º 32/94, artigo 2.º, n.º 2 (exercício de actividades previstas na legislação de segurança interna). Tivemos que sublinhar *parece*, justamente porque não nos compete tirar conclusões nessa área. O parece serve unicamente para sustentarmos uma hipótese de trabalho. É que, se nem ao *parece* conseguíssemos chegar, poder-nos-íamos deter aqui, unicamente reiterando a conclusão do ponto 6.

9.2 — Suponhamos, então, que às polícias municipais vêm a ser consagradas funções susceptíveis de as fazer intervir, por exemplo, com utilização de meios coercivos do tipo dos previstos para as forças de segurança.⁴ Então, com toda a probabilidade, produzir-se-á a interpelação e exigência que presidiu à criação da Inspeção-Geral da Administração Interna: “*Com efeito, trata-se de estabelecer um mecanismo operacional de controlo e fiscalização da legalidade num dos domínios seguramente mais delicados da actuação do Estado de direito democrático, isto é, no domínio do exercício dos poderes de autoridade e do uso legítimo de meios de coerção, pelas forças e serviços de segurança que podem, em alguns casos, conflitar com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos* (sexto parágrafo do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 154/96, de 31.8).

10 — O enquadramento da actividade inspectiva, com base no pressuposto anterior

10.1 — Modelo a excluir:

Como se sabe, o controlo da acção policial na área de conflito com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, pode ter a mais diversa resposta. Há uma coisa, porém, que nos parece clara:

Nem o Ministério das Finanças e a IGF, nem o MEPAT e a IGAT são os departamentos e serviços vocacionados para o respectivo controlo de legalidade.

A existir intervenção do Governo ela deve processar-se pelo Ministério que tem por atribuições a coordenação e execução da política de segurança interna. Esse Ministério é o MAI — artigo 1.º, DL 55/87, de 31 de Janeiro.

Note-se: o Ministério das Finanças e a IGF, o MEPAT e a IGAT podem manter as suas atribuições e competências, mesmo para as polícias municipais, mas não na área específica da intervenção destas enquanto forças de polícia.

10.2 — Alguns tipos de controlo, fiscalização, possíveis:

- Controlo puramente interno;
- Controlo interno, complementado, apenas, pelo de órgão municipal, com apoio de serviços dele dependentes, mas exteriores à polícia municipal;
- Controlo, apenas, por órgão ou órgãos municipais;
- Qualquer dos sistemas anteriores complementado por controlo por entidade independente;
- Controlo apenas por entidade independente.
- Controlo interno e ou de órgão autárquico complementado por fiscalização por entidade governamental, em sede de tutela administrativa;

10.2.1 — Nenhum dos tipos indicados é isento de críticas, que serão, aliás, do mesmo tipo das que são dirigidas aos diferentes modelos instituídos nos diversos países para as suas diversas polícias.

Vou-me isentar de explanar as críticas aos modelos de controlo puramente municipais, enunciando, simplesmente, que:

10.2.1.a — O controlo puramente interno levanta as objecções comuns ao controlo da polícia pela própria polícia;

10.2.1.b — O controlo interno, complementado, apenas, pelo de órgão municipal, com apoio de serviços dele dependentes mas exteriores à polícia municipal (que seria, no fundo, um modelo similar ao existente quanto às polícias nacionais), levanta a objecção de fazer-se sob a dependência de quem, afinal, manda na força — o órgão municipal — acrescida, eventualmente, das seguintes:

Dificuldade de criação ao nível municipal de estrutura com vocação e distanciamento suficiente, designadamente para os casos mais graves;

A lesão de direitos humanos fundamentais ultrapassa a esfera municipal. A protecção dos direitos dos cidadãos é tarefa do Estado, não podendo circunscrever-se ao nível municipal.

10.2.1.c — O controlo apenas pelos órgãos municipais — sugere as mesmas objecções que o anterior.

10.2.1.d — Qualquer dos sistemas anteriores complementado por controlo por entidade independente

ou

Controlo apenas por entidade independente:

A tradição portuguesa não tem apontado para órgãos independentes especializadamente competentes na área de fiscalização da actividade policial. No que toca a uma fiscalização genérica, com capacidade de produção de recomendações, é claro que todos os serviços da

administração pública, incluindo os da administração local, por isso, também, as polícias municipais, estão na área de jurisdição do Provedor de Justiça, conforme a Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, artigo 2.º Não é deste controlo genérico que se trata aqui, mas de uma fiscalização especializada.⁵

10.2.1.e — Controlo interno e ou de órgão autárquico complementado por fiscalização por entidade governamental, em sede de tutela administrativa.

Esta última solução corresponde à tradição portuguesa.

Sofrerá das críticas dirigidas à tutela administrativa, mas apresentaria as seguintes vantagens:

Aproveitaria do adquirido doutrinal e jurisprudencial sobre tutela administrativa;

A ser trabalhada nos termos que a seguir se indicarão, sem desvios em relação ao existente modelo de tutela administrativa (deixando eventuais inovações para os departamentos já experimentados neste domínio — MEPAT e Ministério das Finanças), não traria, num primeiro momento de consolidação, grandes problemas de ordem jurídica.

10.3.a — A ser acolhida esta última solução, poderia ser inserida uma disposição específica no diploma que venha a estabelecer o regime e forma de criação das polícias municipais, disposição do seguinte teor:

A tutela administrativa, no que respeita especificamente às polícias municipais, é assegurada pelo Ministro da Administração Interna, no respeito da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto.

Ou

A tutela administrativa, no domínio que respeita à acção da polícia municipal enquanto polícia de segurança, é assegurada pelo Ministro da Administração Interna, no respeito da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto.

10.3.b — Apesar da possibilidade da inserção supra, por nós acharíamos preferível a modificação do próprio artigo 5.º da Lei n.º 27/96, que passaria a ter a seguinte redacção:

A tutela administrativa compete ao Governo, sendo assegurada, de forma articulada, pelo Ministro das Finanças, pelo Ministro da Administração Interna e pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas áreas de competência.

10.3.c — Outras alterações ou aditamentos necessários:

— O diploma que aprova a orgânica do Ministério da Administração Interna, Decreto-Lei n.º 55/87, de 31 de Janeiro, seria alterado no artigo 2.º, com o aditamento de uma nova alínea:

—

k) tutela das autarquias locais em matéria de polícia municipal.

ou

k) tutela das autarquias locais no domínio que respeita à acção da polícia municipal enquanto polícia de segurança

— Também, aquando da inserção da IGAI na respectiva lei, e dependendo do tipo de inserção que venha a ter, algo similar ao que se sugere deve ser consagrado:

A Inspecção-geral da Administração Interna é o organismo de exercício da tutela do Governo sobre as autarquias locais, em matéria de polícia municipal.

Ou,

a fórmula alternativa da lei do MAI.

— O mesmo tipo de aditamento haveria de fazer-se no diploma da IGAI.

10.4 — As modificações legais acabadas de sugerir seriam suficientes para tornar operativo o sistema, que funcionaria, neste domínio, obedecendo às demais regras já aplicáveis em sede de tutela administrativa, nomeadamente quanto ao objecto, conteúdo e titularidade da tutela — artigos 2.º, 4.º e 5.º — da Lei n.º 27/96 — e, ainda, quanto às competências do governador civil — artigo 18.º, n.º 2, da mesma Lei e artigo 4.º, n.º 2, do DL n.º 252/92, de 19 de Novembro.

11 — Eis, pois, breve alinhamento de alguma ideias sugeridas pelo tema proposto.

Como ficou claro, somente nos preocupámos, ainda assim perfunctoriamente, com a vertente externa de eventual actividade inspectiva, não com o modelo organizativo de cada polícia municipal.

Também terá ficado patente que trabalhámos sem dispor do elemento essencial, qual seja, o conhecimento do que se pretende que sejam as polícias municipais. Em sendo obtido tal dado, a nossa “pontaria” deverá, com toda a certeza, merecer muitos ensaios de ajustamento.

IV — EM RESUMO:

A — Não é possível situar com precisão o enquadramento da actividade inspectiva sobre as polícias municipais desconhecendo qual o modelo que o legislador ordinário se prepara para introduzir.

B — A manter-se o modelo de serviço municipal de polícia fixado pela Lei n.º 32/94, de 29 de Agosto, porventura não haverá razões suficientes para se pensar numa modificação substancial da situação.

C — Todavia, se o legislador ordinário vier a fixar para as polícias municipais competências e possibilidades de intervenção do tipo das previstas para as forças de segurança, nomeadamente com utilização de meios de coerção armados, é de admitir a ocorrência de situações de conflito com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

D — Nesse pressuposto, é de reflectir sobre as possibilidades de um subsistema de tutela administrativa especificamente vocacionado para tal domínio.

E — Em tais circunstâncias, as respectivas atribuições devem ser conferidas ao Ministério da Administração Interna, que as actuará através da Inspecção Geral da Administração Interna.

F — Pelo menos numa primeira fase, este subsistema deverá limitar-se a uma integração harmónica no actual regime de tutela administrativa.

Lisboa, 27.02.98

O Inspector superior principal,

Alberto Augusto A de Oliveira

14 — BOMBEIROS

14.1 — INTERVENÇÃO DA IGAI NA ÁREA DOS CORPOS E ASSOCIAÇÕES DE BOMBEIROS *

* Informação em processo administrativo.

ASSUNTO: Intervenção da IGAI na área dos corpos e associações de bombeiros

1 — Por despacho de 29.06.97 da Ex.^{ma} Sr.^a Sub Inspectora-Geral, foi-nos solicitada a elaboração de um parecer sobre o assunto em epígrafe, tendo por base uma informação oriunda da Inspeção Geral de Finanças acerca de um contrato de empreitada para a construção de um novo edifício sede da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários Lisbonenses.

Assim, num primeiro momento, procuraremos efectuar uma análise sucinta do estatuto jurídico deste tipo de organismos, passando pela abordagem do caso concreto apresentado a esta Inspeção Geral, seguindo-se o enquadramento da intervenção da IGAI.

2 — Pela Lei n.º 10/79 de 20 de Março, foi criado, no âmbito do MAI, o Serviço Nacional de Bombeiros, vindo o DL n.º 418/80 de 29 de Setembro, alterado por legislação posterior¹, a aprovar a respectiva Lei Orgânica.

Por outro lado, o diploma que estrutura o MAI², consagra o SNB como um “serviço de protecção civil organicamente dependente do MAI” (art. 15.º, n.º 3).

Se realçamos, nestas considerações, a criação do SNB, é pelo facto de que, como veremos, se trata de um organismo fundamental, ao lado da Liga dos Bombeiros Portugueses e do Conselho Nacional dos Bombeiros Portugueses, no funcionamento da actual estrutura de corpos de bombeiros.

3 — Com efeito, o regime jurídico dos corpos de bombeiros, aprovado pelo DL n.º 407/93 de 14 de Dezembro, faz depender de homologação do SNB e de parecer da Liga, a criação de corpos de bombeiros e respectivas secções, prevendo-se a possibilidade da constituição de três tipos de corpos de bombeiros, a saber, sapadores, municipais e voluntários (art. 2.º, n.º 1 e art. 4.º). É também ao SNB que cabe definir a área de actuação dos corpos (art. 6.º, n.º 2), intervir em matéria de instrução, formação e avaliação (arts. 7.º, 8.º e 9.º) e de definição de critérios de subsidiação de cada corpo de bombeiros (art.º 10.º).

Em termos institucionais, o SNB está representado no Conselho Nacional dos Bombeiros e, para além de outras incumbências, cabe-lhe a elaboração de um “documento definidor dos âmbitos de actividade de cada um dos corpos de bombeiros, das missões especiais que lhes estejam atribuídas e/ou de limitações que, por qualquer motivo, condicionem de forma excepcional a sua actividade” (art. 12.º, n.º 4).

4 — Depois de dar breve notícia dos dispositivos legais aplicáveis a estes organismos e sua inserção no MAI, v. g., do SNB, importa seguidamente proceder à sua caracterização e ao enquadramento jurídico respectivo, de modo a habilitar a uma tomada de posição relativamente à intervenção da IGAI.

O SNB é um “organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio”, sujeito ao exercício de poderes de tutela e de superintendência por parte do MAI (arts.º 1 e 3.º da LO-SNB e art. 15.º, n.º 3 da LO-MAI cit.). Neste sentido, e percorrendo o conjunto de atribuições e competências que a lei consagra, o SNB será um serviço administrativo com a natureza de instituto público³ ou de serviço personalizado do Estado.⁴

Assim, caracteriza-se especialmente por:

— estar sujeito às regras da contabilidade pública⁵;

— se subordinar ao controlo jurisdicional por parte dos Tribunais Administrativos.

Os corpos de bombeiros, no exercício das suas actividades, estão subordinados aos poderes de orientação, coordenação e fiscalização do SNB. Esta “acção tutelar” traduz-se designadamente no controlo do desempenho em relação à “observância das leis e regulamentos em vigor” (art. 4.º, n.º 1 e n.º 2, al. b) da LO-SNB)⁶. É, por exemplo, da competência da

Direcção do SNB “autorizar e decidir a realização de concursos para fornecimento de material ou equipamento necessários (...) para funcionamento dos corpos de bombeiros” (art. 10.º, alínea g) da LO-SNB).

Relativamente a estes – os corpos de bombeiros — vimos já que dispõem de um regime jurídico próprio ⁷. A lei ⁸ ocupa-se com alguma minúcia dos corpos de bombeiros profissionais (municipais e sapadores), os quais dependem, para efeitos funcionais, das autarquias locais, pelo que, atento o objecto principal da presente informação, nos pronunciaremos apenas acerca dos corpos integrados em associações de bombeiros voluntários.

5 — O que escrevemos supra acerca dos poderes de controle do SNB sobre os corpos de bombeiros *tout court*, assume particular relevância no tocante aos corpos de bombeiros voluntários. Estes são normalmente membros de associações de bombeiros voluntários cuja caracterização jurídica deve ser precisada.

Estas associações são consideradas pela generalidade da doutrina ⁹ como peçoas colectivas de utilidade pública administrativa, ou seja, uma variante das chamadas peçoas colectivas de direito privado e regime administrativo. Consequentemente, possuem como características fundamentais as seguintes:

- são peçoas colectivas privadas;
- prosseguem fins não lucrativos de interesse geral ou local;
- cooperam com a administração pública na medida do desenvolvimento daquele interesse ¹⁰;
- são objecto de declaração de utilidade pública por parte da administração ¹¹;
- estão sujeitas a uma tutela administrativa ¹² e ao controlo financeiro por parte do Estado, através da sujeição dos seus actos e actividades às regras da contabilidade pública ¹³, e ao controlo jurisdicional, pelo Tribunal de Contas e pelos Tribunais Administrativos ¹⁴.

6 — Nos termos do DL n.º 227/95 de 11 de Setembro, alterado pelo DL n.º 154/96 de 31 de Agosto ¹⁵, “a actuação da IGAI abrange todos os serviços directamente dependentes ou tutelados pelo Ministro da Administração Interna...” (art. 2.º, n.º 1), competindo-lhe em geral, “velar pelo cumprimento das leis e dos regulamentos, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços tutelados pelo Ministro, (...), a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade violada” (art. 3.º, n.º 1).

A LO especifica, de entre as competências do Serviço de Inspeção e Fiscalização, a realização de “inspecções, inquéritos, sindicâncias e processos de averiguações aos serviços centrais (...) integrados na orgânica do MAI”, bem como assegurar o “cumprimento das disposições legais e regulamentares, das instruções superiores e dos programas e planos aprovados” por parte dos referidos serviços (art. 9.º, n.º 1, alíneas a) e b).

Como vimos ¹⁶, o SNB é, em primeira linha e como serviço de controlo de “primeiro nível”, o serviço central com a natureza de instituto público, tutelado pelo MAI, a quem estão confiadas particulares responsabilidades de orientação, coordenação e fiscalização da actuação dos corpos de bombeiros, v. g., dos corpos de bombeiros voluntários inseridos em associações ¹⁷.

Neste sentido, a “acção tutelar” que o SNB exerce sobre estes organismos, está, nos termos legais, submetida aos poderes de inspecção e de auditoria da IGAI (vd. LO-IGAI), a qual deverá funcionar como serviço de controlo de “segundo nível” em relação aos corpos de bombeiros inseridos em associações humanitárias, uma vez que o SNB tem competências próprias nesta matéria.

7 — Face ao exposto, propomos que [] seja seguida a metodologia ponderada [] em relação a eventuais situações futuras que envolvam corpos de bombeiros voluntários inseridos

em associações, dado que “*acção tutelar*” que o SNB exerce sobre estes organismos, está submetida aos poderes genéricos de inspecção e de auditoria da IGAI (vd. LO-IGAI), a qual actuará como *serviço de controlo de “segundo nível”*, uma vez que o SNB tem competências próprias nesta matéria.

Lisboa, 14.07.97

O Inspector principal,

João Gonçalves

A intoxicação crónica ou alcoolismo é uma doença crónica, cujos sintomas iniciais são:

- alteração do carácter (irritável, impulsivo, ansioso, fadiga intelectual com empobrecimento do conteúdo do pensamento, falhas amnésicas), perturbações do sono (insónia, onirismo, episódios confuso-oníricos com actividade ocupacional);
- crises ansiosas matinais.
- tremores das extremidades linguais e peribocais.
- vómitos matinais.

Fonte: “*Problemas do álcool...*” Edição da Sociedade Anti-Alcoólica Portuguesa.

² A condução de veículo em via pública ou equiparada com uma taxa de álcool no sangue igual ou superior a 0,5 g/l constitui contra-ordenação grave; se a taxa for igual ou superior a 0,8 g/l a contra-ordenação é considerada muito grave; (artigo 87.º do Código da Estrada). A condução de veículo, pelo menos por negligência, com uma taxa de álcool no sangue igual ou superior a 1,2g/l, constitui infracção criminal (artigo 292.º do Código Penal).

Por alcoolémia entende-se a quantidade de álcool que há, num dado momento, no sangue.

¹ Reunião Plenária de 29 de Julho de 1997, em *Diário da Assembleia da República*, I Série – Número 103, pág. 3916.

² Local anterior, pág. 3917.

³ A expressão *tranquilidade pública* foi introduzida pelo DL 316/95.

As funções de polícia do número 3 abrange a polícia de segurança e a polícia administrativa, mas a alínea a) reporta-se apenas à primeira.

⁴ Cremos que o legislador português não vai poder contornar, nesta área, a experiência de Espanha. Rege aí, entre outros diplomas, a *Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo (Jefatura), de Fuerzas e Cuerpos de Seguridad. (LOFCS)*. O artigo 2º desta lei define os corpos de polícia dependentes das *Corporaciones Locales*, como *Cuerpos de Seguridad*. Todavia, face às competências desses corpos, designadamente “*a la vista del — artículo 53 LOFCS, los únicos cometidos de policía de seguridad propiamente tales que desempeñan de manera autónoma los Cuerpos de Policía Local son los de protección de Autoridades, vigilancia o custodia de edificios, instalaciones y espacios públicos, así como, si se quiere, el de participación en las medidas de protección civil,*

pudiendo anadir-se a ellos los tradicionales de ordenación, dirección y señalización del tráfico en el casco urbano, aunque se ha dicho que non son por sí mismos muy representativos de las funciones de un cuerpo de policía.” Polícias locais [...] de Javeir Llop, em CIVITAS, Revista espanhola de DERECHO ADMINISTRATIVO, 95 Julio/Septiembre 1997, pág. 372.. Comparar, quanto à guarda de instalações, a expressão do artigo 4º, 2, b) da nossa

Lei n.º 32/94 “Compete [...] Providenciar pela guarda das instalações municipais” (sublinhei) com a do artigo 53º, 1. A) da LOFSC “[...] *deberan [...] Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones*”.

⁵ Presentemente, também em França está na ordem do dia a problemática das polícias municipais. O ministro do interior anunciou em 30 de Janeiro que iria apresentar em Abril/Maio um projecto de lei sobre as polícias, sendo que na mesma data foi rejeitado projecto apresentado na Assembleia Nacional proposta da UDF.

Ao que parece, existirá um projecto contemplando uma alteração ao Código das comunas de modo a instituir:

Uma comissão nacional das polícias municipais, junto do ministro do interior, presidida por um representante do Estado, por ele designado. Seria constituída por metade de representantes do Estado e por metade, em número igual de membros, de representantes de presidentes de câmara e de agentes de polícia municipal.

Esta comissão teria competência consultiva do Governo em relação ao equipamento da polícia municipal e emitiria parecer, a pedido do presidente, sobre qualquer questão relativa às polícias municipais. A pedido do presidente da Câmara, do prefeito ou do procurador da República verificaria o bom funcionamento dos serviços de polícia municipal. Ela poderia para este efeito ou designar no seu seio uma delegação encarregada de proceder a verificações do funcionamento da polícias ou pedir ao ministro do interior que determinasse uma inspecção ao serviço de polícia municipal.

Trata-se, como dissemos de um mero projecto, que aqui trazemos à colação atenta a natureza de elemento de reflexão que este estudo tem.

¹ Fundamentalmente os DL n.º 253/92 de 19 de Novembro, 277/94 de 3 de Novembro e 209/96 de 15 de Novembro (LO-SNB).

² O DL n.º 55/87 de 31 de Janeiro, com alterações subsequentes (LO-MAI).

³ Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1990, págs. 315 e segs., *maxime* pág. 320: “estes serviços são verdadeiramente departamentos do tipo “ direcção-geral”, aos quais a lei dá personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira só para que possam desempenhar melhor as suas funções”.

⁴ É este o entendimento explanado por José Manuel Barreira Abrantes e Manuel H. Quaresma Monginho in *Bombeiros Portugueses*, Vol. I, SNB, LBP, Lisboa, pág. 105. Uma vez que o SNB está incluído no organograma dos serviços centrais do MAI, é um serviço personalizado do Estado, dado desempenhar atribuições “no mesmo plano que as respectivas direcções-gerais” (Freitas do Amaral, *Curso*, cit., pág. 325 e segs.).

⁵ A Lei n.º 8/90 de 20 de Fevereiro (vd. Art. 1.º) e o DL n.º 155/92 de 28 de Julho.

⁶ “Do que se trata é de controlar a actuação das entidades tuteladas para assegurar o acatamento da legalidade, bem como o mérito da acção por elas desenvolvida. (...) A tutela administrativa é um conjunto de poderes de controlo”: cfr. Freitas do Amaral, *Curso*, cit., págs. 700 a 704, Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, págs. 230 a 233 e Rafael Prata, *Bombeiros Portugueses – A sua inserção na Administração Pública*, in *Revista de Administração Pública*, Ano V, n.º 18, págs. 601 e segs.

⁷ Instituído pelo DL n.º 407/93 de 14 Dezembro.

⁸ Fundamentalmente o diploma mencionado na nota anterior e o DL n.º 293/92 de 30 de Dezembro, na redacção dada pela Lei n.º 52/93 de 14 de Julho.

⁹ Cfr. Marcello Caetano; *Manual...*, cit., págs. 396 e segs.; Freitas do Amaral, *Curso*, cit., págs. 549 a 557 e 565 e segs. e Rafael Prata, *Bombeiros*, cit., *maxime* págs. 620 e 621.

¹⁰ No caso vertente, o socorro a feridos, doentes ou náufragos, extinção de incêndios ou a protecção, “por qualquer forma ao seu alcance” e “desinteressada” de vidas e bens. Vd. Marcello Caetano, cit., pág. 400, Freitas do Amaral, cit., pág. 568 e o art. 2.º dos Estatutos da Associação Humanitária Bombeiros Voluntários Lisbonenses (AHBVL), DR, III Série, n.º 131, de 8 de Junho de 1989.

¹¹ É o caso da AHBVL, in *Diário do Governo*, II Série, n.º 135, de 23 de Junho de 1927. Sobre a noção de utilidade pública neste contexto, vd., Afonso Rodrigues Queiró, artigo “Utilidade Pública”, VELBC, Vol. 18, colunas 568 – 572, *maxime* cols. 572: “a associação das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa à realização de fins que são primordialmente das atribuições de pessoas colectivas de direito público geral, importa compreensivelmente uma inflexão muito pronunciada no regime jurídico daquelas pessoas colectivas – uma inflexão

de tal ordem que a sua natureza privada resulta muito adulterada. Mais rigorosamente, será lícito afirmar-se que o seu regime é misto”. No mesmo sentido, mas reforçando o pendor “privatista” ou de “quarto sector” destas associações, F. do Amaral, cit., págs 572 e 576.

¹² A tutela administrativa, no caso das associações humanitárias de bombeiros voluntários, é exercida pelo MAI, através dos Governadores Cíveis e do SNB, nos termos constantes do item 4. da presente informação. Cfr. R. Prata, cit., pág. 621.

¹³ Vd. Nota 5 supra.

¹⁴ Vd. Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, art. 51.º, n.º 1, al. c).

¹⁵ De ora em diante, a Lei Orgânica da IGAI (LO-IGAI).

¹⁶ Item 4. Supra.

¹⁷ Em 1995, estavam criadas cerca de 426 associações de bombeiros voluntários (cfr. Bombeiros Portugueses, cit., pág. 110).

14.2 — BOMBEIROS; COMANDANTE DE CORPOS DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS (ASSOCIATIVOS); ACÇÃO DISCIPLINAR; EXONERAÇÃO; INSPECTOR REGIONAL DE BOMBEIROS; PRESCRIÇÃO E PROCESSO CRIME *

* Parecer em processo administrativo.

[]

II — DISCRICIONARIDADE OU VINCULAÇÃO NA DECISÃO DE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DISCIPLINAR

2 — É maioritária a jurisprudência no sentido da primeira afirmação. Retenham-se as seguintes decisões do Supremo Tribunal Administrativo (STA):

Acórdão de 30.03.93, recurso n.º 24 514, já publicado em Apêndice ao *Diário da República* (AP), pág. 1644 e seguintes:

“A decisão administrativa, perante a notícia de certos factos, ... de instaurar ou de não instaurar procedimento disciplinar pelos mesmos com vista à eventual punição dos seus autores, releva de critérios de conveniência ou de oportunidade e não de legalidade.

Trata-se, por outras palavras, de uma decisão discricionária da Administração.

É claro que liberdade de escolha, nesse domínio, da decisão mais conveniente ou oportuna, não é inteiramente livre, já que por um lado ela está subordinada ao respeito pelo fim da lei — controlo do fim — e por outro se encontra limitada pelo princípios gerais do agir administrativo: princípio da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da adequação racional.

Todos esses momentos do acto ou decisão discricionária, porque vinculados, estão sujeitos ao controlo jurisdicional.

Como a ele está sujeito o juízo sobre a correcção dos elementos de facto e de direito que tenham constituído os pressupostos em que tal acto porventura assentou.” — pág. 1652.

Exactamente esta doutrina, praticamente com os mesmos termos gramaticais, veio a ser adoptada no acórdão de 19 de Outubro de 1995, recurso n.º 32.609 (consultado directamente, ainda não publicado em Apêndice), que acrescentou à sindicabilidade o “vício de forma recorível”. Igualmente, o acórdão de 26.06.90, recurso n.º 27494, em AP, pág. 4447 e seguintes, sustenta a mesma doutrina, embora com menor desenvolvimento.

Quer dizer, ainda que na linha da discricionariedade, começa a ser nítida a tendência para a cercar de um conjunto de momentos vinculados, por isso controláveis, recoríveis, de acordo, aliás, com a doutrina mais geral que considera revogado o corpo do artigo 19.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 40.768, de 8 de Setembro de 1956, dispositivo que restringia ao desvio de poder a impugnabilidade dos actos praticados no exercício de poderes discricionários.

3 — Isto significa que, em princípio, havendo factos caracterizadores de infracção com um suporte mínimo ou, pelo menos, razoável, deve instaurar-se procedimento. Tal princípio só poderá ceder se for considerado inconveniente para o serviço a instauração do procedimento e se esse for o motivo principalmente determinante da não instauração. Devem, ainda, estar correctos todos os pressupostos em que assenta a decisão.

4 — Ainda aqui, porém, há que precisar o seguinte:

A jurisprudência tem-se pronunciado perante casos de não instauração do procedimento disciplinar por parte de membros do governo, qualificando-os de actos discricionários, com momentos vinculados.

Todavia, no que respeita a outras entidades com competência para a instauração de procedimento, não existirá linha jurisprudencial bastante. Ora, coloca-se um problema que não é irrelevante:

Na verdade, o artigo 27.º do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (ED), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, dispõe:

“1 — A pena de cessação da comissão de serviço será aplicada aos dirigentes e equiparados que:

a) Não procedam disciplinarmente contra os funcionários e agentes seus subordinados pelas infracções de que tenham conhecimento.”

Este dispositivo parece impor a obrigatoriedade de instauração de procedimento por parte dos dirigentes, sob pena de sanção.

Será que a jurisprudência acima enunciada (II — 3) deverá ser vista com esta restrição? Isto é, deverá observar-se diferente doutrina consoante se trate de membro de governo ou de dirigente?

Não devemos querer aqui adiantar uma resposta que ainda não teve assento nos tribunais. Cremos que, em termos de posição prudente, se poderá tirar a seguinte linha de actuação para os dirigentes: face ao conhecimento da comissão de infracção disciplinar por parte de seus subordinados, os dirigentes com competência para a instauração do respectivo procedimento devem fazê-lo.

III — INSPECTOR REGIONAL DE BOMBEIROS E COMANDANTE DE CORPO DE BOMBEIROS ASSOCIATIVOS

5 — A Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 418/80, de 29.09, tendo, entretanto, sofrido alterações pelos seguintes diplomas:

DL n.º 205/91, de 07.06, alterou o artigo 28.º e 41.º;

DL n.º 253/92, de 19.11, alterou o artigo 41.º;

DL n.º 277/94, de 03.11, alterou os artigos 4.º, 7.º, 8.º, 10.º, 23.º, 25.º, 27.º, 28.º, 32.º, 47.º;

DL n.º 209/96, de 15.11, alterou os artigos 19.º, 24.º, 25.º, 28.º, 41.º, 42.º, e aditou o art. 41.º-A, Valor do Suplemento.

O artigo 27.º da Lei Orgânica do SNB, epigrafiado de *Competência das inspecções regionais de bombeiros*, tem-se mantido inalterado com o seguinte articulado:

Às inspecções regionais de bombeiros compete:

4 — Em matéria disciplinar:

- f) Promover a realização de inquéritos;**
- g) Promover a instauração de procedimento disciplinar ao comandante dos corpos de bombeiros associativos e privativos, nos termos da legislação em vigor, por sua iniciativa ou mediante participação escrita e fundamentada da direcção da associação respectiva;**
- h) Aplicar as penas previstas na lei aos comandantes dos corpos de bombeiros privativos e de associações de bombeiros;**
- i) Receber e manter actualizada informação sobre os resultados de processos disciplinares em que sejam arguidos elementos dos corpos de bombeiros.**

No que respeita às inspecções regionais e aos inspectores regionais, vigorava, à data dos factos, o artigo 28.º do DL n.º 418/80, de 29.09, na redacção do DL n.º 277/94, de 03.11:

“Cada inspecção regional de bombeiros é dirigida por um inspector regional de bombeiros, que depende hierarquicamente do presidente da direcção, e é coadjuvado por inspectores regionais-adjuntos, equiparados a director de serviços e a chefe de divisão respectivamente.”

Com o DL n.º 209/96, de 15 de Novembro, o artigo 28.º passou a ter a seguinte redacção:

“Cada inspecção regional de bombeiros é dirigida por um inspector regional de bombeiros que depende hierarquicamente do inspector superior de bombeiros, e é coadjuvado por inspectores regionais-adjuntos, até ao máximo de seis.”

Por sua vez, o artigo 41.º passou a ter a seguinte redacção:

Artigo 41.º Pessoal dirigente

1 — []

2 — **O cargo de inspector superior é equiparado, para todos os efeitos legais excepto o disposto no artigo 41.º-A, a subdirector-geral, sendo os cargos de inspector superior-adjunto e de inspector regional equiparados, para todos os efeitos legais excepto o disposto no artigo 41.º-A, a director de serviços...**

6 — Verifica-se, então, que o inspector regional de bombeiros era, à data dos factos, e é, actualmente, cargo dirigente, equiparado a director de serviços; até ao DL n.º 209/96 dependeu hierarquicamente do presidente da direcção do SNB; e a partir desse diploma depende hierarquicamente do inspector superior de bombeiros. Tinha, à data dos factos, e tem, actualmente, competência para a instauração de procedimento disciplinar aos comandantes dos corpos de bombeiros associativos.

Por isso, a conclusão que apresentámos no ponto II — 4. — **dever de instaurar procedimento por parte dos dirigentes** — aplica-se, na íntegra, ao inspector regional de bombeiros.

IV — A EXONERAÇÃO E O PROCEDIMENTO DISCIPLINAR

6 — Nos termos do artigo 5.º, n.º 2 do ED de 84, estabelece-se um princípio geral que é o de que **“a exoneração ou a mudança de situação não impedem a punição por infracções cometidas no exercício da função.”**

Justamente esta regra assume relevo no que respeita aos corpos de bombeiros associativos. Na verdade, não sendo contemplada a situação no Decreto-Lei n.º 407/93, de 14 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico dos corpos de bombeiros, manter-se-á em vigor o artigo 24.º do decreto n.º 38 439, de 27 de Setembro de 1951, como, aliás, consta da Informação n.º 100/DPF/96 acima transcrita (I — 1.). Este preceito determina:

“Aquele que tenha saído dos quadros de um corpo de bombeiros por motivo disciplinar não poderá ser admitido em qualquer outro nem reingressar naquele a que pertenceu, a não ser em resultado de revisão do processo respectivo.”

Pois bem, não estando determinado se os factos constitutivos de infracção imputados a um comandante podem levar a pena expulsiva, é temerário sustentar-se que a sua exoneração a pedido satisfaz os fins que seriam alcançados pelo procedimento disciplinar. Este pode ter consequências diversas das do acto voluntário do visado.

V — PROCESSO CRIMINAL E PROCESSO DISCIPLINAR

8 — Prescrição do direito de instaurar processo disciplinar

A posição de não instaurar procedimento disciplinar, em virtude de existir processo crime, envolve, desde logo, o risco de prescrição do procedimento disciplinar.

Bastará, para evidenciar esse risco, trazer à colação um Parecer da Procuradoria Geral da República e um acórdão do Tribunal Pleno do STA:

Algumas conclusões do Parecer da Procuradoria — Geral da República, no processo n.º 123/87, em DR II Série de 10.10.88, pág. 9337 e seguintes:

1.^a Os prazos de prescrição do procedimento disciplinar previstos no art. 4.º, n.º 1 e 3, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (EDFAACRL), aprovado pelo Dec.-Lei n.º 24/84, de 16-1 — contado a partir do momento da prática da falta —, e no art. 4.º, n.º 2, do mesmo diploma — contado do conhecimento da falta pelo dirigente máximo do serviço —, actuam de modo independente e autónomo relativamente à mesma infracção disciplinar.

2.^a Determinará assim a ocorrência de prescrição o decurso, que primeiramente se verificar, de qualquer daqueles prazos, contados a partir dos momentos (diversos) que lhe estão pressupostos.

3.^a O estabelecimento da prescrição de três meses referida no art. 4.º, n.º 2, do Estatuto Disciplinar tem como finalidade impor à Administração o dever de agir em curto prazo, para definir, perante factos conhecidos do dirigente máximo de serviço, a relação jurídica disciplinar, instaurando procedimento disciplinar.”

Acórdão de 21.03.91 do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo, recurso n.º 15 940, publicado em AP, pág. 95 e segts.:

“A previsão constante do n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, aplica-se, sem qualquer distinção ou restrição, a todos os casos em que haja conhecimento da infracção disciplinar por parte do superior hierárquico, e, portanto, mesmo quando essa infracção seja qualificada também como infracção penal.” Sumário do acórdão, a pág. 95;

“Não se justifica, na realidade, que nuns casos se tenha de obedecer ao prazo de três meses previsto naquele n.º 2, e noutros casos não haja qualquer prazo a cumprir, ou seja, o conhecimento da infracção seria inteiramente irrelevante.” Do texto da decisão, a pág. 101.

9 — Vê-se bem, desta doutrina e jurisprudência, que, se o dirigente máximo do serviço deixar passar o prazo de três meses sem instaurar o competente procedimento disciplinar em relação a falta que conheça, não poderá vir, mais tarde, invocar qualquer eventual prazo alargado de prescrição do procedimento criminal. Ficar-lhe -á vedada a instauração de procedimento.

10 — Independência dos dois procedimentos

No seu funcionamento, as autoridades administrativas devem respeitar o direito que existe. O direito é, no caso de matérias frequentemente decididas pelos tribunais, o direito que pelos tribunais é declarado, desde que exista posição uniforme. Doutra maneira, qualquer órgão administrativo se poderia arrogar uma interpretação das leis completamente ao arrepio de sucessiva e reiterada posição jurisprudencial, originando com isso a própria violação do princípio da igualdade. Destarte, também neste ponto da relação do processo disciplinar com o processo criminal há que ir seguindo o que os tribunais vão dizendo, para perceber as suas linhas mestras, para perceber o direito que é.

Pois bem, por muito que seja correcta a posição doutrinária a que se arrimou o inspector regional, designadamente no artigo 16 da sua comunicação interna, a verdade é que os tribunais têm decidido uniformemente pela independência dos dois procedimentos. Retenha-se, a mero título exemplificativo, as seguintes decisões do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Constitucional:

Do Supremo Tribunal Administrativo:

Ac. de 28.01.93, recurso n.º 30 075, em AP:

“A inexistência de responsabilidade criminal não acarreta necessariamente a inexistência de responsabilidade disciplinar.

Pelos mesmos factos pode não haver punição penal e haver punição disciplinar, por constituírem infracção disciplinar.”

Ac. 09.05.95, rec. n.º 35 837 (consultado directamente):

“Sendo imputado ao arguido os mesmos factos na nota de culpa formulada em processo disciplinar e na acusação deduzida em processo crime, não está a autoridade com competência disciplinar vinculada a suspender o processo disciplinar até que no processo crime seja proferida decisão final, já que aquele é autónomo em relação a este.”

Ac. 06.10.93 rec. 30 356, AP, págs. 4821 e segts.:

“O direito disciplinar não é um minus relativamente ao direito criminal, tendo antes a natureza de um aliud.

Por isso o procedimento disciplinar é independente do procedimento criminal que possa ser instaurado pelos mesmos factos.”

Ac. 26.03.96, recurso n.º 35 233 (consultado directamente):

“Anulado o despacho punitivo que aplicara a pena de demissão por o pressuposto ser a prática do crime de furto e tendo sido este amnistiado, não há obstáculo legal que ao arguido possa ser aplicada a pena de aposentação compulsiva com base nos factos que corporizavam aquele crime mas dentro da perspectiva disciplinar.

O mesmo facto pode ter coloração penal e coloração disciplinar pelo que as penas respectivas não implicam violação da regra “non bis in idem”.”

Ac. 21.03.96, recurso n.º 34 574 (consultado directamente):

“Anulado o acto que incrimina o recorrente, em processo disciplinar, por erro nos pressupostos de facto, não pode, mais tarde, instaurar-se novo processo disciplinar com base nos mesmos factos, não obstante ter sido condenado por ele em processo crime.”

Do Tribunal Constitucional:

Ac. publicado em DR I Série-A, de 10.03.95:

“Na verdade, a Constituição consagrou uma evolução legislativa anterior, através da qual o direito disciplinador se autonomizou do direito penal.”

“Assim a Constituição reconhece expressamente a autonomia do direito disciplinar, a sua diversidade institucional e a pluralidade de competência sancionatórias que o caracterizam / cf. os artigos 168.º, n.º 1, alínea d), e 282.º, n.º 3, quanto ao direito disciplinar geral..., e 271.º, n.º 1, quanto ao dos funcionários e agentes administrativos.”

Também, o ac. publicado no DR II Série, de 18.02.93.

11 — Tudo o que acaba de ser citado, permite afirmar que há erro nos pressupostos de direito quando se deixa de instaurar procedimento disciplinar com base em que a punição disciplinar será conseguida no processo criminal. O procedimento disciplinar é independente do procedimento criminal; pelos mesmos factos pode não haver punição penal e dever haver punição disciplinar.

EM CONCLUSÃO:

A — Por princípio, havendo factos caracterizadores de infracção disciplinar com um suporte mínimo ou, pelo menos, razoável, devem os dirigentes instaurar procedimento disciplinar.

B — O inspector regional de bombeiros é cargo dirigente, equiparado a director de serviços.

A não instauração de procedimento disciplinar por parte de inspector regional de bombeiros, nos casos em que o deva fazer, fá-lo-á incorrer na previsão do artigo 27.º, n.º 1, a), do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

C — A exoneração de comandante de corpo de bombeiros voluntários não só não impede a punição por infracções cometidas no exercício da função, como os seus efeitos não se justapõem aos efeitos de eventual punição disciplinar.

D — O procedimento disciplinar é independente do procedimento criminal instaurado pelos mesmos factos.

E — A decisão de não instaurar procedimento disciplinar, em virtude de existir processo crime, envolve o risco de prescrição daquele procedimento. É que, a previsão constante do n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto Disciplinar supra citado aplica-se, sem qualquer distinção ou restrição, a todos os casos em que haja conhecimento da infracção disciplinar por parte do superior hierárquico, e, portanto, mesmo quando essa infracção seja qualificada também como infracção penal.

F — Estará inquinado por erro nos pressupostos de direito, o despacho que deixe de instaurar procedimento disciplinar com base em que a punição disciplinar será conseguida no processo criminal.

Lisboa, 26.02.97

O Inspector superior principal,

Alberto Augusto A. de Oliveira

15 — SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS

AQUISIÇÃO DA NACIONALIDADE POR NATURALIZAÇÃO *

* Capítulo de processo inspectivo.

[...]

Natureza Jurídica do Vínculo da Nacionalidade – O vínculo da Nacionalidade reveste uma natureza jurídico-política que, além de delimitar o círculo humano abrangido “*ratione personae*” pela jurisdição do Estado, concretizando o seu suporte material, reconhece à nacionalidade a condição de autêntico direito fundamental do indivíduo.

Mais do que mero elemento do estatuto pessoal a **nacionalidade** é configurada como um verdadeiro **direito fundamental**.

A Lei da Nacionalidade concede grande relevo à vontade dos indivíduos em sede de determinação do vínculo da nacionalidade. Porém, no regime da figura da naturalização é dado grande relevo à importância do papel do Estado na regulamentação do respectivo vínculo.

O acto de naturalização traduz-se no exercício de um poder discricionário, condicionado embora à verificação de certos pressupostos, isto é, o Governo é livre de o exercer ou não quando as condições legalmente previstas estejam preenchidas. A lei impõe ao interessado na naturalização a satisfação cumulativa de um conjunto de condições; no entanto, o facto constitutivo da aquisição é a vontade do Governo.

Trata-se assim, de uma naturalização por concessão, na medida em que o Governo a poderá denegar por razões de mera oportunidade, e não de uma naturalização mediante reconhecimento em que verificados certos condicionalismos a autoridade pública seria obrigada a actuar de certa forma.

A verificação dos requisitos mencionados visam, por um lado, que ao pedido possa ser reconhecida uma certa seriedade e reflexão e que não proceda de alguém em quem não possam ser supostas reunidas estas condições; por outro, pretende-se evitar que sejam integrados na Comunidade Portuguesa indivíduos em relação aos quais possa pesar a suspeita, fundada de virem constituir focos de perturbação ou de intranquilidade, ou que apareçam apenas como encargo para a comunidade portuguesa. Também se pretende garantir a identificação do requerente com o tecido social nacional, com consagração legal expressa nas alterações introduzidas à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro e pela Lei n.º 25/94, de 9 de Agosto.

Porém, o legislador permite a dispensa dos requisitos que visem garantir a identificação com o tecido social nacional, e só estes, nos casos previstos no n.º 2 do art.º 6.º da citada Lei da Nacionalidade.

Processo de Naturalização — O iter processual que há-de ser percorrido até à decisão final encontra-se previsto no art.º 18.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de Agosto, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 117/93, de 13 de Abril, e 253/94, de 20 de Outubro.

Assim:

Até 13/07/93, era aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de Agosto.

A tramitação processual era a seguinte:

A autuação do requerimento e demais documentos pela secretaria das entidades competentes para o seu recebimento – art.º 15.º

Quando for requerida dispensa de algum documento, o cumprimento de algumas formalidades ou quando for requerida a dispensa de qualquer requisito de naturalização, a petição é imediatamente submetida através da Secretaria-Geral do MAI a despacho do Ministro da Administração Interna.

- O Ministro da Administração Interna pode dispensar a requerimento fundamentado do interessado a apresentação de qualquer dos documentos referidos no n.º 3 do art.º 15.º ou as formalidades necessárias à sua legalização – art.º 16.º
- O Ministro da Administração Interna pode dispensar os requisitos de naturalização previstos na Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro – art.º 6.º, n.º 2 —devendo o pedido ser instruído nos termos do artigo 17.º do respectivo Regulamento.

Recebido o processo, a Secretaria-Geral averiguará sumariamente, no prazo de oito dias, da correcta instrução do processo, e nele lavrará despacho datado, quanto à sua suficiência ou insuficiência.

No caso de insuficiente instrução, a Secretaria-Geral do MAI promoverá a notificação do requerente nos três dias úteis subsequentes, dispondo este, salvo justo impedimento, do prazo de trinta dias para juntar os documentos, prestar as informações e praticar quaisquer outras diligências solicitadas sob pena de, não o fazendo, o processo ser arquivado.

Nos dois dias subsequentes àquele em que a actividade instrutória da iniciativa do requerente tiver sido dada por completa a Secretaria-Geral solicitará as informações necessárias

sobre o pedido de naturalização ao SEF, ao Ministério da Justiça (MJ) e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

As informações do Ministério da Justiça e do SEF atenderão, em particular, à idoneidade moral e civil do requerente; as informações do MNE considerarão, em especial, os possíveis inconvenientes da naturalização para as relações de Portugal com o Estado de que o requerente é nacional ou com outro Estado.

A naturalização é concedida por decreto do Ministro da Administração Interna sendo o título de aquisição a carta de naturalização — art.º 7.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro.

É obrigatório o registo da naturalização de estrangeiros efectuada a requerimento dos interessados — art.º 18.º, n.º 1 alínea c) e n.º 2. O registo do acto que importe atribuição de nacionalidade é sempre averbado ao assento de nascimento do interessado — art.º 19.º

E, os efeitos da aquisição de nacionalidade por naturalização apenas se produzem a partir dos actos de que dependam, sendo que a Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro prevê no seu art.º 13.º um regime ainda mais exigente para a eficácia da carta de naturalização obrigando a que o registo seja efectuado num prazo máximo de seis meses, sob pena de o interessado ser obrigado a iniciar um novo processo.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 117/93, de 13 de Abril, introduziram-se alterações aos artigos 15.º, 18.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de Agosto.

Neste mesmo diploma transferem-se para o SEF as atribuições da Secretaria- -Geral do MAI no âmbito dos processos de Nacionalidade uma vez que **ao SEF compete o controle da actividade dos cidadãos estrangeiros e que aquele serviço tinha já intervenção naqueles processos, sendo obrigatoriamente consultado quanto à titularidade de autorizações de residência em Portugal e quanto à titularidade do período de residência legalmente exigido por parte dos cidadãos estrangeiros residentes.**

No essencial, a tramitação manteve-se com algumas adaptações resultantes da transferência de competências para o SEF, impondo-se agora que o despacho quanto à suficiência ou insuficiência do processo, além de datado, deva ser também fundamentado nos termos dos art.ºs 124.º e 125.º do Código do Procedimento Administrativo.

E, o pedido de parecer solicitado ao Ministério da Justiça deixou de incidir sobre a idoneidade moral e civil para apenas incidir sobre a idoneidade. Aliás, o n.º 13 do citado artigo 18.º estatui que, no prazo de 15 dias, contados a partir da recepção da última informação prestada pelo MJ e MNE o SEF emitirá parecer sobre o requerente tendo em consideração a idoneidade do mesmo.

O iter processual passou a ser o seguinte:

Autuado o requerimento e demais documentos pela secretaria das entidades competentes para o seu recebimento o processo é remetido no prazo de 15 dias aos Serviços Centrais do SEF; sendo apresentado através dos serviços Consulares, o processo é remetido por intermédio do MNE àqueles serviços centrais.

Quando for requerida a dispensa de documentos ou de requisitos de naturalização o SEF submeterá imediatamente a petição a despacho do Ministro da Administração Interna.

Recebido o processo o SEF averiguará sumariamente no prazo de oito dias da sua correcta instrução, nele lavrando despacho datado e devidamente fundamentado nos termos dos artigos 124.º e 125.º do CPA.

No caso de insuficiente instrução o SEF promoverá a notificação do requerente nos três dias úteis subsequentes.

Nos oito dias seguintes àquele em que a actividade instrutória da iniciativa do requerente tiver sido dada por completa o SEF solicitará as informações necessárias sobre o pedido de naturalização ao Ministério da Justiça e ao MNE.

No prazo de 15 dias contados da data da recepção da última informação prestada — MJ e MNE — o SEF emitirá parecer sobre o requerente tendo em consideração os critérios proferidos no n.º 8 do art.º 18.º, incidindo em particular sobre a idoneidade do requerente.

Após a publicação do Decreto-Lei n.º 253/94, de 20 de Outubro:

Na sequência de alterações à lei da nacionalidade introduzidas pela Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto:

- Passou a exigir-se a residência em território Português ou sob Administração Portuguesa com título válido de autorização de residência há pelo menos seis ou dez anos conforme se trate, respectivamente, de cidadãos nacionais de Países de Língua Oficial Portuguesa ou de outros Países (alínea *b*), n.º 1 do art.º 6.º);
- Comprovação da existência de uma ligação efectiva à Comunidade Nacional (alínea *d*), n.º 1 do art.º 6.º);
- Idoneidade cívica (alínea *e*), n.º 1 do art.º 6.º).

O legislador consagrou expressamente a necessidade de preenchimento do requisito da ligação efectiva à comunidade nacional, reforçando a sua relevância. Antes das alterações introduzidas pela Lei n.º 25/94, tal só indirectamente se poderia extrair da verificação dos requisitos de residência em Portugal e de conhecimento da língua portuguesa.

Por outro lado, e na mesma linha de pensamento se possibilita a dispensa dos requisitos de residência em território português ou sob administração portuguesa, o conhecimento da língua portuguesa e a ligação efectiva à comunidade portuguesa quando se verifique algumas das situações previstas no n.º 2 do art.º 6.º

Foram igualmente revogados os art.ºs 7.º, n.º 2 e 13.º passando a naturalização a ser concedida apenas por decreto do MAI.

E, com a publicação do Decreto-Lei n.º 253/94, de 20 de Outubro, que veio dar execução aos novos princípios reguladores do regime jurídico da Nacionalidade:

- Eliminam-se as referências à carta de naturalização;
- Clarificam-se os meios exclusivamente admitidos para prova da nacionalidade;
- Dá-se sentido ao requisito de ligação efectiva à comunidade nacional para efeitos de aquisição da nacionalidade.
- Flexibiliza-se o recurso às repartições intermediárias para a prática de actos de nacionalidade;
- Reordenam-se as regras de recomposição do nome para efeitos de aquisição de nacionalidade portuguesa;
- Condiciona-se à existência de acordo a comunicação às autoridades estrangeiras das alterações de nacionalidade dos seus nacionais.
- Foram igualmente revogados os art.ºs 19.º, n.ºs 2 e 3 e 20.º, ambos do Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de Agosto, assim se eliminando quaisquer referências à carta de naturalização.

A Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto, contém uma disposição transitória na qual estabelece que o disposto naquele diploma não se aplica aos processos pendentes na data da sua entrada em vigor.

Assim, e de acordo com as referidas alterações, **o iter processual** passou a ser o seguinte:

Autuado o requerimento e demais documentos pela Secretaria das Entidades competentes para o seu recebimento, será o processo remetido, no prazo de 15 dias, aos Serviços Centrais do SEF, ou sendo através dos Serviços Consulares por intermédio do MNE.

Quando for requerida a dispensa de documentos ou de requisitos de naturalização o S.E.F. submeterá imediatamente a petição a despacho do MAI.

Recebido o processo, o SEF averiguará, sumariamente, no prazo de oito dias, da correcta instrução do processo, e nele lavrará despacho datado, e devidamente fundamentado, nos termos dos art.ºs 124.º e 125.º do CPA, quanto à sua suficiência ou insuficiência.

No caso de insuficiente instrução o SEF promoverá a notificação do requerente, nos três dias úteis subsequentes.

Nos oito dias seguintes àquele em que a actividade instrutória da iniciativa do requerente tiver sido dada por completa o SEF solicitará as informações necessárias sobre o pedido de naturalização ao MJ e ao MNE.

No prazo de 15 dias contados da data da recepção da última informação prestada — MJ e MNE — o SEF emitirá parecer sobre o requerente tendo em consideração os critérios enumerados no n.º 8 do art.º 18.º incidindo, em particular, sobre a idoneidade cívica do requerente.

Dos efeitos da violação de Lei e sua qualificação — Quanto aos efeitos da violação da Lei e respectiva qualificação os instrumentos legislativos aplicáveis em sede de Nacionalidade Portuguesa nada dizem.

Em sede de contencioso a Lei apenas indica as entidades com competência para a interposição de recursos e com a fixação do Tribunal com competência para decidir — art.º 38.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelos Decretos-Lei n.ºs 322/82, de 12 de Agosto, alterado pelos Decretos-Lei n.º 117/93, de 13 de Abril e 252/94, de 20 de Outubro.

Podem assim configurar-se, nesta matéria, três tipos de situações:

- **Ineficácia do acto de naturalização** se o acto de naturalização for praticado sem a iniciativa do interessado, isto é, oficiosamente, o vício de que padece será a ineficácia, tendo legitimidade para a suscitar, quer o interessado directo, quer o Ministério Público.
- **Atribuição pelo Governo da nacionalidade por naturalização, com preterição dos requisitos enumerados na Lei da Nacionalidade.** Também aqui o Ministério Público nos termos do art.º 25.º da citada Lei poderá impugná-lo com fundamento em violação de normas que tutelam um interesse público cuja salvaguarda lhe compete.
- **Recorribilidade do acto de naturalização:**

Nas hipóteses em que a naturalização não é concedida, o interessado, mantendo um direito à naturalização não pode invocar no recurso o facto de ela não lhe ter sido concedida.

Tal decorre da configuração da relação da nacionalidade como uma situação jurídica que se constitui entre um Estado e um indivíduo que tem um direito à constituição de um vínculo de nacionalidade, tratando-se de um direito à nacionalidade em abstracto e não a uma nacionalidade concreta, ou seja, à nacionalidade deste ou daquele Estado.

Contudo, o requerente tem direito a uma resposta da Administração sobre o pedido, impendendo sobre esta o dever de resposta, sendo certo que o pode fazer em todos os casos sem qualquer prejuízo para o interesse público, pois sempre poderá quando este o exija, negar a concessão da naturalização.

Aliás, decorrido determinado prazo sobre a conclusão da instrução do processo — concretamente sobre a recepção das informações acerca do pedido de naturalização a prestar pelo MJ e MNE, e no silêncio da entidade que concede a naturalização (membro do Governo) teria tido lugar um indeferimento tácito do pedido de naturalização.

Em tal contexto o particular teria direito ao esclarecimento das razões que conduziram a Administração à denegação da naturalização.

E, aqui duas situações se podem configurar:

- Se o Ministro da Administração Interna se escudar em alegações que decorram da natureza discricionária do poder que exerce a questão poderá terminar aí. É certo, que os actos discricionários também estão sujeitos a controle jurisdicional com base em desvio de poder.

Na verdade, tratando-se do exercício de poder discricionário, os motivos assumem importância decisiva; contudo, só determinarão a anulabilidade do acto desde que sejam desconformes com o fim visado pela lei e se possam considerar principalmente determinantes do agente.

Mais recentemente no Acórdão de 28 de Maio de 1997, do STA, recurso n.º 38 169, em Acórdãos Doutrinários n.º 432, foi defendida a seguinte doutrina:

“É, no entanto, certo que a margem de livre apreciação que é concedida à Administração está condicionada aos aludidos princípios de vinculação ao fim, imparcialidade e proporcionalidade, o que significa que a actuação administrativa poderá ser contenciosamente sindicada com fundamento na ofensa destes limites. O princípio da proporcionalidade deve ser considerado como uma vertente do princípio da imparcialidade administrativa: a Administração revela falta de ponderação dos interesses em causa se, para satisfazer certo interesse público, usa um meio muito mais gravoso do que outros de que também dispõe.”

- Contudo, se o Ministro da Administração Interna invocar o não preenchimento de algumas das condições cuja verificação a Lei exige, e ela se tiver verificado, o interessado poderá interpor recurso do acto de indeferimento (tácito ou expreso) que se tenha fundamentado nessa actuação.

E, anulado aquele, o processo fica de novo dependente de decisão, restando à Administração ou a reconsideração da decisão anterior, concedendo a naturalização requerida, ou a sua confirmação que, no entanto, deverá ser fundamentada de forma indiscutível invocando algo que caiba no poder discricionário ou inexistência de uma das condições que a Lei refira e que no caso se não verifique.

No preenchimento de cláusulas gerais, como por exemplo a falta de idoneidade cívica ou a incapacidade de angariar meios de subsistência, o juízo governamental a este propósito pode ser objecto de apreciação pelos Tribunais que podem entender que os factos em que ela se baseou devem ser objecto de qualificação diversa.

Aspectos decorrentes da aplicação do Código do Procedimento Administrativo.

O direito à informação consagrado no CPA traduz um esforço em tornar a actividade administrativa mais transparente, e remete para a legislação própria o desenvolvimento do novo princípio da administração aberta (art.º 65.º).

O direito à informação existe em qualquer fase do procedimento e o dever de a prestar constitui formalidade essencial a observar pela Administração. A preterição desta formalidade, antes da decisão final, gera vício de forma invocável aquando da impugnação do acto administrativo que ponha termo ao procedimento.

A recusa de informação tem de ser fundamentada por directa aplicação do art.º 124.º

Exigem-se dois requisitos para que os órgãos da Administração tenham o dever de informar:

- Que a informação seja requerida e que o requerente tenha interesse directo no procedimento.

O art.º 62.º do CPA estatui que os interessados têm, quanto aos processos que não contenham documentos classificados, o direito de consultar o processo e o direito de obter certidões ou reproduções autenticadas dos documentos que o integram; já quanto aos processos que contenham documentos classificados os interessados não terão o direito de consultar o processo, mas apenas o de obter certidões ou reproduções autenticadas dos documentos não classificados que o integram.

E o n.º 2 do referido artigo estatui que o direito de consultar o processo e de obter as certidões ou reproduções autenticadas dos documentos que o integram abrange os documentos nominativos relativos a terceiros, desde que excluídos os dados pessoais que não sejam públicos nos termos legais, ou seja, aqueles que não prejudiquem direitos fundamentais.

A audiência dos interessados como figura geral do procedimento decisório de 1.º grau representa o cumprimento de uma directiva constitucional contida no art.º 267.º, n.º 5 da CRP, determinando para o órgão administrativo competente a obrigação de associar o administrado à tarefa de preparar a decisão final.

A modificação do sistema tradicional (requerimento/informação dos serviços/decisão) para o regime instituído (requerimento/informação dos serviços/projecto de decisão/audiência do interessado/decisão) implica que, antes da decisão, a Administração tenha que informar o interessado acerca do projecto de decisão e este deve ser fundamentado (n.º 2 do art.º 101.º).

Lisboa, 30.06.98

A Inspectora superior principal,

Carla Lamego

O Inspector principal,

Orlindo Matias

16 — PROCEDIMENTOS SANCIONATÓRIOS

16.1 — PROCESSO DISCIPLINAR/PROCESSO CRIME; SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO DISCIPLINAR; FRACCIONAMENTO DO OBJECTO DO PROCESSO DISCIPLINAR*

* Estudo em processo administrativo.

[...]

A — A SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO

2 — O PROCEDIMENTO DISCIPLINAR E O PROCESSO PENAL ²⁶

No nosso direito é pacificamente aceite a autonomia recíproca dos procedimentos penal e disciplinar.

É constante a posição do Supremo Tribunal Administrativo nesse sentido; poder-se-ia carregar num botão de base de dados e encher algumas folhas; por economia, ilustrá-la-emos com apenas dois exemplos, de que dão conta os extractos a seguir:

Ac. da Secção de 30.11.94, rec. n.º 32 888, publicado em Acórdãos Doutrinais (AD), n.º 401, pág. 544:

“Ora, tem sido jurisprudência uniforme deste STA (vide, por todos, os Acórdãos desta Secção de [...]) em considerar que o procedimento disciplinar é independente do criminal, visto serem diferentes os fundamentos e fins das duas jurisdições, ou seja, o direito disciplinar não é “um minus” relativamente ao direito criminal, tendo antes a natureza de um “aliud”, por isso o procedimento disciplinar é independente do procedimento criminal instaurado pelos mesmos factos.

Na verdade, os mesmo factos podem servir de base a uma dupla penalização sem que daí haja violação do clássico princípio “non bis in idem” [...]” ²⁷

Mais recentemente:

Ac. do Pleno da Secção, de 19.02.97, rec. n.º 30 356, em AD n.º 427, pág. 911:

“O procedimento disciplinar é pois independente e autónomo do procedimento criminal. Os valores, os princípios e os desideratos são diferentes como diferentes são a substância dos poderes em que se inserem, respectivamente meros ordenadores sociais ou de travejamento mestre de valores.” ²⁸

Também o Tribunal Constitucional, naturalmente com menor frequência, mas com a mesma uniformidade, se pronunciou:

Ac. publicado em DR I Série-A, de 10.03.95:

“Na verdade, a Constituição consagrou uma evolução legislativa anterior, através da qual o direito disciplinador se autonomizou do direito penal”

“Assim a Constituição reconhece expressamente a autonomia do direito disciplinar, a sua diversidade institucional e a pluralidade de competência sancionatórias que o caracterizam / cf. os artigos 168.º, n. 1, alínea d), e 282.º, n.º 3, quanto ao direito disciplinar geral,...,e 271.º, n.º 1, quanto ao dos funcionários e agentes administrativos.” — folha 1310.

E, ainda, o ac. publicado no DR II Série, de 18.02.93.

3 — Se essa autonomia é uma verdade jurídica, pois que os órgãos encarregados de proclamar o direito que é o dizem, tal não significa que entre o procedimento disciplinar e o procedimento criminal não se entrecruzem imensos laços.

Esses laços podem ser recolhidos nos diversos compêndios: constitucional, penal, processual penal, disciplinar.

Para o que nos interessa, basta-nos uma observação ligeira do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro (daqui em diante, ED) o qual contém um conjunto de disposições reveladores das implicações do processo criminal no processo disciplinar. São significativas, as do:

Artigo 4.º, n.º 3 — incidência do processo criminal na prescrição do procedimento disciplinar;

Artigo 6.º — consequências de despacho de pronúncia na relação funcional;

Artigo 7.º — efeitos da condenação em processo penal.

Estas disposições têm equivalentes nos artigos 55.º, n.º 3, 38.º e 39.º, respectivamente, do RDPSP.

É por causa deste cruzamento de laços que, em lugar de falarmos em independência, será mais apropriado falar-se em independência relativa²⁹, ou, utilizando a distinção jurídico política, em autonomia.

4 — Conhecedores deste entrelaçar, não ficará o observador totalmente surpreendido por uma regra como a que nos surge no artigo 37.º, n.º 3 do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, nem que tal previsão surja precisamente no mesmo artigo em que, mais enfaticamente que o próprio ED, se proclama a independência do procedimento disciplinar.

Convirá transcrever todo o preceito:

Artigo 37.º

Independência do procedimento disciplinar

1 — *O procedimento disciplinar é independente do procedimento criminal.*

2 — *A absolvição ou condenação em processo-crime não impõe decisão em sentido idêntico no processo disciplinar, sem prejuízo dos efeitos que a legislação penal e processual penal prevê para as sentenças penais.*

3 — *Sempre que o reputar conveniente, a autoridade com competência disciplinar para punir pode determinar a suspensão do procedimento até que se conclua processo criminal pendente.*

O ED não contém expressamente norma igual ou similar à deste número 3 do artigo 37.º. Nem o ED em vigor nem os ED precedentes — Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, Decreto-lei n.º 32 659, de 9 de Fevereiro 1943.

5 — Nem por isso, porém, se pode dizer que tal norma é insólita no nosso ordenamento.

Desde logo, não é inovadora no que respeita a anteriores regulamentos disciplinares da PSP. Assim, o regulamento aprovado pelo DL n.º 440/82, de 4.11, previa no

Artigo 40.º

Acção disciplinar e acção criminal

A acção disciplinar é exercida independentemente da criminal. Porém, quando o ilícito criminal de que resultou a acção disciplinar tenha sido participado ao tribunal competente para apuramento e aplicação das respectivas sanções penais, a decisão final do processo disciplinar poderá aguardar tal resultado.

Já o regulamento aprovado pelo decreto n.º 40 118, de 6 de Abril de 1955 (regulamento que estava em vigor à data da aprovação do actual, por reprecinação face a declaração de inconstitucionalidade do de 82), não dispunha sobre a matéria, embora a expressão do artigo 50.º § único: “A acção disciplinar pode ser exercida independentemente do procedimento criminal”, ao permitir — “pode” — e não obrigar, fosse suficientemente plástica a facilitar a mesma actuação.

6 — E tal norma pode detectar-se noutros Estatutos. Assim:

Advogados – Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo DL n.º 84/84, de 16 de Março:

Artigo 96.º

1 — A responsabilidade disciplinar é independente da responsabilidade criminal ou civil.

2 — Pode, porém, ser ordenada a suspensão de processo disciplinar até decisão a proferir em processo pré-judicial.

Polícia Judiciária – Regulamento disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 196/94, de 21 de Julho:

Artigo 9.º

Autonomia da responsabilidade disciplinar

1 — A responsabilidade disciplinar é autónoma relativamente à responsabilidade penal.

2 — Sempre que se repute conveniente à correcta ponderação dos factos, o processo disciplinar pode ser suspenso até ao trânsito da decisão proferida em processo penal no qual esses mesmos factos sejam objecto de apreciação.

Esta versão do regulamento disciplinar da polícia judiciária é interessante já que este regulamento é recente e foi, nalguma parte, influenciado pelo RDPSP, conforme declarado no seu preâmbulo.

O mesmo tipo de normativo ocorre em

7 — Macau

Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro:

Artigo 287.º

(Procedimento disciplinar e criminal)

[...]

3 — O despacho de pronúncia em processo de querela, bem como o seu equivalente em processo correcional, sempre que for arguido algum funcionário ou agente e logo que transitem em julgado, devem ser comunicados ao serviço a que o funcionário ou agente pertence, a fim de ser instaurado procedimento disciplinar.

Artigo 328.º

(Início e termo da instrução)

[...]

2 — Nos processos disciplinares instaurados nos termos do n.º 3 do artigo 287.º, o prazo para a sua ultimização e decisão final pode ser suspenso até que transite em julgado a sentença que vier a ser proferida pelo Tribunal, se assim o propuser o instrutor ou a entidade que o mandou instaurar e for autorizado por despacho do Governador.

8 — E tal normativo também não é insólito no panorama internacional. Assim:

Em França:

O decreto n.º 84-961, de 25 de Outubro de 1984, permite que o conselho de disciplina proponha a suspensão do procedimento disciplinar se estiver em curso processo penal ³⁰;

Na Bélgica:

Para além da possibilidade de suspensão que é reconhecida em geral, há ou houve mesmo casos de suspensão obrigatória perante a pendência de processo penal, como no Estatuto Camu ³¹;

Na Alemanha:

Outrossim, aqui, o Regulamento Disciplinar dos Funcionários da Administração Federal faculta a suspensão com base em pendência de procedimento penal, embora, simultaneamente, preveja o prosseguimento quando os factos estejam esclarecidos, e também, expressamente, o direito do arguido apresentar em tribunal requerimento contra a suspensão ³²:

9 — SUSPENSÃO — PODER VINCULADO OU DISCRICIONÁRIO?

Chamámos, acima, à colação dois acórdãos do STA. Seleccionámo-los, como dissemos, entre dezenas que poderiam ser invocados para repetir “a independência dos processos disciplinar e criminal”, e não cuidamos sequer da doutrina, que também é abundante e que os tribunais se encarregam de trazer a seu favor. Ficámo-nos pelos que transcrevemos. E seleccionámo-los porque, ao mesmo tempo dão a resposta à questão supra.

No acórdão de 30.11.94, depois de se transcrever totalmente o artigo 37.º, escreve-se, expressamente sobre o número 3:

“Porém, esta última possibilidade é um poder discricionário da Administração, que esta utilizará consoante o entenda útil ou não para o exercício do procedimento disciplinar” — ibidem, pág. 545.

No acórdão de 19.02.97, não já sobre o RDPSP, mas sobre o ETAMP, o Tribunal teve mesmo de se debruçar perante uma alegação de recurso defendendo que a suspensão era obrigatória. Sentenciou:

“Assim, a suspensão a que se reporta o n.º 2, do artigo 328.º, do ETAPM, consubstancia uma mera faculdade porventura subsidiária da jurisprudência das cautelas, que de nenhum princípio jurídico vinculativo.”

E, ainda, o Ac. da Secção do STA, de 09.05.95, no recurso n.º 35 837 (em DR Apêndice, 20 de Janeiro de 1988, pág. 4069) se pronunciou novamente sobre o artigo 37.º, n.º 3 do RDPSP:

“Poderá, no entanto, acontecer que aquela autoridade, não obstante a autonomia do processo disciplinar, por qualquer razão, perante os elementos de prova existentes, tenha dúvidas, então, pode optar por, em vez de decidir de imediato, aguardar a conclusão do processo criminal pendente, como se estabelece no n.º 3 do art. 37.º do RD/PSP.

Mas isto não decorre de uma vinculação legal, mas de um poder discricionário que a autoridade com competência disciplinar pode ou não usar de harmonia com o que entender melhor para fazer justiça no caso concreto.

Não está, pois, aquela autoridade vinculada a mandar suspender o processo disciplinar, sempre que pelos mesmos factos o arguido se encontre acusado em processo criminal e até à decisão deste.”

Podemos, pois, ficar assentes em que a **suspensão é uma faculdade, melhor dizendo, um poder discricionário, não uma vinculação.**

Começamos, então, a adquirir resposta às nossas preocupações, mas não ainda toda a resposta.

É que, atrás de um problema, outro problema:

11 — A IMPUGNAÇÃO DA DECISÃO DE SUSPENDER O PROCESSO

Nos três casos jurisprudenciais que trouxemos a este processo, esteve em equação, directa ou lateralmente, a não suspensão do processo, ou seja, os recorrentes questionavam o facto de a Administração não ter suspenso o processo. Mas, é claro que poderá acontecer que os interessados pretendam impugnar, e impugnem, a suspensão do processo.

A resposta do tribunal quanto à natureza do poder conferido no artigo 37.º, n.º 2, há-de ser a mesma. Aliás, nos casos que vimos, o STA pronunciou-se perante situações de não suspensão, mas o que analisou foi, justamente, o poder de suspender.

Em nenhum dos casos relatados obtiveram os recorrentes provimento das respectivas alegações, só que a discussão centrou-se, apenas, entre a discricionariedade e a vinculação, não tendo os recorrentes assacado ao acto qualquer vício adequado.

Sublinhe-se, pois, que o tribunal não declarou a inatacabilidade da decisão da Administração; o tribunal disse é que a suspensão era um poder discricionário.

12 — Os actos administrativos praticados no exercício de poderes discricionários não são incontroláveis jurisdicionalmente. A decisão administrativa que releve de critérios de conveniência ou de oportunidade, a decisão discricionária, não é inteiramente livre, não é arbitrária.

Como disse o STA, embora não quanto à suspensão do procedimento disciplinar:

É claro que liberdade de escolha, nesse domínio, da decisão mais conveniente ou oportuna, não é inteiramente livre, já que por um lado ela está subordinada ao respeito pelo fim da lei — controlo do fim — e por outro se encontra limitada pelo princípios gerais do agir administrativo: princípio da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da adequação racional.

Todos esses momentos do acto ou decisão discricionária, porque vinculados, estão sujeitos ao controlo jurisdicional.

Como a ele está sujeito o juízo sobre a correcção dos elementos de facto e de direito que tenham constituído os pressupostos em que tal acto porventura assentou.” —Ac. de 30.03.93, recurso n.º 24 514, em Apêndice ao DR, pág. 1652.³³

Mais recentemente, o ac. de 28 de Maio de 1997, recurso n.º 38.169, em Acórdãos Doutrinais (AD), n.º 432:

“É no entanto certo que a margem de livre apreciação que é concedida à Administração está condicionada aos aludidos princípios de vinculação ao fim, imparcialidade e proporcionalidade, o que significa que a actuação administrativa poderá ser contenciosamente sindicada com fundamento na ofensa destes limites.

[...] O princípio da proporcionalidade [...] deve ser considerado como uma vertente do princípio da imparcialidade administrativa: a Administração revela falta de ponderação dos interesses em causa se, para satisfazer certo interesse público, usa um meio muito mais gravoso do que outros de que também [...]” págs. 1423/4.

Este cerco à discricionariedade, que é realizado através da detecção de momentos vinculados, por isso controláveis, recoráveis, está de acordo, aliás, com a doutrina mais geral

que considera revogado o corpo do artigo 19.º da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 40 768, de 8 de Setembro de 1956, dispositivo que restringia ao desvio de poder a impugnabilidade dos actos praticados no exercício de poderes discricionários.

13 — A DECISÃO DE SUSPENSÃO — ACTO ADMINISTRATIVO?

Na fase actual, não é possível dar uma resposta concludente sobre se o acto de suspensão é um acto administrativo. O enquadramento desse acto como acto administrativo, de acordo com o artigo 120.º do Código de Procedimento Administrativo, ainda não se encontra estabilizado, ter-se-á que aguardar mais decisões judiciais para se saber o direito que é. Talvez se venha a operar uma evolução como a que se operou no que respeita à impugnação das decisões de instauração de procedimento disciplinar, alargando-se a possibilidade de impugnação.³⁴

Apesar dessa indefinição, convém ter presente que:

Nos termos do artigo 74.º, n.º 9 do RD PSP “Durante a pendência do processo, o funcionário ou agente é graduado para promoção ou acesso, suspendendo-se o movimento até decisão final.”;

Outrossim, por exemplo, a medida cautelar de desarmamento, que não tem prazo (pode subsistir até final do processo), continuará por mais tempo se a suspensão implicar, como normalmente implicará, um prolongar do tempo do processo.

Face a isto, não será completamente ousado arriscar que o acto de suspensão, na medida em que faz dilatar o prazo de conclusão de um processo e, com isso, a manutenção das situações jurídicas limitativas acabadas de indicar, é susceptível de conter em si os efeitos jurídicos numa situação individual e concreta a que se reporta o artigo 120.º do CPA, tratando-se, portanto, de acto administrativo, ou, noutra óptica, é susceptível de lesar o arguido, o que, tudo, levará a admitir a sua impugnação — artigo 268.º, n.º 4 da Constituição.

14 — Inquestionável é que, a concluir-se que tal acto lesa os interesses do arguido, nomeadamente na medida em que faz perdurar gravames inerentes à pendência do procedimento disciplinar, e, igualmente, na medida em que lhe retira o direito a ver apreciada em prazo razoável a sua situação disciplinar, poderemos afirmar que a decisão de suspender um procedimento disciplinar até que termine processo criminal pendente pode ser controlável jurisdicionalmente.

Este controlo jurisdicional, será, numa interpretação mais garantística, efectivado perante recurso ou acção administrativa autónomos, em que se assaque à suspensão algum dos vícios de que pode enfermar o acto praticado ao abrigo de poderes discricionários — desvio de poder, vício de forma, incompetência, violação de princípios gerais do agir administrativo: princípio da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da adequação racional — ou, numa interpretação mais “fraca”, através de recurso ou acção sobre acto administrativo que venha a ser praticado no processo e que possa ficar inquinado pelos vícios que afectem a suspensão.

A seguir este pensamento, teremos que, sem expressão gramatical equivalente à do (4) do § 17 do Regulamento Disciplinar alemão, o nosso ordenamento conterà, afinal, a mesma norma que aquele.

15 — A FUNDAMENTAÇÃO DA SUSPENSÃO

Comparemos, agora, a redacção da norma aplicável à PSP com a da norma aplicável à PJ:

Artigo 37.º

3 — *Sempre que o reputar conveniente, a autoridade com competência disciplinar para punir pode determinar a suspensão do procedimento até que se conclua processo criminal pendente.*

Polícia Judiciária — Regulamento disciplinar

Artigo 9.º

2 — *Sempre que se reputar conveniente à correcta ponderação dos factos, o processo disciplinar pode ser suspenso até ao trânsito da decisão proferida em processo penal no qual esses mesmos factos sejam objecto de apreciação.*

É patente que a redacção do RD da PJ é mais esclarecedora do fim para que é concedido o poder discricionário: “*Conveniência à correcta ponderação dos factos*”; e não apenas “*conveniência*”, como na PSP, em que falha a indicação da relação a que se reporta a conveniência.

Isto significa que fica mais exigente a fundamentação do acto da Administração e, por isso, também, mais fácil a um interessado a demonstração da inexistência dos pressupostos que justificam tal acto, no caso de eles inexistirem.

Mas, antes que comecem a surgir problemas contenciosos, será de pensar em dar-se à Administração balizas mais claras da utilização do seu poder, a manter-se tal poder.

Uma das situações que exigirá acertada fundamentação é aquela em que no procedimento disciplinar os factos ficaram suficientemente esclarecidos e, apesar disso, sem suscitar a necessidade de novas diligências, sem questionar os resultados a que se chegou na tramitação instrutória completa (instrução + fase de defesa), a autoridade com competência disciplinar decide suspender a fim de se aguardar a conclusão de processo criminal pendente. Igualmente, outra situação em que parece haver deficiência no uso do instituto é aquela em que a autoridade, também sem determinar novas diligências, e sem concluir que é impossível recolher mais prova no processo disciplinar, decide pura e simplesmente suspender com a justificação de que podem surgir novos dados no processo criminal.

16 — A SUSPENSÃO E A CONSTITUIÇÃO; O DIREITO A UM PROCESSO CÉLERE

Em geral, os órgãos da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, não têm considerado aplicável ao procedimento disciplinar o dispositivo do artigo 6.º, n.º 1 dessa Convenção. Houve já excepções, em casos limite, mas, porque excepções, não interessa tratar deles nesta sede perfunctória.³⁵

Mas, se não discutimos, para os efeitos deste parecer, o direito ao prazo razoável inscrito na Convenção, não será despendendo discuti-lo face a norma própria da nossa Constituição. Na verdade, a Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro (4.ª revisão constitucional), introduziu alteração substancial ao artigo 20.º A sua redacção é agora:

Artigo 20.º

(Acesso ao direito e tutela jurisdiccional efectiva)

1 — *A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.*

2 — *Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário, e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade.*

3 — *A lei define e assegura a adequada protecção do segredo de justiça.*

4 — Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo.

5 — Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter a tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos.

Se se observar o articulado, verificar-se-á que nos números 1, 3 e 5 se contemplam processo judiciais; no número 2 contemplam-se processo judiciais e não judiciais; no número 4 não se distinguem os processos, as causas.

Ora, o número 2, designadamente a última parte (que sublinhámos), e o número 4, talvez nos possam iluminar. Qualquer deles é inovador, não havendo preceito equivalente na anterior redacção da Constituição.

Das declarações prestadas, a propósito, na Assembleia da República, destacamos do Diário da Assembleia da República I Série, de 16.7.97, respeitante à Reunião Plenária de 15.7.97:

“O Sr Calvão da Silva (PSD): — O artigo 20.º consagra o que, modernamente, se pode chamar um dos grandes direitos ou um direito humano fundamental, visando, para além disso, ir ao encontro da mais moderna doutrina e ensinamento sobre a matéria. Também no domínio do direito se fala na “terceira vaga”, de modo a que nela se veja não só o acesso aos tribunais, propriamente ditos, mas também uma outra vertente mais ampla da moderna civilística e do moderno direito: trata-se da tutela jurisdicional efectiva que visa, desse modo, salvaguardar também o problema de outros tribunais que não os comuns, designadamente os que se ocupam da composição de interesses a nível de processo de conciliação, de arbitragem e de outros semelhantes, que hoje acabam por ser outra via de concertação de interesses.” — folha 3387.

“O Sr Cláudio Monteiro (PS): — [...] Julgo que há, de facto, várias alterações importantes a assinalar a este artigo, as quais não se resumem apenas a este ideia de tutela jurisdicional efectiva, e a principal delas ou uma das principais é também a possibilidade, agora conferida constitucionalmente, de os cidadãos se fazerem sempre representar por advogado perante qualquer autoridade administrativa, incluindo as autoridades policiais.” — idem, folha 3388.

Então, a causa do número 4 poderá ser uma causa disciplinar?

Por nós diríamos que sim, pelo menos uma causa disciplinar submetida ao poder público do Estado. Porquê restringir onde a Constituição não distinguiu? Não terá o legislador querido, precisamente, ir além da Convenção Europeia?

A ser correcta esta interpretação, interpretação que só o tempo irá testar, teríamos aqui mais uma possibilidade de invocação de vício nos casos em que da suspensão resultasse desrespeito do direito constitucional a decisão em prazo razoável, vício ainda mais grave quando os factos não estivessem sujeitos a qualquer investigação autónoma no procedimento disciplinar, por se não se vislumbrar mais qualquer prova necessária à demonstração dos factos.

B — FRACCIONAMENTO DO OBJECTO DE UM PROCEDIMENTO DISCIPLINAR

17 — Antes de mais, convém precisar o tema

Entender-se-á por fraccionamento a situação em que estando em apreciação num mesmo processo, ou em processos apensos, várias condutas, se decide deixar de apreciar uma ou algumas dessas, para as transportar para outro processo, seguindo o processo inicial apenas quanto a outra parte.

Não se coloca o problema do fraccionamento quando, por exemplo, depois de instaurado e terminado um procedimento sobre determinada conduta, se vem a apurar que, pela mesma ocasião e lugar em que havia ocorrido a falta do primeiro processo, tinha o arguido praticado

outras faltas. Nessa circunstância, haverá que instaurar, sem qualquer problema jurídico, outro procedimento disciplinar.

Não tem, assim, razão de ser a atitude que por vezes se toma do género, “*convém suspender o procedimento disciplinar já que em processo criminal podem ser apurados factos mais graves e não sabemos se a punição pelas faltas já detectadas impedirá posterior punição por outras faltas.*” Se o objecto do procedimento disciplinar é uma determinada falta, é sobre essa falta que há que haver decisão. Ou seja, o procedimento disciplinar tem um objecto, esse objecto está determinado, não há motivo de paralisação. Apurada, mais tarde, em processo criminal outra actuação, proceder-se-á em conformidade.

No fundo, passa-se aqui o mesmo que por vezes se discute quanto à prescrição. Ora, como é jurisprudência corrente, “*Só ocorre o conhecimento da falta, para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Estatuto disciplinar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, quando é revelado um facto em circunstâncias que façam suspeitar seriamente de que é qualificável como infracção disciplinar.*” — sumário do ac. do Pleno do STA de 9.07.92, em AP de 30.11.94, pág. 628.

Só no caso de a actuação objecto de ambos os processos ser total ou parcialmente a mesma é que se podem suscitar razões de aguardar pelo processo criminal. E unicamente no caso de o procedimento disciplinar abranger mais condutas que as que são objecto do processo criminal é que se poderá colocar a possibilidade de fraccionar o objecto, isto é, prosseguir até final o procedimento no respeitante à matéria só em apuramento no procedimento disciplinar e aguardar o resultado da que é também apreciada no processo crime.

É precisamente esta última questão que nos vai ocupar.

18 — Interessa apresentar os preceitos que poderão esclarecer o tema:

Do ED:

Artigo 14.º

(Unidade e acumulação de infracções)

1 — *Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 27.º, não pode aplicar-se ao mesmo funcionário ou agente mais de uma pena disciplinar por cada infracção ou pelas infracções acumuladas que sejam apreciadas num só processo.*

2 — *O disposto no número anterior é de observar mesmo no caso de infracções apreciadas em mais de um processo, quando apensados, nos termos do artigo 48.º*

Artigo 40.º

(Arguido em exercício acumulativo de funções)

1 — *Quando um funcionário ou agente desempenhar funções em vários ministérios ou autarquias locais, por acumulação ou inerência legal, e lhe for instaurado processo disciplinar num deles, será o facto imediatamente comunicado aos outros ministérios ou autarquias locais, de igual modo se procedendo em relação à decisão proferida.*

2 — *Se antes do julgamento do processo forem instaurados novos processos disciplinares ao mesmo funcionário ou agente noutros ministérios ou autarquias, serão todos eles apensos ao primeiro, ficando a sua instrução a cargo de um instrutor de nomeação de todos os serviços interessados, aos quais pertencerá o julgamento do processo.*

Artigo 48.º

(Apensação do processo)

Para todas as infracções cometidas por um funcionário ou agente será organizado um só processo, mas, tendo-se instaurado diversos, serão apensados ao da infracção mais grave e, no caso da gravidade ser a mesma, àquele que primeiro tiver sido instaurado.

Do RDPSP

Artigo 36.º

Unidade e acumulação de infracções

Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 27.º e no artigo 28.º, por cada infracção, ou pelas infracções acumuladas que sejam apreciadas num só processo, não pode aplicar-se ao mesmo funcionário ou agente mais de uma pena disciplinar.

Artigo 63.º

Unidade do processo. Acumulação de infracções

1 — Quando a acusação tenha por objecto a imputação de faltas a que possa corresponder alguma das penas previstas nas alíneas c) e seguintes do n.º 1, ou a do n.º 2, do artigo 25.º, é organizado um processo por cada arguido.

2 — Se estiver pendente mais de um processo disciplinar relativamente ao mesmo arguido, poderá efectuar-se a sua apensação, excepto se daí resultar inconveniente para a administração da justiça.

Da leitura destes dispositivos ressalta:

19 — UNIDADE PROCESSUAL

A lei pretende que as infracções disciplinares de que haja conhecimento até ao momento da decisão de um qualquer processo pendente sejam apreciadas, todas, num mesmo processo. De tal forma que, se no momento do conhecimento da existência de outras um “processo já tiver sido conclusivo ou enviado à entidade com competência disciplinar, deverá esta abster-se de proferir decisão definitiva, devendo, antes, ordenar que o processo se complete por forma a abranger tais infracções”^{36 37}

No RDPSP essa pretensão da lei mantém-se, embora mitigada pelo facto de se admitir não haver lugar a apensação de processos “se daí resultar inconveniente para a justiça”.

É essa, porém, a única excepção à vontade de julgamento único.

No Processo Penal é corrente a existência de vários arguidos no mesmo processo.

O envolvimento de vários arguidos pode determinar a necessidade de separação de processos, designadamente devidos a atrasos que o conhecimento de todos os factos poderá determinar para o julgamento de outros já em condições de submissão a julgamento. É certo que a conexão de processos a que se reportam os artigos 24.º a 31.º do CPP pode resultar de crimes cometidos pelo mesmo agente (artigo 24.º, n.º 1, a)) mas os casos de separação previstos no artigo 30.º envolverão, com frequência, mais que um arguido.

À face do ED haverá, em geral, um processo disciplinar por arguido, embora não seja de excluir a correcção do entendimento da possibilidade de vários arguidos num único processo quando se tratar de uma só infracção cometida por uma pluralidade de agentes, atenta, nomeadamente, a previsão do artigo 68.º do ED.³⁸

Já à face do RDPSP, com excepção das situações a que corresponda repreensão verbal ou escrita, “é organizado um processo por cada arguido”.

Da diferente expressão normativa do ED e do RDPSP talvez se possa retirar o seguinte:

No ED não será impossível perspectivar uma separação de processos quando num só, ou em processos apensados, haja vários arguidos. *Mutatis mutandis*, valerão as razões que justificam a separação no processo penal.

No RDPSP, onde, como vimos, só existe um arguido por processo, apesar disso, assim como se permite a não apensação se dela resultar inconveniente para a administração da justiça, talvez se possa admitir que, após a apensação haja separação, se se verificar, então, o fundamento expresso na parte final do n.º 2 do artigo 63.º. Marco, porém, o sublinhado, talvez! No respeito de um princípio de segurança jurídica, não recomendaria à Administração socorrer-se desta hipótese de interpretação.

20 — UNIDADE PUNITIVA

A pretensão de unidade processual, para além de outras razões, celeridade, conhecimento mais abrangente do comportamento do funcionário no momento da punição, tem como justificação de fundo a pretensão de unidade de pena.

Unidade da pena perante uma única infracção

A unidade de pena significa que, salvo os casos de penas acessórias, a uma infracção não pode corresponder mais do que uma pena.

Unidade de pena perante acumulação de infracções

A acumulação dá-se quando duas ou mais infracções são cometidas na mesma ocasião ou quando uma é cometida antes de ter sido punida a anterior — artigo 31.º, n.º 4 do ED e artigo 53.º, n.º 4 do RDPSP.

Ora, também em caso de acumulação de infracções que sejam apreciadas no mesmo processo só pode ser aplicada uma única pena.

É claro que isto nos leva a considerar uma matéria que se encontra pouco clara no actual ordenamento.

Como punir no caso de acumulação de infracções não julgadas no mesmo processo?

A pena única fica sujeita à existência de um único processo. E se houver mais, sem conhecimento, por qualquer razão, da entidade com competência disciplinar? E se só vier a ser instaurado processo depois de uma punição, sendo que a infracção foi cometida antes dessa punição e eventualmente mesmo antes da infracção que levou à punição? Está-se, claramente, em sede de acumulação. Há lugar a nova pena, levando em conta a já cumprida? Ou há lugar a nova pena, a cumprir sucessivamente? Ou há lugar a cúmulo? E no caso de cúmulo, que tipo de cúmulo?

Nem o ED nem o RDPSP previnem expressamente esta matéria.

Também não a prevenia o ED de 1979, nem o de 9 de Fevereiro de 1943.

Curiosamente, estas questões não foram completamente lacunares no nosso ordenamento jurídico. Com efeito,

O Regulamento disciplinar dos funcionários civis de 22 de Fevereiro de 1913, prevenia directamente a punição do cúmulo de infracções:

Artigo 21.º

“A acumulação de infracções e a reincidência determinam a aplicação de pena superior à da infracção mais grave ou à pena disciplinar já sofrida, salvo existindo atenuantes de importância.”

E o Código Administrativo, igualmente, com a seguinte redacção em 1940:

“Artigo 583.º

[...]

*§ 4.º Verificada a existência de alguma circunstância agravante especial, não poderá levar-se em conta nenhuma atenuante, mesmo especial, e aplicar-se-á, sempre o máximo da pena correspondente à infracção mais grave a castigar.”*³⁹

Do mesmo modo, o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (EFU) ensaiou, por duas vezes, alguma resposta.

No EFU aprovado pelo Decreto n.º 40.708 de 31 de Julho de 1956, dispunha-se:

“Artigo 356.º

[...]

§ 2.º Quando punido um funcionário, se verificar que contra ele corriam outro ou outros processos deverá, em nova decisão, aplicar-se uma única pena por todas as infracções verificadas, levando-se em conta a pena que já tenha sido cumprida pelas infracções anteriormente punidas.”

Esta redacção foi alterada na redacção dada ao EFU pelo Decreto n.º 46 982, de 27 de Abril:

“Artigo 356.º

[...]

§ 2.º *Quando punido um funcionário e durante o cumprimento da pena se verificar que haja cometido em qualquer altura outras infracções ainda não prescritas ou que contra ele correm outro ou outros processos, deverá, em nova decisão, aplicar-se uma única pena por todas as infracções verificadas, levando-se em conta a pena que já tenha sido cumprida pelas infracções anteriormente punidas.*”⁴⁰

21 — Como dissemos, nem o Estatuto Disciplinar de 1979, nem o vigente, nem os regulamentos disciplinares da PSP de 82, nem o vigente, aproveitaram as sugestões contidas naqueles diplomas.

Por isso, as dúvidas são legítimas tanto mais que parece que o direito disciplinar não pode aproveitar supletivamente as regras dos artigos 77.º e 78.º do Código Penal: por um lado, a aplicação supletiva do Código Penal só vem expressa para casos muito restritos, que são os previstos no artigo 9.º para o ED e no artigo 41.º para o RDPSP; por outro lado, porque não está na lógica do actual direito disciplinar obedecer imediatamente a todas as flutuações do direito penal, sendo que o que respeita ao cúmulo de penas obedece a uma filosofia que não é necessariamente a filosofia do direito disciplinar.⁴¹

22 — Dito isto, confirmada a pretensão de unidade processual, que, no caso do RDPSP, só tem excepção na possibilidade de não apensação, artigo 63.º, n.º 2, confirmada a pretensão de unidade punitiva e que esta tem a sua expressão no mesmo processo, artigo 36.º, muito dificilmente se poderá encontrar abrigo legal para fraccionar o que respeita ao mesmo e único processo.

Para além do que, para mera discussão, avançámos quanto à eventualidade de desapensação (19.), não conseguimos descortinar suporte legal para outra excepção.

Se a pretensão da lei é que as infracções acumuladas sejam apreciadas num único processo, não se compreenderia o fraccionamento daquilo que não tem que ser unificado, por já o estar à partida.

C — ALGUMAS CONCLUSÕES DO EXPOSTO:

I — A possibilidade de suspensão do procedimento disciplinar em virtude de pendência de procedimento criminal, embora não expressa no Estatuto Disciplinar comum, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, detecta-se em vários estatutos disciplinares especiais portugueses e em vários estatutos disciplinares estrangeiros.

II — A suspensão do procedimento disciplinar até que se conclua processo criminal pendente, determinada ao abrigo do artigo 37.º, n.º 3 do RDPSP, é acto discricionário da Administração.

III — Como outros actos discricionários, também aquela suspensão está subordinada ao respeito pelo fim da lei, ao respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da adequação racional, além do respeito das regras de competência e de forma.

IV — Não está ainda consolidada a interpretação quanto ao âmbito do n.º 4 do artigo 20.º da Constituição, resultante da 4.ª revisão constitucional. A entender-se que abrange as causas disciplinares submetidas ao poder público do Estado, a suspensão não justificada, ao dilatar o prazo do processo, poderá fazer incorrer o Estado em responsabilidade.

V — Independentemente dessa norma, a responsabilidade do Estado pode ocorrer, nomeadamente, nos casos em que, por via do prolongamento injustificado do procedimento, se prolongue a manutenção de medidas ou efeitos lesivos decorrentes da pendência do procedimento — artigo 74.º, n.º 1, a), e n.º 9, do RDPSP.

VI — A manter-se a faculdade de suspensão inscrita no RDPSP, a norma respectiva deveria estabelecer balizas mais claras da sua utilização.

VII — O RDSPSP pretende unidade processual e unidade punitiva em relação a todas as infracções de que haja conhecimento até à decisão — artigos 36.º e 63.º

VIII — A unidade processual só é excepcionada na permissão de não apensação, no quadro da parte final do n.º 2 do artigo 63.º

IX — Não se vislumbra abrigo legal para fraccionamento do que é objecto de um mesmo procedimento e processo.

Lisboa, 02.02.98

O Inspector Superior Principal,

Alberto Augusto A. de Oliveira

16.2 — DEVER DE DENÚNCIA; CRIME POR AUTORIDADE DAS FORÇAS DE SEGURANÇA; COMPETÊNCIA PARA APRECIAÇÃO DE ILÍCITO CRIMINAL*

* Informação em processo administrativo; deu origem a recomendação.

O dever de denúncia crime por autoridade das forças de segurança; competência para apreciação de ilícito criminal.

I — No processo de averiguações/disciplinar X, no Serviço de Justiça do Comando-Geral da GNR, processo instaurado na sequência de denúncia anónima, foi proferida contra_, a seguinte acusação:

[...]

II — Deduzida defesa, e sem outras diligências de prova, foi proferido o seguinte despacho pelo Comandante-Geral:

“Torna-se problemático acusar_ X de ter pretendido apropriar-se do motor do “jeep” do GT. A sua penalização disciplinar, se bem que inteiramente justificada, deverá ater-se, por isso, a fundamentos que se circunscrevam ao n.º 2 da Nota de Culpa, pois que a prova processual não permite que se afirme, como no n.º 1 daquela se faz, que o arguido promoveu a transferência do motor da viatura para o veículo da sua propriedade. Decido puni-lo disciplinarmente, por conseguinte, balizado pelos limites que se retiram dos dados processualmente reunidos. Do mesmo modo, subjazendo na viciação do número de motor que o _ providenciou a eventualidade de ilícito penal, é-me imperativo reconhecer que a verificação de crime pressuporia que aquele acto tivesse sido praticado sob intenção de causar prejuízo a terceiros ou ao Estado, ou com o propósito de obtenção de benefícios ilegítimos. Quando é certo que a matéria que os autos apuraram não permite que se imputem ao arguido tais intenções e propósitos, nela latente, é facto, mas detendo carácter meramente conjectural. Entendo, por isso, que na conduta do oficial, em termos de prova feita, se não preenchem os requisitos que a fariam penalmente sancionável, pelo que através da punição disciplinar se esgota a responsabilização do mesmo pela culpa que se acha estabelecida.” [...]

Somos chamados a informar sobre eventual crime público. Eis o que se nos oferece:

III — Na denúncia anónima noticiava-se, entre o mais, os factos que foram levados à acusação.

Ora, estes factos são, em abstracto, susceptíveis de integrar dois crimes:

1. Crime de abuso de confiança do artigo 203.º do Código de Justiça Militar (CJM), ou do 205.º do Código Penal (C. Penal);
2. Crime de falsificação, do artigo 256.º, 1, b, do C. Penal.

IV — No despacho disciplinar, o Comandante-Geral avalia a prova e considera não se ter verificado sequer o facto material da transferência pelo arguido “do motor da viatura para o veículo da sua propriedade.”

Contudo, a verificar-se tal facto, como consta da denúncia, e foi assente pelo instrutor do processo disciplinar, estaríamos perante matéria susceptível de integrar o crime indicado em III — 1.

Será que no processo disciplinar a entidade com competência para punir pode limitar-se à consideração da sua não prova para efeitos disciplinares, deixando de comunicar os indícios de crime à entidade competente para a acção penal?

V — No mesmo despacho, o Comandante-Geral considera provado o facto material da viciação do número de motor, e julga-o potencialmente consubstanciador de ilícito penal; porém, entende não provada a secção subjectiva da previsão penal, pelo que se quedou por aí.

Será que, então nestas situações, demonstrado o facto material e o seu autor, pode uma entidade sem competência para a acção penal, afastar da autoridade com competência para o efeito o conhecimento de tal matéria e, em consequência, impedir a investigação processual penal?

VI — Ensaaiemos a resposta às perguntas acabadas de formular em IV e em V

a) Começemos pela pergunta em V:

Nos termos do artigo 241.º do Código de Processo Penal (CPP), o Ministério Público (MP) adquire notícia do crime além do mais por denúncia, e a denúncia, de acordo com o artigo 242.º, é obrigatória, ainda que os agentes do crime não sejam conhecidos, para os funcionários na acepção do artigo 386.º do CP. Além disso, prescreve o artigo 245.º do CPP que a denúncia feita a entidade diversa do MP é transmitida a este no mais curto prazo.

Ora, estando fixados factos com um mínimo de certeza parece que não pode ser outra entidade que não o MP a determinar se o agente agiu com intenção, para efeito da decisão de acusação penal. Não pode ser senão o MP a determinar se deve proceder a acusação ou se deve optar pelo arquivamento. Se outras entidades se pudessem arrogar o direito de interpretar os factos, designadamente interpretar o elemento intenção dos seus autores, poderia ser vedado ao MP o conhecimento daquilo que lhe cabe apreciar.

E o que está dito vale, neste particular, para outra polémica que se poderia instalar, que era a de saber se a viciação do motor, ainda que com intenção de prejudicar outra pessoa ou o Estado ou da obtenção de benefício ilegítimo, é crime, atenta, designadamente, a divisão jurisprudencial no que respeita à cor dos automóveis, divisão a que se pretendeu pôr cobro pelo acórdão do plenário das secções criminais do STJ, publicado no DR I Série de 5.4.95.

É que, igualmente em sede de saber se um determinado facto com aparência criminal integra efectivamente uma previsão penal não tem qualquer relevância a posição pessoal de cada um (incluindo, no caso concreto, a posição pessoal que sobre ele nós próprios, ou a IGAI, tenhamos); antes, deve toda e qualquer entidade ou autoridade outra que não autoridade judiciária participar a esta última os factos para que no foro próprio possa ser obtida competente decisão.

Nesta perspectiva, o Comandante-Geral deveria ter proferido despacho a mandar comunicar ao MP certidão do processo para a respectiva apreciação.

b) Agora, a resposta à pergunta em IV:

É óbvio que em toda a construção teórica há um mínimo de bom senso que se exige. Se for participado a uma qualquer entidade um qualquer facto

“sem pés nem cabeça” sob a alegação de se tratar de crime, não fica essa entidade obrigada a qualquer denúncia ao MP.

As questões colocam-se sempre ao nível de um patamar de credibilidade.

Ora, no caso dos autos, para além da denúncia anónima, efectuada a instrução disciplinar o respectivo instrutor concluiu, e por isso acusou, que se tinha verificado determinado facto, o desvio de um motor de um jipe da GNR para utilização em veículo do arguido. É certo que, para o âmbito disciplinar entende a entidade com competência decisional que não estão provados tais factos. Porém, o processo disciplinar é independente do processo criminal, e nós estamos perante uma actuação que, a ter existido, poderá constituir crime. Há um mínimo de credibilidade, está ultrapassado o patamar exigível para que se torne operativa a obrigação dos agente públicos procederem à comunicação à autoridade judiciária respectiva.

No caso, não se chegou a proceder a qualquer investigação para os efeitos do artigo 332.º do CJM e também já não é necessário a ela proceder, pois que os elementos que nela poderiam ser obtidos já o foram na instrução disciplinar. O Comandante-Geral dispunha, pois, dos elementos necessários. Por isso, das duas, uma: ou considerava que se poderia estar perante crime essencialmente militar, e deveria ter remetido todos os elementos disponíveis para o juiz de instrução, nos termos do artigo 342.º do CJM, ou entendia que se poderia estar perante crime comum, e procedia à comunicação, nos termos referidos para o anterior, ao MP.

VII — A IGAI actua, neste particular, no âmbito da sua competência genérica de velar pelo cumprimento das leis, no quadro dos serviços tutelados pelo MAI — artigo 3.º, 1, do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro.

O conhecimento dos factos contidos no processo de averiguações/disciplinar, no serviço de Justiça do Comando-Geral da GNR, chegou à IGAI por análise desse processo, pedido e enviado a título devolutivo.

Nestas circunstâncias, parece-nos não caber à IGAI proceder a qualquer despacho no interior desse processo, nem dele extrair qualquer certidão. Em nosso parecer, a IGAI deve recomendar ao Comandante-Geral da GNR a alteração parcial do seu despacho, efectuando, agora, as devidas comunicações para efeitos criminais, nos termos e pelos motivos indicados em VI. Após, a IGAI acompanhará a aceitação de tal recomendação. No caso de tal recomendação não ser aceite, deverá a IGAI dar conhecimento dos factos ao Ministro da Administração Interna.

EM SÍNTESE:

1 — Na denúncia anónima que deu origem ao processo de averiguações/disciplinar, no serviço de Justiça do Comando-Geral da GNR, e na instrução efectuada nesse processo, noticiam-se factos que, a terem sido praticados, poderão integrar infracção criminal.

2 — O processo disciplinar e o processo criminal são independentes. Por isso, a não prova para efeitos disciplinares dos factos integradores de crime não se repercute em processo penal que se instaure sobre os mesmos.

3 — Pelas razões e nos termos elencados no ponto VI. desta Informação, deveria o Comandante-Geral ter procedido à comunicação ao Ministério Público e, eventualmente, ao juiz de instrução criminal, dos factos com aparência criminal detectados no processo disciplinar, factos sucintamente descritos na acusação disciplinar.

4 — A IGAI deverá recomendar ao Comandante-Geral da GNR que proceda, agora, a essa comunicação.

5 — A IGAI deverá acompanhar a aceitação desta recomendação.

Lisboa, 26.02.97

O Inspector superior principal,

Alberto Augusto A. de Oliveira

16.3 — GNR; RDM; PROCESSO DISCIPLINAR; RECUSA DE APLICAÇÃO DE PENA DE PRISÃO DISCIPLINAR; INVOCACÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE E REGIME DISCIPLINAR APLICÁVEL *

* Estudo em processo de gabinete.

[...]

“Face à jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo decidindo pela inconstitucionalidade da aplicação das penas de prisão, do Regulamento de Disciplina Militar, a elementos da Guarda Nacional Republicana e, face à decisão ministerial de reapreciação das propostas da Inspecção-Geral da Administração Interna, em processos disciplinares, onde a problemática se coloca, determino:

Que o Sr. Inspector Superior Principal, Dr. Alberto Augusto de Oliveira, proceda a um estudo urgente tendo por objecto a resposta às seguintes questões:

1 — Não tendo sido declarada a inconstitucionalidade com força obrigatória geral pode o membro do governo recusar-se a aplicar a norma e consequentemente não aplicar a pena de prisão?

2 — Em caso negativo, e sendo insustentável que se aguarde a declaração de inconstitucionalidade, qual o procedimento mais célere a adoptar em ordem à resolução deste problema, designadamente, pedindo ao Procurador-Geral da República para a declaração de inconstitucionalidade?

3 — Declarada que fosse a inconstitucionalidade isso implicaria um vazio jurídico ou seria aplicável a lei geral do estatuto dos funcionários civis?

4 — Tomada uma iniciativa legislativa, com novas normas disciplinares que poderiam ser idênticas às da PSP é possível aplicar esse regime a infracções anteriores?”

[...]

I

“Não tendo sido declarada a inconstitucionalidade com força obrigatória geral pode o membro do governo recusar-se a aplicar a norma e consequentemente não aplicar a pena de prisão?”

A — PODER DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS DE NÃO APLICAR NORMAS QUE JULGUEM INCONSTITUCIONAIS.

1 — Para responder a esta questão é de toda a utilidade captar uma pequena imagem da doutrina:

Jorge Miranda

Estudos sobre a Constituição vol. III — O regime dos direitos liberdades e garantias:

“[...] porém, no domínio dos direitos, liberdade e garantias pode, porventura, entender-se que o art. 18.º, n.º 1 autoriza os órgãos administrativos a não aplicar leis contrárias aos preceitos constitucionais...”

Manual de Direito Constitucional, Tomo II — Constituição e Inconstitucionalidade, 3.ª edição, Coimbra Editora — págs. 430 a 432.º:

“A fiscalização da constitucionalidade e da legalidade cabe aos tribunais em geral e ao Tribunal Constitucional em especial, mas apenas no exercício da função jurisdicional.

[...]

Pode perguntar-se se os órgãos administrativos não têm, por seu turno, o poder — e dever — de não aplicar normas contrárias à Constituição... — até porque actos administrativos inconstitucionais ou ilegais são nulos ou anuláveis e não se justificaria obrigar a Administração a praticá-los (...) para vê-los, de seguida, impugnados contenciosamente.

[...]

A despeito disto não cremos, todavia, possível reconhecer aos órgãos administrativos um poder de controlo — necessariamente concreto — análogo ao dos tribunais, a não ser, porventura, em três situações.

[...]

As hipóteses que admitimos ressaltar, com alguma margem de apreciação e de não aplicação pela Administração, são apenas as seguintes

a) A chamada por alguns “justiça administrativa”, através da qual a Administração pública, no desempenho de funções administrativas, é chamada a proferir decisões essencialmente baseadas em critérios de justiça material” (em nota de rodapé, o autor traz à colação Freitas do Amaral Direito Administrativo, policopiado II, Lisboa, 1988, págs. 180 e segs.. Entre outros exemplos dá o da graduação da pena em processo disciplinar).

José Carlos Vieira de Andrade

Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976 — Almedina, 1983 — págs. 262, 263:

“Deve, por isso, distinguir-se, com faz Bachof, recorrendo a critérios de proporcionalidade para resolução do conflito.

Se a inconstitucionalidade for *evidente*, deve prevalecer o princípio da vinculação constitucional directa das autoridades administrativas....

De qualquer modo, deve sempre procurar-se a proporção que corresponda a um equilíbrio ponderado dos valores em jogo; remeter sempre que possível aos órgãos superiores da Administração a competência para a não aplicação; se for possível sem prejuízo, suspender a aplicação da lei, deve escolher-se essa alternativa.

[...]

Esta parece ser a solução que corresponde ao princípio da unidade da Constituição... Por outro lado, é a solução mais adequada à nova imagem de uma administração com maior legitimidade e responsabilidade, e, afinal de contas, sempre sujeita ao controlo judicial dos seus actos.”

Gomes Canotilho e Vital Moreira

Constituição da República Portuguesa, anotada, 3.ª edição revista — ponto V da anotação ao artigo 266.º, pág. 294:

“— saber se a Administração dispõe de um poder de não aplicação de leis por motivo de inconstitucionalidade —, a solução tradicional (aliás, a mais conforme ao sistema constitucional) é a de que, em princípio, ela está imediatamente subordinada à lei, não podendo deixar de cumpri-la a pretexto da sua inconstitucionalidade. O problema assume, porém, dimensão particular lá onde a Constituição determina a sua aplicabilidade imediata e a vinculação directa das entidades públicas, como ocorre com o domínio dos direitos, liberdades e garantias (art. 18.º, 1). Ainda aí, só se afigura ser admissível uma excepção ao princípio da

obediência à lei quando a inconstitucionalidade for *flagrante e manifesta*. Neste contexto é importante a jurisprudência constitucional: obviamente, não pode ter-se por flagrantemente inconstitucional uma norma que o TC, chamado a pronunciar-se sobre ela, não tenha julgado ou declarado inconstitucional; conclusão diversa pode ter de tirar-se se o TC a tiver julgado inconstitucional em fiscalização concreta, ou se tiver declarado inconstitucional uma norma em tudo idêntica.”

Rui Medeiros

Jurídicos Negativos da Lei Inconstitucional — Separata da revista O Direito, ano 121, 1989, pág. 532:

“Não procedem as críticas que têm sido dirigidas ao reconhecimento de um dever de a Administração não cumprir as leis que violem o conteúdo essencial dos direitos, liberdade e garantias”.

2 — Sem preocupação de exaustão, ficando-nos por esta doutrina, que já representa um sector qualitativamente importante, pode-se concluir que, pelo menos em certo tipo de casos evidentes de inconstitucionalidade, será possível à Administração, através dos seus órgãos superiores, recusar a aplicação de leis ordinárias.

Atenção! — Não está a Administração obrigada a recusar a aplicação, admite-se é que possa recusar a aplicação em casos evidentes!

Tudo isto, obviamente, em situações de inconstitucionalidade ainda não declarada com força obrigatória geral, pois só para esses casos é que se coloca a questão.

B — EVENTUAL RECUSA DE APLICAÇÃO DE PENA DE PRISÃO DO REGULAMENTO DE DISCIPLINA MILITAR A ELEMENTOS DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA, COM FUNDAMENTO EM EVIDENTE INCONSTITUCIONALIDADE

3 — Índices de flagrante inconstitucionalidade.

3.a — A julgar pelos índices que os autores entendem poder justificar a recusa da Administração, não basta qualquer elemento doutrinário ou jurisprudencial para tornar flagrante ou evidente uma inconstitucionalidade. Muito menos basta a interpretação meramente individual que o órgão da Administração tenha sobre a matéria. No nosso sistema, sistema em que a recusa de aplicação de uma norma constante de acto legislativo ou decreto regulamentar por parte de um qualquer tribunal implica recurso obrigatório da decisão por parte do Ministério Público para o Tribunal Constitucional — artigo 280.º, 1 e 3, da Constituição — cremos que o índice de “inconstitucionalidade evidente” não pode ser a decisão de outro tribunal que não o Tribunal Constitucional.

3.b — No caso que nos tange, esse requisito é mais patente quando acontece que os tribunais, designadamente o Supremo Tribunal Administrativo (STA), não têm seguido um linha uniforme. Basta, para o efeito, citar o seguinte exemplo:

Ac. 03.06.93, rec. 30 976, publicado no respectivo Apêndice ao Diário da República (daqui para a frente, Ap.) págs. 3093 a 3106: “*O preceito do artigo 27.º, n.º 3, alínea d), da Constituição da República Portuguesa que permite a aplicação da prisão disciplinar a militares, abrange a Guarda Fiscal*” (ponto 7 do sumário).

Do texto “*Temos portanto que apreciar a questão posta, que aliás não é de solução difícil... Ora já vimos que a lei inclui (e sempre incluiu) a Guarda Fiscal nos “militares” para efeitos disciplinares.*”

Mas, logo na sessão seguinte, 08.06.93, rec. 31 012, decidiu de modo diverso — Ap., pág. 3248 a 3266:

*“O recorrente é soldado privativo da Guarda Fiscal, não pertencendo pois às forças Armadas. É um agente militarizado mas não é um militar *hoc sensu*. Assim, não lhe podia ser aplicada uma pena de prisão agravada como foi, em matéria disciplinar.*

Tal pena foi-lhe, porém, aplicada ao abrigo do artigo 28.º do RDM de 1977.

Esta norma sofre, pelas razões ditas, de inconstitucionalidade material por violar a alínea c) do n.º 3 do artigo 27 da Constituição, enquanto aplicada ao recorrente mero agente militarizado e não militar das Forças Armadas” —pág. 3266.

É certo que a tendência actual do STA é no sentido da inconstitucionalidade:

Ac. de 19.05.994, rec. n.º 32 373 Ap., pág. 3955 a 3973, com um voto de vencido:

Sumário — 1 — *“O artigo 27.º, n.º 3, alínea c), da Constituição apenas permite a aplicação de penas disciplinares de prisão aos militares das Forças Armadas 2 — São assim, materialmente inconstitucionais, por violação desse preceito da lei fundamental, as normas do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, 69.º, da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (na parte em que remete para o artigo 32.º) e 12.º, n.º 1 da Lei Orgânica da Guarda Fiscal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro, nos segmentos em que tornam aplicáveis aos “militares” da Guarda Fiscal as penas de prisão disciplinar e de prisão disciplinar agravada previstas no Regulamento de Disciplina Militar”;*

No mesmo sentido, o acórdão de 10.11.94, rec. n.º 30.993, Ap. pág. 7868 a 7874.

E o recente acórdão de 22.5.97, recurso n.º 38.915, acórdão que se debruça directamente sobre a GNR.

Mas, todos estes acórdãos têm de passar pelo crivo do Tribunal Constitucional. Ora, apenas para exemplificar, os acórdãos acabados de citar de 19.05.94 e de 10.11.94, vieram a dar origem, respectivamente, aos acs. do Tribunal Constitucional que a seguir se vão elencar, n.º 119/96 e n.º 725/95, em que este Tribunal acabou por só ponderar a inconstitucionalidade orgânica, deixando de lado qualquer decisão sobre inconstitucionalidade material.

3.c — Por tudo isto se reafirma que o índice jurisprudencial de **“inconstitucionalidade evidente”** não pode ser a decisão de outro tribunal que não o Tribunal Constitucional.

4 — Vejamos, então, onde se poderia alicerçar a recusa:

4.a — Com fundamento em inconstitucionalidade material:

4.a.1 — Até à data, ainda o Tribunal Constitucional se não teve de debruçar sobre a vigente Lei Orgânica da GNR e sobre o vigente Estatuto dos Militares da GNR, no sector em que neles se remete para o Regulamento de Disciplina Militar. Porém, poder-se-ia chamar à colação a posição do Tribunal Constitucional nos seguintes casos:

Ac. TC 103/87, de 24 de Março DR I Série de 6.5.87, BMJ 365:

Declarou com força obrigatória geral que, na parte em que remete para o artigo 32.º da Lei de Defesa aprovada pela Lei n.º 29/82, de 11.12, o artigo 69.º, n.º 2 da mesma Lei é materialmente inconstitucional ao tornar aplicáveis aos agentes militarizados da PSP o Regulamento de Disciplina Militar.

O Tribunal começou por considerar inadmissível estender a possibilidade de aplicação de penas de prisão disciplinar a agentes militarizados. Depois estendeu essa impossibilidade à pena de detenção. Finalmente, concluiu: *“Ora, as penas de “detenção” e de “prisão disciplinar” constituem um elemento característico e nuclear do sistema punitivo do Regulamento de Disciplina Militar, isto é do regime e do direito disciplinar castrense; e de tal modo que, desprovido dessas penas, bem poderá dizer-se que o mesmo Regulamento não tem sentido (...)*

Assim sendo, afigura-se que a ilegitimidade de estender a aplicabilidade de tais penas aos agentes militarizados da PSP implica afinal, em último termo, a ilegitimidade da extensão aos mesmos do próprio Regulamento de Disciplina Militar no seu conjunto.” Pág. 347.

Ac. n.º 308/90, de 5 de Dezembro de 1990, BMJ, 402, em especial págs. 95, 96:

Declara a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 282/76, de 20 de Abril, por violação dos artigos 27.º e 215 da Constituição.

A norma julgada inconstitucional dispõe que o pessoal do Quadro do Pessoal Militarizado da Marinha fica sujeito ao foro militar e à disciplina militar, na parte aplicável a militares, em função das equivalências entre as suas categorias funcionais e os postos militares da Armada estabelecidas em anexo ao mesmo diploma.

De notar que o Tribunal Constitucional operou o mesmo tipo de decisão que realizara no acórdão anterior, isto é, começou por entender materialmente inconstitucional a aplicação de prisão disciplinar e de prisão disciplinar agravada, estendeu essa caracterização à detenção e acabou por julgar não ser possível aproveitar a restante moldura disciplinar constante do Regulamento. É que, o que restava afigurou-se *“manifestamente insuficiente para que se possa considerar como justificando ainda a remissão legal, desprovida como está do seu núcleo essencial que são exactamente as penas cuja inconstitucionalidade já assinalámos.”*

4.a.2 — Verifica-se, pois, que nenhum destes acórdãos se debruçou sobre a GNR.

Porém, há considerações que neles são feitas que, porventura, podem ser transplantadas para a realidade GNR.

Todavia, não serei peremptório em afirmar a possibilidade dessa transposição. Como que se pressente que é a concepção que se tenha sobre a realidade GNR, ou a concepção que se tenha sobre o que deve ser essa realidade, que influenciará a rápida transposição da jurisprudência constitucional acabada de mencionar para essa realidade ou que, ao contrário, nos levará a dizer que é ilegítima tal intercomunicação. É indubitável que esses acórdãos têm o reforço de se tratar de decisões em sede de fiscalização abstracta. Por isso, na primeira perspectiva, poderiam justificar uma invocação de inconstitucionalidade evidente para o regime paralelo da GNR.

Direi, em suma, que se o órgão superior da Administração invocar esta jurisprudência para recusar a aplicação dum tipo de norma com semelhança com as normas nela julgadas inconstitucionais, e pois que é ele, simultaneamente, o condutor da política relativa à força em causa, estará a praticar um acto com um mínimo de consistência jurídica. Todavia, não me parece que estejam preenchidos todos os requisitos para tal consistência seja inquestionável. Tal acto situar-se-á, sem dúvida, em plano de controvérsia.

4.b — Com fundamento em inconstitucionalidade orgânica.

Por duas vezes, em sede de fiscalização concreta, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional, por violação do disposto na alínea c) do artigo 167.º da versão originária da Constituição, a norma constante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 143/80, de 21 de Maio, enquanto determina a aplicabilidade a cabos e soldados da Guarda Fiscal na situação de reserva das penas de prisão e prisão disciplinar agravada dos artigos 27.º e 28.º do Regulamento de Disciplina Militar:

Ac. n.º 725/95, de 06.12.95, DR II de 23.02.96 e ac. n. 119/96 de 7.02.96 DR 2.ª 07.05.96.

Ora, a actual lei orgânica da GNR, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho e o Estatuto dos Militares da GNR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de Julho foram

produzidos ao abrigo da competência própria do Governo — artigo 201.º, n.º 1, a) da Constituição. Nessa medida, aparentemente, seria de admitir a invocação daqueles arestos.

Contudo, quer na Lei de Defesa Nacional, Lei n.º 29/82, de 11.12, artigos 32 e 69.º, 2, quer na Lei n.º 11/89, de 1 de Junho — Bases gerais do estatuto da condição militar — artigo 4.º e 16.º — contempla-se a aplicação do RDM à GNR. Havendo esta cobertura através de Leis da Assembleia da República e porque em nenhum momento intermédio, como iremos ver, existe qualquer outro Regulamento Disciplinar específico para a GNR, não teria qualquer sentido invocar a inconstitucionalidade orgânica da actual lei orgânica e estatuto na parte respeitante à remissão para o RDM, visto que sempre essa remissão iria ser coberta por Lei da Assembleia da República. O Tribunal Constitucional pôde decidir como decidiu justamente porque na Lei de defesa nacional de 1982 previa-se a aplicabilidade do RDM aos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes e dos contratados em serviço efectivo, nada se dizendo quanto aos aposentados. Como naqueles acórdãos estavam em causa agentes aposentados, a inconstitucionalidade orgânica pôde ser afirmada.

Não há, portanto, razões de invocação de inconstitucionalidade orgânica.

C — SE A NÃO APLICAÇÃO DE UMA DETERMINADO TIPO DE PENA

CORRESPONDE A NÃO SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA OBEDIÊNCIA À LEI.

A não aplicação de uma determinada norma punitiva pode ser vista de um ângulo diverso do da mera recusa de aplicação de uma lei por se julgar tal lei inconstitucional. Com efeito:

5 — Procedimento disciplinar e discricionariedade

Quando está em causa a posição a tomar por parte de membros do Governo no que respeita à instauração de procedimento disciplinar a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo é a que se espelha no

Acórdão de 30.03.93, recurso n.º 24514, já publicado em *Apêndice ao Diário da República* (AP), pág. 1644 e seguintes:

“A decisão administrativa, perante a notícia de certos factos,... de instaurar ou de não instaurar procedimento disciplinar pelos mesmos com vista à eventual punição dos seus autores, releva de critérios de conveniência ou de oportunidade e não de legalidade.

Trata-se, por outras palavras, de uma decisão discricionária da Administração.

É claro que liberdade de escolha, nesse domínio, da decisão mais conveniente ou oportuna, não é inteiramente livre, já que por um lado ela está subordinada ao respeito pelo fim da lei — controlo do fim — e por outro se encontra limitada pelo princípios gerais do agir administrativo: princípio da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da adequação racional.

Todos esses momentos do acto ou decisão discricionária, porque vinculados, estão sujeitos ao controlo jurisdicional.

Como a ele está sujeito o juízo sobre a correcção dos elementos de facto e de direito que tenham constituído os pressupostos em que tal acto porventura assentou.” — pág. 1652.

Exactamente esta doutrina, praticamente com os mesmos termos gramaticais, veio a ser adoptada no acórdão de 19 de Outubro de 1995, recurso n.º 32 609 (consultado directamente, ainda não publicado em *Apêndice*), que acrescentou à sindicabilidade o “vício de forma recorável”. Igualmente, o acórdão de 26.06.90, recurso n.º 27 494, em AP, pág. 4447 e seguintes, sustenta a mesma doutrina, embora com menor desenvolvimento.

Quer dizer, embora começando a ser nítida a tendência para cercar a decisão de instauração de um conjunto de momentos vinculados, por isso controláveis, recoráveis, continua a afirmar-se a discricionariedade da Administração na opção de instaurar procedimento.

6 — A mesma afirmação de discricionariedade nos aparece quando se aborda a medida da pena.

Retenha-se a seguinte passagem do ac. de 05.06.90, recurso n.º 27.849, publicado nos Apêndices pág. 4140 a 4144:

“5 — Finalmente a justeza da pena aplicada.

Quanto a esta questão, existe discricionariedade por parte da Administração na sua aplicação, que passa pela opção entre emitir ou não o acto sancionatório e ainda pela escolha entre vários tipos e medidas possíveis. Acresce que na fixação da medida da pena tem de intervir a ponderação dos interesses do serviço e ainda a valorização da personalidade do agente.

Sendo assim, não há controlo jurisdicional sobre os aspectos da justiça da pena aplicada, ou seja, sobre a adequação da medida punitiva aos factos. No tocante à fixação da pena o juiz não pode sobrepor o seu poder de apreciação ao da autoridade investida de poder disciplinar.

Neste sentido se pronunciaram os Acórdãos deste Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Abril de 1970 e de 22 de Maio de 1990, nos recursos n.ºs 26475 e 27611, respectivamente.

A intervenção do juiz fica, apenas, reservada aos casos de erro grosseiro, isto é, àquelas contingências em que se verifica uma desproporção manifesta entre a sanção infligida e a falta cometida, dado não poderem ser legitimados, em nenhuma circunstância, comportamentos da Administração que se afastem dos princípios da justiça e da proporcionalidade que necessariamente presidem à sua actuação...” pág. 4144

A mesma tese da discricionariedade na pena, nos aparece no ac. de 14.07.92, rec. n.º 30 126 (BMJ 419, pág. 787, 788), no acórdão de 27.10.92, rec. 30 795, no supra citado de 30.03.93, no de 01.07.93, rec. n.º 31 624 (Ap., págs. 3986 a 3992).

E num dos mais recente acórdãos, a secção do STA carrila na mesma linha:

“não há controlo jurisdicional sobre a natureza da pena aplicada, seja na sua espécie, seja na sua medida, ficando a intervenção do juiz reservada aos casos em que se verifique uma desproporção manifesta entre a sanção infligida e a falta cometida, uma vez que o princípio da proporcionalidade (também chamado princípio da proibição do excesso) consubstancia um limite intrínseco do poder discricionário, como decore do artigo 266.º, n.º 2 da Constituição” 20.06.96, em AD n.º 424, pag. 455.

7 — Retenha-se, pois! A discricionariedade quanto à medida da pena apenas está limitada pelo princípio da proporcionalidade. É claro que a jurisprudência somente tem controlado o erro grosseiro quando se trata de punição claramente mais pesada do que a adequada. O tribunal não tem sindicado as punições claramente mais leves do que as que em abstracto a infracção exigiria. Este problema pode vir a colocar-se na medida em que se recolocar o papel de ofendidos ou queixosos.

Nestas condições, portanto, o membro do Governo ao não aplicar uma determinada sanção, ou ao não aplicar qualquer sanção estará, ainda, no exercício dos seus poderes discricionários, pelo que, em princípio, não é censurável a sua conduta, excepto se se demonstrar que há vício de outra ordem — desvio de poder, incompetência, etc.

D — PODERÁ O MINISTRO RECUSAR A APLICAÇÃO DE UMA PENA, POR INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUE A PREVÊ, E OPTAR POR UMA SANÇÃO MAIS LEVE DO QUADRO DAS SANÇÕES DO RDM?

8 — Como acabámos de ver, a opção quanto à sanção é, em princípio, um poder discricionário do titular do poder punitivo. A questão complica-se, porém, se esse titular opta por uma pena em vez de outra, não em razão da sua apreciação específica do caso, em aplicação da chamada justiça administrativa, mas em razão de uma alegada inconstitucionalidade.

Se, no caso sob apreciação, o fundamento vier a ser a “evidente” inconstitucionalidade da norma em que se alberga a pena proposta, parece que o titular do poder punitivo terá dificuldade em avançar para uma pena mais leve.

Na verdade, se usar como argumento para a flagrante inconstitucionalidade as anteriores decisões do Tribunal Constitucional, o Ministro não poderá colher desses acórdãos só um dos aspectos, deixando outros de lado. Ora, como ficou expresso nas decisões supra mencionadas, o Tribunal Constitucional acabou por afastar a possibilidade de se reter “a parte menos má” do RDM. Foi todo o regime do RDM que ficou arredado. Nessa medida, fazer apelo ao RDM, seja para que medida for, fará incorrer o despacho no mesmo vício de que se pretende ver liberto.

E — PRINCÍPIO DA IGUALDADE

9 — A tomar qualquer atitude que tenha subjacente um postulado geral, uma interpretação genérica, que não só, e apenas, a apreciação do caso concreto, a autoridade com competência punitiva, in casu o Ministro, tem de estar ciente que a Administração se encontra vinculada ao princípio da igualdade — artigo 266.º, 2 da Constituição. Isto significa que, em toda a cadeia da GNR em que está a ser aplicada o RDM só pode haver um tipo de orientação. Não é concebível entender o máximo superior que determinado regime é inconstitucional e deixar que ele continue a ser aplicado pelos seus subordinados.

Cada acto administrativo praticado com violação do princípio da igualdade estará inquinado por vício de violação de lei.

F — REPRISTINAÇÃO

10 — Finalmente, apesar da doutrina a admitir a possibilidade de recusa de aplicação da lei com base em inconstitucionalidade flagrante, a verdade é que em nenhum momento se vislumbra que a Administração, ainda que pelos membros do Governo, possa aplicar outras normas que não as da lei em vigor, ainda que eventualmente inconstitucional. O contrário significaria dar à Administração activa o poder de produzir a repristinação de normas coisa que é, afinal, um efeito da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral produzida pelo tribunal constitucional e não por qualquer outra entidade — artigo 282.º, 1. Aliás, o próprio acórdão do Tribunal Constitucional, pode restringir o alcance da repristinação artigo 282.º, 4.

II

“Em caso negativo, e sendo insustentável que se aguarde a declaração de inconstitucionalidade, qual o procedimento mais célere a adoptar em ordem à resolução deste problema, designadamente, pedindo ao Procurador-Geral da República para a declaração de inconstitucionalidade?”

Apesar das respostas que ensaiámos para a primeira questão, responderemos a esta para a eventualidade de com aquelas se não concordar:

11 — O Primeiro-Ministro é uma das entidades que pode requerer ao tribunal constitucional a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral em sede de fiscalização abstracta da constitucionalidade — artigo 281.º, 2, c). Não será, pois, curial que o governo peça ao procurador-geral da República para requerer tal declaração, já que o pode fazer directamente por sua iniciativa.

Porém:

Há cerca de dois anos que está suspensa a distribuição de tais requerimentos no Tribunal Constitucional. Por isso, qualquer pedido iria apenas entrar no rol de espera;

Não é muito corrente ser o próprio Governo a pedir a declaração da inconstitucionalidade das próprias leis que edita, independentemente do governo que as aprovou. É que, o governo tem iniciativa legislativa e o modo mais célere de ultrapassar um qualquer impasse, ou problema jurídico constitucional é, no caso de estar o governo convencido da necessidade de mudança, proceder à alteração da lei.

Friso o facto de se partir do pressuposto que o governo está convencido da errada conformação da lei. Na verdade, no caso inverso, o governo o que faria era pugnar pela não declaração de inconstitucionalidade.

Não se vislumbra para breve qualquer declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral com base em três casos idênticos, no que respeita à GNR, até porque, segundo informações obtidas ainda não terá chegado ao tribunal constitucional, para apreciação, qualquer decisão directamente respeitante a esta força.

III

“Declarada que fosse a inconstitucionalidade isso implicaria um vazio jurídico ou seria aplicável a lei geral do estatuto dos funcionários civis?”

Não é possível perspectivar em que modalidade e com que extensão será, ou poderá vir a ser declarada a inconstitucionalidade.

Admitamos, porém, que ficará arredada toda a ligação do regime disciplinar da GNR ao Regulamento de Disciplina Militar.

12 — A GNR e o regime disciplinar militar.

12.a — Fazendo-se uma retrospectiva das sucessivas leis da GNR e de Estatutos dos Militares da GNR, o que se verifica é que continuamente estiveram aquela força e estes militares ligados à disciplina militar.

Assim:

Decreto de 3 de Maio de 1911 que extingue a Guarda Republicana de Lisboa e Porto e cria a Guarda Nacional Republicana:

Artigo 42 — O regulamento disciplinar do exército é aplicável a todos os indivíduos que compõem a Guarda Nacional Republicana.

Lei n.º 1, de 1 de Julho de 1913:

Artigo 4.º A Guarda Nacional Republicana, como parte integrante das forças militares da República, tem deveres e direitos idênticos aos que competem aos oficiais e praças de pré do exército activo;

Artigo 53.º O regulamento disciplinar do exército é aplicável a todos os indivíduos que compõem a Guarda Nacional Republicana;

Decreto n.º 6950, de 20 de Setembro de 1920:

Artigo 259.º Os comandantes de batalhão, companhia e secção têm respectivamente, a competência disciplinar dos comandantes, oficiais superiores e comandantes dos regimentos.

Decreto n.º 8064, de 13 de Março de 1922:

Artigo 82.º É aplicável aos oficiais e praças da Guarda o Regulamento Disciplinar do exército.

Decreto-lei n.º 33 905, de 2 de Setembro de 1944 — última grande reorganização antes do 25 de Abril reafirmando-se a GNR como “prolongamento do exército”: Artigo 97.º É aplicável aos oficiais, sargentos e praças da GNR o regulamento de disciplina militar em vigor no exército.

Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho (Lei Orgânica)

Artigo 63.º, 1 — O Código de Justiça Militar, o Regulamento Disciplinar Militar e o Regulamento de Continências são aplicáveis aos militares da Guarda Nacional Republicana.

Decreto-lei n.º 465/83 de 31.12 (Estatuto do Militar da GNR)

Artigo 4.º, 1 — O militar da Guarda está subordinado ao Regulamento de Disciplina Militar...

Decreto-lei n.º 231/93 de 26.06 (Lei Orgânica)

Artigo 92.º, 1 — O Código de Justiça Militar, o Regulamento de Disciplina Militar,... são aplicáveis aos militares da Guarda, com os ajustamentos adequados às características estruturais deste corpo de tropas.

Decreto-lei n.º 265/93 de 31 de Julho (Estatuto do Militar da GNR)

Artigo 5.º, 1 — Ao militar da Guarda são aplicáveis o Código de Justiça Militar (CJM), o Regulamento de Disciplina Militar (RDM)...

12.b. Pode-se concluir que a Guarda Nacional Republicana nunca teve um Regulamento Disciplinar específico e próprio, antes sendo o seu estatuto disciplinar o estatuto do Exército, ou o estatuto disciplinar militar geral.

12.c. Deste modo, não será possível chegar-se a uma situação como a que ocorreu com a PSP aquando da declaração com força obrigatória geral do Decreto-Lei n.º 442/82 de 4.11, o que determinou a repristinação do anterior regulamento disciplinar da PSP, o aprovado pelo Decreto n.º 40 118 de 6.4.955.

12.d. Mais, haverá muita dificuldade em salvar o que seja porque os regulamentos disciplinares militares sempre foram prevendo como seu núcleo essencial as penas de detenção e prisão:

Regulamento disciplinar do exército, de 02 de Maio de 1913:

Artigo 6.º

Regulamento de disciplina militar aprovado pelo Decreto n.º 11 311, de 1 de Dezembro de 1925:

Artigos 9, 17.º, 25, 26.

Regulamento de disciplina militar aprovado pelo Decreto n.º 16 963 de 15 de Junho de 1929:

Artigos 7.º, 15.º, 21.º

13 — Nesta condições, será efectivo o vazio legislativo?

Creio que se poderá tentar a aproximação ao Estatuto Disciplinar geral.

Na verdade, atentemos no artigo 1.º do Estatuto aprovado pelo decreto-lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro:

“1 — O presente Estatuto aplica-se aos funcionários e agentes da administração central, regional e local.

2 — Excluem-se do âmbito de aplicação deste diploma os funcionários e agentes que possuam estatuto especial”

Pois bem, se a declaração de inconstitucionalidade viesse a produzir-se com uma extensão tal que desaproveitasse por completo a remissão para o RDM, haveria de concluir-se que, afinal, já desde então, isto é, desde a norma em causa, e porque não há lugar a repristinação, o que simplesmente não havia era estatuto especial para os militares da GNR. Eles estariam, então, submetidos, afinal, ao mesmo regime a que está submetido o pessoal civil da Guarda, como para este está expressamente previsto no artigo 95.º da Lei orgânica da GNR aprovada

pelo Decreto-Lei n.º 231/93. Só que, ironicamente, essa submissão realizar-se-ia não em virtude desde artigo 95.º, antes em virtude do artigo 1.º do Estatuto Disciplinar Geral. É óbvio, porém, que este ensaio de interpretação apresenta dificuldades e que a solução está longe de ser irrefutável.

IV

“Tomada uma iniciativa legislativa, com novas normas disciplinares que poderiam ser idênticas às da PSP é possível aplicar esse regime a infracções anteriores?”

14 — Para a resposta a esta pergunta vou-me bastar com a que é dada por Gomes Canotilho e Vital Moreira, em anotação ao artigo 29.º da Constituição, na obra já identificada nesta parecer:

“É problemático saber em que medida é que os princípios consagrados neste artigo são extensíveis a outros domínios sancionatórios (...) Há-de, porém, entender-se que esses princípios devem, no essencial, valer, por analogia para os domínios sancionatórios, designadamente o ilícito de mera ordenação social e o ilícito disciplinar. Será o caso do princípio da legalidade, da não retroactividade, da aplicação retroactiva da lei mais favorável.”

Quer dizer, e directamente, em nossa opinião um novo Estatuto será aplicável a infracções anteriores na medida em que for mais favorável e só nessa medida.

VII

CONCLUSÕES E PROPOSTAS

A — A doutrina admite, em certo tipo de casos de inconstitucionalidade **evidente**, que os órgãos superiores da Administração possam recusar a aplicação de normas da legislação ordinária

B — Os índices de evidência da inconstitucionalidade não são pacíficos, mas a jurisprudência do tribunal constitucional é um dos que é admitido. É de afastar a evidência resultante só por si de decisões de outros tribunais, já que tais decisões terão de ser submetidas ao crivo do tribunal constitucional.

C — Até à data, o Tribunal Constitucional não se pronunciou directamente sobre a aplicação aos militares da GNR que não sejam membros das Forças Armadas, das penas de prisão disciplinar e prisão disciplinar agravada previstas no RDM.

D — Porém, o Tribunal Constitucional declarou com força obrigatória geral normas que previam a aplicação de tais penas a agentes da PSP — Ac. TC n.º 103/87, de 24 de Março (DR, I Série, de 6.5.87) — e ao pessoal do Quadro de Pessoal Militarizado da Marinha — AC. n.º 308/90, de 5 de Dezembro de 1990 (BMJ, 402).

Nessas ocasiões, o Tribunal considerou inconstitucional todo o normativo de remissão para o RDM e não apenas o normativo na parte em que remetia para as normas do RDM prevendo aquelas penas.

E — Se o órgão superior da Administração, no caso o Ministro da Administração Interna, invocar esta jurisprudência para recusar a aplicação dum tipo de norma com semelhança com as normas julgadas inconstitucionais por aqueles arestos do tribunal constitucional, e pois que é ele, simultaneamente, o condutor da política relativa à força em causa, estará a praticar um acto com um mínimo de consistência jurídica. Todavia, não parece que estejam preenchidos todos os requisitos para que tal consistência seja inquestionável. Tal acto situar-se-á, sem dúvida, em plano de controvérsia.

F — O membro do Governo ao não aplicar uma determinada sanção, ou ao não aplicar qualquer sanção está no exercício dos seus poderes discricionários, pelo que, em princípio, não é censurável a sua conduta, excepto se se demonstrar que há vício de outra ordem — desvio de poder, incompetência ou outro.

G — Todavia, se o fundamento para a não aplicação da pena proposta for a “evidente” inconstitucionalidade da norma em que se alberga essa pena, o titular do poder punitivo dever-se-á conformar com o índice que apresentar como justificativo de tal evidência.

Se vier a usar como índice as anteriores decisões do Tribunal Constitucional referidas em 4. não poderá acolher desses acórdãos só um dos aspectos, deixando outros de lado. Ora, como ficou expresso nas decisões supra mencionadas, o Tribunal Constitucional acabou por afastar a possibilidade de se reter “a parte menos má” do RDM. Foi todo o regime do RDM que ficou arredado. Nessa medida, fazer apelo ao RDM, seja para que pena for, fará incorrer o despacho no mesmo vício de que se pretende ver liberto.

H — A Administração encontra-se vinculada ao princípio da igualdade — artigo 266.º, 2 da Constituição. Isto significa que, em toda a cadeia da GNR em que está a ser aplicado o RDM só pode haver um tipo de orientação.

Cada acto administrativo praticado com violação do princípio da igualdade estará inquinado por vício de violação de lei.

I — A Administração, mesmo que pelos membros do Governo, não pode aplicar outras normas que não as da lei em vigor, ainda que eventualmente inconstitucional. O contrário significaria dar à Administração activa o poder de produzir a repristinação de normas coisa que é, afinal, um efeito da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral produzida pelo tribunal constitucional e não por qualquer outra entidade — artigo 282.º, 1, da Constituição.

Assim, em rigor, a invocação da inconstitucionalidade no presente contexto pode redundar na impossibilidade de aplicação de qualquer pena.

J — O Primeiro-Ministro é uma das entidades que pode requerer ao tribunal constitucional a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral em sede de fiscalização abstracta da constitucionalidade — artigo 281.º, 2. c). Não será, pois, curial que o Governo peça ao procurador-geral da República para requerer tal declaração.

Há cerca de dois anos que está suspensa a distribuição de tais requerimentos no Tribunal Constitucional. Por isso, qualquer pedido iria apenas entrar no rol de espera;

Igualmente, não se vislumbra para breve qualquer declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral com base em três casos idênticos, no que respeita à GNR, até porque, sobre esta matéria, ainda não terá chegado ao Tribunal Constitucional, para apreciação, qualquer decisão directamente respeitante a esta força.

L — Se viesse a produzir-se uma declaração de inconstitucionalidade com a mesma extensão da que foi produzida para a PSP e para o pessoal militarizado da Marinha, com desaproveitamento completo da remissão para o RDM, talvez que se houvesse de concluir que, afinal, já desde então, isto é, desde a norma em causa, o que simplesmente não havia era estatuto especial para os militares da GNR. Eles estariam submetidos ao mesmo regime a que está submetido o pessoal civil da Guarda, como para este está expressamente previsto no artigo 95.º da Lei orgânica da GNR aprovada pelo Decreto-Lei n.º 231/93. Só que, essa submissão realizar-se-ia não em virtude deste artigo 95.º, antes em virtude do artigo 1.º do Estatuto Disciplinar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

É óbvio, porém, que esta conclusão está longe de ser irrefutável.

M — Os princípios da legalidade, da não retroactividade, da aplicação retroactiva da lei mais favorável, reconhecidos no artigo 29.º da Constituição da República para a lei criminal, são aplicáveis ao direito disciplinar.

Um novo Estatuto disciplinar será aplicável a infracções anteriores na medida em que for mais favorável e só nessa medida.

Lisboa, 20.06.97

O Inspector superior principal,

Alberto Augusto A. de Oliveira

* Proposta apresentada no âmbito dos trabalhos de revisão do CPP.

O Decreto-Lei n.º 227/97 criou a IGAI como um serviço de inspecção e de fiscalização, especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos cidadãos e para uma melhor e mais **célere** administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância social, dirigindo a sua actividade a comportamentos de agentes das forças de segurança que envolvem violações dos direitos do homem como a ocorrência de comportamentos qualificáveis como de tortura ou homicídio. Impôs o legislador à IGAI uma actuação célere, imediata, rigorosa e altamente qualificada e credível.

Os prejuízos sociais e institucionais na morosidade do procedimento disciplinar nessas situações são evidentes e a ocorrer tal morosidade não está a IGAI a cumprir os imperativos que determinaram a sua constituição.

Por norma serão as situações mais graves, envolvendo maus tratos, tortura, sevícias ou mortes, que determinarão a intervenção desta Inspeção-Geral.

A experiência já recolhida permite-nos assinalar a recusa por parte do Ministério Público na entrega de exames e perícias destinados a um processo de inquérito, com invocação do segredo de justiça.

Por outro lado, é mais que discutível, face ao referido segredo de justiça, que a IGAI possa obter relatórios de autópsia directamente do Instituto de Medicina Legal, face à redacção do Código de Processo Penal e do Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de Dezembro.

Suscita-se pois a questão de ponderar uma alteração legislativa no sentido de consagrar expressamente o direito de acesso aos relatórios de exames de perícias médico-legais e laboratoriais por parte dos titulares do poder disciplinar e instrutores de processos de natureza disciplinar sempre que, pelos mesmos factos, penda processo criminal em segredo de justiça.

Com efeito, os actuais regimes jurídicos do segredo de justiça e da realização de perícias médico-legais não permitem um acesso rápido e atempado aos relatórios destes últimos.

Ora, sendo tais documentos também imprescindíveis ao esclarecimento dos factos em sede de processo disciplinar, geram-se situações que podem conflitar com a necessidade de uma rápida justiça disciplinar, particularmente quando estejam em causa condutas de membros das forças de segurança.

No actual quadro legal dificilmente se poderá alcançar tal objectivo.

Estando em curso procedimentos legislativos para alteração do Código de Processo Penal e do Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de Dezembro, diploma regulador dos serviços médico-legais, poderia aproveitar-se tal oportunidade para igualmente introduzir normas que satisfaçam o desiderato acima referido.

Assim, nos termos do artigo 3.º n.º 2 alínea i) do Decreto-Lei n.º 227/95, com a redacção do Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, propõe-se:

1 — O aditamento de um número ao artigo 86.º do Código de Processo Penal, em revisão, com o seguinte teor:

“A autoridade judiciária pode, ainda, autorizar a passagem de certidão em que seja dado conhecimento de documento em segredo de justiça para efeitos de instrução de processo, no âmbito da acção disciplinar pública.”

2 — A inclusão no Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de Dezembro, em revisão, de um preceito do seguinte teor:

“Os titulares do poder disciplinar e os instrutores de processos disciplinares, no âmbito da Administração Pública, têm direito de acesso aos relatórios de exames periciais e médico-legais, que se mostrem absolutamente imprescindíveis ao apuramento da verdade.”

É tudo quanto me cumpre propor.

Lisboa, 14.02.97

O Inspector-Geral da Administração Interna,

António Henrique Rodrigues Maximiano

16.5 — ENQUADRAMENTO LEGAL DO EXERCÍCIO DA ACÇÃO DISCIPLINAR NA GNR*

* Relatório de acção temática.

PARTE I — Generalidades

1 — OBJECTO

A presente acção foi determinada por despacho do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral da Administração Interna com o n.º 2/96 de 22 de Maio, do qual se transcreve a parte que a fundamenta e circunscreve:

“Em ordem ao desempenho das competências da IGAI definidas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 227/95 de 11 de Setembro, considero da maior importância o estudo e avaliação das condições do exercício da acção disciplinar na PSP e na GNR, tendo em vista a detecção dos eventuais estrangulamentos a uma justiça disciplinar célere e eficaz.

Por isso, determino que com a máxima urgência seja feito o levantamento e o tratamento das formas de desempenho da acção disciplinar na perspectiva de apresentação de propostas incluindo legislativas, para a melhoria e eficácia do sistema.

Não se trata de uma acção inspectiva ou de apreciação da qualidade decisória mas sim de aferição da eficácia dos procedimentos em ordem ao seu aperfeiçoamento”.

O teor deste despacho foi comunicado a Sua Excelência, o Ministro da Administração Interna e ao Ex.^{mo} Sr. Comandante-Geral da GNR.

Segundo orientação da Subinspectora-Geral — designada para dirigir a acção — foi a mesma delimitada no tempo e no espaço, e foi concretizado o respectivo objecto. Assim, em ordem a compatibilizar o universo potencialmente abrangido, com os meios de que a IGAI dispõe nesta fase e com as tarefas que lhe estão cometidas, foi decidido que a acção incidiria sobre um período de tempo compreendido entre os dias 1.1.95 e 30.4.96, e abrangeria todo o território do continente, com os diversos comandos e unidades com competência disciplinar. Por outro lado foi decidido que a acção visaria o conhecimento da organização e funcionamento dos serviços de disciplina e justiça, os procedimentos adoptados, as principais questões suscitadas pela aplicação da legislação em vigor, maxime do RDM, a pendência, tramitação, objecto, duração e resultados dos processos disciplinares e de averiguações, a prática seguida nos casos em que as infracções integram também matéria criminal.

2 — METODOLOGIA

Nesta perspectiva, a acção iniciou-se com a realização de uma reunião preparatória, que teve lugar no Comando-Geral da GNR, no dia 31 de Maio, pelas 15 horas, e na qual participaram, pela GNR, os Ex.^{mos} Senhores Inspector-Geral e Chefe de Secção de Justiça do Comando-Geral, e pela IGAI, os Ex.^{mos} Senhores Subinspectora-Geral, Director de Assuntos Internos e Inspector Superior Principal. Dado o grande número e complexidade de questões suscitadas, decorrentes sobretudo da aplicação do RDM, houve necessidade de realizar uma reunião complementar, a qual teve lugar no dia 1 de Julho, pelas 15 horas, também no Comando-Geral.

Nestas reuniões, a IGAI explicou o objecto e finalidade da acção nos termos atrás expostos, e solicitou que fossem prestados esclarecimentos e apresentadas as principais questões colocadas pelo exercício da acção disciplinar, e ainda que fossem fornecidos elementos estatísticos disponíveis.

Pelos responsáveis da GNR presentes, foram desde logo prestados importantes esclarecimentos e fornecidos diversos mapas estatísticos e fichas processuais.

Analisada a documentação entregue, constatou-se porem que, não obstante a sua abundância e utilidade, não satisfazia integralmente o objecto e limites fixados. Por tal motivo, através do ofício n.º 142/SP de 22/7/96, foi solicitada ao Ex.^{mo} Sr. Comandante-Geral, informação exacta sobre os processos de averiguações e disciplinares instaurados e pendentes nas diversas unidades com competência disciplinar, no período indicado, com preenchimento de uma ficha identificadora de cada processo, cujo modelo se enviou (podendo ser utilizado outro modelo, desde que contivesse os mesmos elementos identificadores: número do processo, categoria do visado, origem da queixa, facticidade, data da abertura do processo, data da decisão final, conteúdo desta).

Satisfazendo tal solicitação, foram enviados diversos grupos de fichas, provenientes do Comando-Geral e das Unidades com competência disciplinar, totalizando:

- Processos disciplinares /1995: 174
- Processos disciplinares /1996: 71
- Processos de averiguações /1995: 124
- Processos de averiguações /1996: 44

Obtidos estes elementos, e por despacho da Subinspectora-Geral, de 10.9.96, foi decidido que a acção prosseguiria com análise e tratamento das respectivas fichas processuais, e com a verificação de alguns processos, escolhidos, por amostragem, definida em função da pendência e da representatividade das diversas áreas de intervenção da Guarda.

Foi ainda decidido que, face ao não preenchimento do quadro de inspectores da IGAI, a execução da acção ficaria a cargo da Subinspectora-Geral e do Director de Assuntos Internos.

Foram seleccionados para verificação, 82 processos disciplinares e 23 processos de averiguações, cuja concentração no Comando-Geral se solicitou, por razões de celeridade e economia de meios. A fase de verificação decorreu pois, no Comando-Geral, no período de 18 a 27 de Setembro, com o acompanhamento e apoio permanentes do Sr. Chefe do Serviço de Justiça, Coronel João Ares e culminou com a realização de nova reunião, na qual foram expostas algumas considerações decorrentes da consulta terminada, e obtidos esclarecimentos sobre procedimentos adoptados. Na mesma ocasião foram entregues à IGAI, cópias das circulares internas referentes a matéria disciplinar.

[]

Com vista ao cabal esclarecimento de alguns aspectos jurídicos suscitados pelo exercício da acção disciplinar, particularmente em fase de recurso ou em caso de aplicação de pena expulsiva, foi solicitada uma reunião com o Ex.^{mo} Sr. Auditor Jurídico do MAI, a qual teve lugar no dia 29 de Outubro, pelas 15 horas, tendo o Ex.^{mo} Magistrado fornecido pertinentes esclarecimentos sobre a matéria.

Cumpre-nos destacar o espírito de cooperação, a dedicação e o zelo postos na satisfação de todas as solicitações apresentadas pela IGAI, por parte dos responsáveis da GNR, muito em especial, pelos Ex.^{mos} Srs. Comandante-Geral, Inspector-Geral, Chefe do Serviço de Justiça, Comandantes das Unidades com competência disciplinar, Chefe da 1.^a Repartição do Comando-Geral, e seus colaboradores. Não será demais destacar a permanente atenção e os pormenorizados esclarecimentos prestados aos elementos da IGAI durante toda a execução da acção pelo citado Chefe do Serviço de Justiça.

PARTE II — Enquadramento legal do exercício da acção disciplinar

1 — NATUREZA DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA. FONTES DO DIREITO DISCIPLINAR

A Guarda Nacional Republicana é actualmente definida no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho, como uma força de segurança constituída por **militares organizados num corpo especial** de tropas.

As fontes de direito disciplinar aplicável aos militares da Guarda são:

- Constituição da República artigo 270.º, n.º 3 alínea e).
- Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 298/94, de 24 de Novembro.
- Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de Julho.
- Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana (Partes I a VI), aprovado pela Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro.
- Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar, aprovadas pela Lei n.º 11/89, de 1 de Junho.
- Regulamento de Disciplina Militar (RDM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, com as alterações do Decreto-Lei n.º 434-1/82, de 29 de Outubro e Decreto-Lei n.º 226/79, de 21 de Julho.
- Código de Justiça Militar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 141/77, de 9 de Abril.

O pessoal civil que presta serviço na Guarda está, porém, sujeito ao regime previsto no Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

2 — CARACTERIZAÇÃO DA DISCIPLINA

A subordinação à disciplina manifesta-se por:

- cumprimento das leis e regulamentos.
- dever de obediência aos superiores hierárquicos, cumprindo com exactidão e oportunidade as ordens e instruções relativas ao serviço.
- dever do exercício responsável de autoridade.

(Artigo 7.º do Estatuto dos Militares da GNR).

São os princípios gerais de comando que definem os conceitos em que se devem basear as normas para alcançar a disciplina. Os escalões de Comando são os primeiros responsáveis pela disciplina (artigos 2.º e 3.º do Capítulo I da Parte II do RGSGNR).

As características inerentes a uma instituição militar enformam necessariamente o conteúdo e exercício do direito disciplinar.

Toda a actividade do militar da Guarda está subordinada a um **princípio de comando** que postula um especial dever de obediência. A disciplina militar visa garantir a estreita cooperação entre todos os militares da Guarda na prossecução dos objectivos comuns.

A natureza específica da Guarda, definida por lei, como força de segurança constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, exige, naturalmente, que aquela seja dotada dos meios necessários à manutenção da disciplina, sem prejuízo das garantias dos direitos de defesa dos militares arguidos em processo disciplinar.

Anote-se que do conjunto das atribuições da Guarda é a sua vocação de força de segurança que se destaca, conforme se pode verificar pela análise do artigo 20.º da respectiva Lei Orgânica. De facto, na definição do conteúdo da sua missão geral, apenas as duas últimas, de entre nove alíneas, se referem à colaboração na execução da política de defesa nacional, e à colaboração na prestação de honras do Estado, respeitando as restantes à sua missão de força de segurança.

Por outro lado que, nos termos do art.º 9.º da mesma Lei, a Guarda apenas depende do Ministério da Defesa Nacional, no que respeita a uniformização e normalização de doutrina militar do armamento e do equipamento, em situação de guerra ou de crise.

3 — COMPETÊNCIA DISCIPLINAR (PRINCÍPIOS E ORGANIZAÇÃO)

O princípio-base que enforma diversos preceitos legais nesta matéria, é o de que a competência disciplinar é inerente ao exercício do comando e é atribuída a quem detém funções de comando, direcção e chefia.

Assim o art.º 3.º do Regulamento Geral do Serviço da GNR elenca no n.º 1 os quatro escalões principais do comando:

- a) Regimento, batalhão, brigada de trânsito ou centro de instrução.
- b) Companhia, esquadrão ou grupo regional de trânsito.
- c) Secção Territorial ou destacamento de trânsito.
- d) Posto.

E no n.º 2 dispõe que os comandantes destes escalões são os primeiros responsáveis pela disciplina.

Ideia que se repete, entre os deveres e atribuições dos comandantes de unidade, no art.º 5.º, n.º 4, a).

No mesmo sentido, o art.º 12.º, do Estatuto dos Militares da GNR que dispõe no n.º 1 “o militar da Guarda que desempenha funções de comando, direcção ou chefia, exerce o poder de autoridade inerente a essas funções bem como a correspondente competência militar”. E ainda o art.º 9, n.º 1, da Lei de Bases do Estatuto de Condição Militar.

Por seu turno, o RDM, estabelece no Título III, Capítulo I, os princípios gerais em matéria disciplinar, donde se destacam:

- **o da competência disciplinar** (art.º 6.º) — “Os militares que exercem funções de comando, direcção ou chefia são os competentes para recompensar ou punir aqueles que lhes estejam efectivamente subordinados, sem prejuízo da excepção prevista na parte final do n.º 1 do artigo 7.º-A competência resulta do exercício da função, e não do posto”.
- **o da subordinação funcional** (art.º 7.º n.º 1) — “A plenitude da competência disciplinar pertence ao comandante, director ou chefe do comando, unidade ou estabelecimento a que o militar pertence ou está adido, exceptuando-se dela apenas os actos ou omissões praticados no serviço ou serviços sob a dependência funcional de chefe diferente, ou com eles relacionados, e que por isso caem na alçada da competência disciplinar deste último”.
- **o da faculdade de alterar recompensas ou punições** (art.º 8.º n.º 1) — “Os comandantes de unidades independentes, os directores ou os chefes de estabelecimento e as autoridades de hierarquia superior a estas têm a faculdade de atenuar, agravar ou substituir as penas impostas pelos subordinados quando, seguidamente à sua aplicação e mediante o formalismo adequado que no caso couber, reconheçam a conveniência disciplinar de usar dessa faculdade”.
- **o do elogio ou advertência** (art.º 10.º n.º 1) — “Todo o militar pode elogiar ou advertir os seus subordinados ou inferiores hierárquicos por qualquer acto por estes praticado que não deva ser recompensado ou punido nos termos deste regulamento.”
- **o da ordem de prisão, detenção ou proibição de saída** (art.º 14.º n.º 1) — “Os militares a quem por este Regulamento não é conferida competência disciplinar devem participar superiormente, por escrito, qualquer acto que tenham presenciado ou de que oficialmente tenham conhecimento, praticado pelos seus inferiores hierárquicos e que lhes pareçam dever ser recompensado ou punido.”

O exercício da competência disciplinar é porém limitado pelo art.º 37.º do RDM e mapa anexo, conjugados com o art.º 93.º da Lei Orgânica da GNR, que estabelecem “limites da competência de punir”, fixando escalões para aplicação das penas, segundo as categorias dos arguidos, a gravidade das penas, e as categorias das autoridades com competência disciplinar, indo desde o Ministro (que pode aplicar qualquer pena a qualquer arguido), ao Comandante da companhia, esquadrão enquadrado e destacamento, que apenas podem aplicar — para além de repreensão e repreensão agravada — as penas de detenção até 5 dias a sargentos, de detenção até 10 dias a cabos, de faxinas e detenção até 10 dias a outras praças.

Este quadro deve conjugar-se com o art.º 14.º do RDM, que dispõe sobre as situações de existência ou inexistência de competência disciplinar ou de poderes de punir:

n.º 1 — Os militares a quem por este Regulamento não é conferida competência disciplinar devem participar superiormente, por escrito, qualquer acto que tenham presenciado ou de que oficialmente tenham conhecimento, praticado pelos seus inferiores hierárquicos e que lhes pareçam dever ser recompensado ou punido.

n.º 2 — Do mesmo deverá proceder o militar que tenha de recompensar ou punir um subordinado por acto a que julgue corresponder recompensa ou pena superior à sua competência, participando o facto, por escrito, ao seu chefe imediato”.

Há ainda a referir o art.º 43.º do RDM, segundo o qual, os Comandantes das guardas e de outros postos, podem impor a pena de repreensão por faltas ligeiras, **independentemente de processo disciplinar**.

No que respeita à aplicação das penas de reforma compulsiva e de separação de serviço, a quadros permanentes da GNR, a iniciativa cabe ao Comandante-Geral e a decisão cabe ao Ministro da Administração Interna (art.º 93.º n.º 2 da Lei Orgânica).

Também a aplicação da medida estatutária de dispensa de serviço (que pode ter lugar, entre outras situações, quando se verifique que “o comportamento do militar indicia notórios desvios dos requisitos morais, éticos, técnico-profissionais ou militares que lhe são exigidos na sua qualidade e função”), é da iniciativa do Comandante-Geral, ouvido o Conselho Superior da Guarda, e a decisão cabe ao Ministro (art.º 94.º da Lei Orgânica e 75.º do Estatuto do Militar da GNR).

4 — ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA DISCIPLINAR

A Lei Orgânica da GNR prevê, na composição do comando da Guarda, entre os diversos serviços, o Serviço de Justiça. Compete à respectiva chefia “estudar, informar e accionar todos os processos relativos à administração da justiça e disciplina, bem como propor formas de colaboração e relacionamento com os Tribunais e o Ministério Público e com os serviços responsáveis pela administração da justiça e disciplina nas Forças Armadas” (art.º 77.º)

O Serviço de Justiça do Comando-Geral compreende quatro secções, com a seguinte afectação (quadro efectivo):

- Secção — Estudos Gerais (1 oficial)
- Secção — Assuntos Gerais e Análise de Processos (2 oficiais)
- Secção — Condecorações e Louvores (3 elementos)
- Secção — Expediente e Arquivo (10 elementos)

Chefia — 2 oficiais

Entre as funções que lhe estão cometidas, destacam-se: a organização de processos disciplinares, de averiguações e de acidente de serviço, que correm pelo Comando-Geral; a análise, estudo e informação. dos processos disciplinares e de averiguações provenientes das unidades para apreciação do Comandante-Geral; o accionamento e cumprimento de despachos do Comandante-Geral proferidos no mesmo âmbito.

Este serviço não dispõe de adequado apoio jurídico, de que manifestamente carece.

São adoptados três livros: de processos de averiguações, de processos disciplinares, de processos de acidentes de serviço.

Não existe informatização dos processos, quer do Comando-Geral, quer de toda a instituição. Seria contudo conveniente, que existisse uma centralização dos dados respeitantes aos processos de natureza disciplinar instaurados nas diversas unidades, que permitisse, em cada momento, o conhecimento do número e natureza dos processos, seus principais elementos, e estado.

Nas Unidades-Brigadas, a organização dos processos está a cargo de uma secção de justiça “que deve exercer um cuidadoso controlo sobre o serviço que lhe incumbe” (art.º 910 do Regulamento Geral do Serviço da GNR).

Estas secções têm um quadro de 5 ou 6 elementos — o chefe de secção (oficial), um sargento, dois ou três praças.

Os oficiais instrutores, e os escrivães (quando necessários) são nomeados por escala.

Através destas secções são organizados os processos de averiguações e disciplinares que correm pela unidade, e são analisados e informados os processos da mesma natureza provenientes de outros escalões de comando, para apreciação superior.

O art.º 91.º n.º 1 a) prevê o registo dos processos em livro próprio.

Cabe no entanto aqui referir a circunstância de estas secções e serviço, não obstante estarem especificamente vocacionados para a organização e análise de processos de natureza disciplinar, e dessa análise poder resultar a devolução de processos aos escalões inferiores para correcção, aperfeiçoamento ou realização de novas diligências, **não abarcarem contudo na**

sua actuação, a totalidade dos processos instaurados na respectiva área. De facto, pode haver processos instaurados nos escalões inferiores, cujas punições são aplicadas — ou não aplicadas — na esfera de competência dos respectivos comandantes, e porque não houve interposição de recurso, nem foi suscitada a adequação ou aplicação de pena diversa, não são remetidos à Brigada, ficando pois fora da intervenção qualificada da secção ou serviço de justiça.

O Conselho Superior da Guarda

Este órgão de carácter consultivo está previsto no art.º 39.º da Lei Orgânica. E constituído pelo Comandante-Geral (que preside), pelo 2.º Comandante-Geral, pelo Chefe do Estado-Maior da Guarda, por todos os comandantes de unidade e por representantes dos oficiais, sargentos e praças, e reúne por convocação do Comandante-Geral.

Na parte que aqui releva, compete ao CSG, estudar e dar parecer **obrigatório** em todos os processos disciplinares passíveis de aplicação de penas de reforma compulsiva ou separação de serviço, processos passíveis de aplicação de medida estatutária de dispensa de serviço, recursos disciplinares de revisão.

O regimento do CSG é aprovado por despacho do Ministro de Administração Interna, e ainda não se encontra publicado.

Coloca-se assim a questão de saber se se aplicam subsidiariamente as normas do RDM sobre funcionamento dos Conselhos de Disciplina, atenta a idêntica natureza, sobretudo as que respeitam ao formalismo a seguir e às garantias de defesa, nos processos expulsivos.

Segundo informação prestada em reunião, o CSG não segue este formalismo, e pronuncia-se com base em informação da Chefia do Serviço de Justiça, elaborada nos casos em que, geralmente na sequência de processo disciplinar, o Comandante-Geral considera adequada a aplicação de pena expulsiva ou medida de dispensa de serviço.

Coloca-se pois com urgência a necessidade de elaboração e publicação do referido Regimento.

O Ministro

Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea *a*) da Lei Orgânica, a GNR depende do Ministro da Administração Interna, relativamente à disciplina.

A intervenção ministerial ocorre: na qualidade de entidade com competência disciplinar máxima, nos casos de recurso hierárquico, e como entidade com competência decisória, nos casos previstos no artigo 93.º, da LO conjugado com o artigo 37.º e quadro anexo do RDM, sendo certo que lhe compete exclusivamente a aplicação de penas de reforma compulsiva, de separação de serviço e de aplicação de medida estatutária de dispensa de serviço, precedidas de parecer obrigatório do CSG (art.º 93.º, n.º 2 e 94.º, n.º 4, da Lei Orgânica e art.º 75.º, do Estatuto dos Militares da GNR).

O Ministro poderá ainda solicitar parecer, facultativo, à Auditoria Jurídica do Ministério.

A IGAI

Criada pelo Decreto-Lei n.º 227/95 de 11 de Setembro com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 154/96 de 31 de Agosto, a IGAI é um serviço central de inspecção, fiscalização e apoio técnico do MAI, abrangendo na sua actuação, além de outros, os serviços directamente dependentes ou tutelados pelo respectivo Ministro, nos quais se inclui a GNR.

No âmbito da sua acção, poderá realizar inspecções ordinárias e extraordinárias, proceder à avaliação de eficácia através de métodos de auditoria, apreciar queixas, reclamações e denúncias por ilegalidades, irregularidades ou deficiências no funcionamento dos serviços e, na

parte que aqui releva, efectuar inquéritos, sindicâncias, peritagens, determinadas superiormente, propor a instauração de processos disciplinares e instruir os que forem determinados pelo Ministro, e ainda instaurar processos de averiguações.

A decisão final, será sempre de competência do Ministro da Administração Interna.

A actuação da IGAI ocorrerá assim, e na área disciplinar, de forma selectiva, em casos de particular gravidade e relevância social, nomeadamente decorrentes de violação de direitos humanos.

5 — RELAÇÃO ENTRE A ACÇÃO PENAL E A ACÇÃO DISCIPLINAR

1 — Princípio da independência da acção disciplinar face à acção penal comum

Há muito que vigora na nossa ordem jurídica o princípio da autonomia ou da independência do procedimento disciplinar em relação ao processo criminal (cfr. ccórdãos do STA da 1.ª Secção, de 12 de Junho de 1953 e do Pleno, de 1 de Julho de 1954, ambos publicados na Revista *O Direito* ano 87, pág. 155 e segs.; Pareceres da PGR n.º 101/87, in DR II, de 29 de Abril de 1988, n.º 163/82, in BMJ n.º 328, pág. 245 e segs., 70/82, de 9 de Junho, in BMJ 324 pág. 367, Ac. TC n.º 263/94 — DR II de 19 de Julho).

Com efeito, as finalidades dos dois procedimentos são distintas: um visa o interesse da sociedade no seu conjunto; o outro visa o interesse do serviço público.

A independência da acção disciplinar em relação à acção penal implica que um funcionário possa, relativamente ao mesmo facto, ser arguido quer em processo penal quer em processo disciplinar. Quer isto dizer que, não se aplica a regra “ne bis in idem”.

O princípio que acabamos de enunciar apenas tem incidência no domínio do procedimento criminal comum, como claramente resulta do artigo 73.º, n.º 3, do RDM.

Sempre que um facto integrar simultaneamente um ilícito penal comum e uma infracção disciplinar, haverá lugar a dois procedimentos: um criminal e outro disciplinar.

Decorre do princípio da independência do procedimento disciplinar que a autoridade investida no direito de punir disciplinarmente poderá aplicar as sanções disciplinares previstas no RDM sem ter em conta o procedimento criminal já instaurado ou a instaurar, o estado deste ou o seu resultado final. Logo, não é legalmente admissível a suspensão ou o arquivamento condicional do procedimento disciplinar até ao conhecimento da decisão final do procedimento criminal comum pelos mesmos factos. Uma vez encerrada a instrução no processo disciplinar, deve ser emitido um juízo sobre a relevância dos factos em sede de direito disciplinar. Não está prevista na lei qualquer faculdade de sobrestar na decisão disciplinar. A sentença penal poderá, no entanto, ter efeitos no plano da revisão do processo disciplinar.

Não se ignora porém que, em caso de manifesta dificuldade ou carência de meios na investigação dos factos, e a fim de obviar ao risco da contradição entre as respectivas decisões, seria conveniente que se consagrasse a faculdade legal de suspensão do processo disciplinar, no caso de pendência de acção penal pelos mesmos factos.

A propensão para se privilegiar, na prática, a instauração do processo de averiguações que, funcionando como uma fase preliminar do processo disciplinar, permite ultrapassar os inconvenientes que da imediata instauração deste adviriam ao nível da impossibilidade legal da suspensão do mesmo, embora compreensível, não encontra suporte legal, pelas razões que acima deixámos expressas.

2 — A unidade dos procedimentos disciplinares e do processo criminal militar.

O princípio da independência não se aplica, porém, quando os factos são susceptíveis de constituir crime essencialmente militar.

É o que dispõe expressamente o artigo 73.º n.º 3 do RDM: «o procedimento disciplinar é independente do procedimento criminal relativamente às infracções que não sejam qualificadas crimes essencialmente militares».

Esta norma é corolário lógico do conceito de infracção de disciplina militar consagrado no artigo 3.º do RDM onde se define esta como sendo toda a omissão ou acção contrária ao dever militar que pelo C.J.M. não seja qualificada crime.

Entre o crime essencialmente militar e a infracção disciplinar existe tão somente uma relação de grau, na medida em que ambas assentam na violação de normas relativas à disciplina militar. É, aliás, o próprio legislador que sublinha tal peculiaridade no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, que aprovou o Regulamento de Disciplina Militar: «Neste último aspecto, introduz-se uma modificação importante e totalmente nova: em matéria disciplinar, o controle jurisdicional dos actos permitidos é conferido ao Supremo Tribunal Militar (—) e, por outro lado evita-se que se quebre a sequência normal da justiça militar. Aliás, contraditório seria confiar a esse órgão o conhecimento das mais graves infracções à disciplina no domínio criminal e negar-lhe essa competência **em matéria de idêntica natureza mas de grau inferior**».

O artigo 3.º do Código de Justiça Militar fundamenta-se igualmente na **identidade de natureza** das infracções disciplinar e penal, no domínio militar.

Deste modo, se um facto qualificado como crime essencialmente militar tiver sido objecto de punição disciplinar, tal circunstância não prejudica o exercício da acção penal, mas a pena disciplinar privativa de liberdade será levada em conta na duração da pena criminal. Aliás, sempre que haja indícios de crime essencialmente militar impende sobre o titular do processo disciplinar o dever de participação à Polícia Judiciária Militar (cfr. artigos 91.º n.º 4 da Parte II do Regulamento Geral dos Serviços da GNR e 92.º n.º 3 da Lei Orgânica da GNR).

Por seu turno, o artigo 2.º do CJM estabelece que «as infracções disciplinares qualificadas como crimes essencialmente militares só podem ser punidas de harmonia com este Código».

Finalmente, dir-se-á que a própria Constituição da República ao admitir no seu artigo 2150.º, n.º 3 a possibilidade de jurisdicionalização da aplicação de medidas militares, reconhece a peculiaridade do sancionamento das infracções disciplinares militares.

6 — DO PROCESSO DISCIPLINAR

6.1 — Generalidades

6.1.1 — Carácter obrigatório e imediato

O processo é obrigatório e imediatamente instaurado logo que haja conhecimento da infracção disciplinar (artigo 77.º RDM).

Porém, as penas disciplinares de repreensão e faxinas, por faltas ligeiras, podem ser aplicadas **independentemente do processo disciplinar**, nos termos dos artigos 42.º e 43.º do Regulamento de Disciplina Militar.

Igualmente não carece de instauração de processo a aplicação nos termos do artigo 100 do RDM da medida disciplinar de advertência, em virtude da prática de actos que não constituam falta disciplinar, mas que devam ser censurados por razões de disciplina.

Importa, aqui, estabelecer a distinção entre medidas disciplinares e sanções disciplinares. Ambas visam garantir e manter a disciplina, mas só as últimas pressupõem o prévio

cometimento de uma infracção disciplinar, isto é, a violação, por acção ou omissão, de um dever militar punível pelo RDM e pelo CJM que não seja qualificado de crime.

6.1.2 — Carácter público

O exercício da acção disciplinar não depende de participação, queixa ou denúncia, nem da forma por que os factos chegaram ao conhecimento dos chefes (artigo 78.º).

6.1.3 — Formas do processo

O processo disciplinar é **escrito**.

Poderão os chefes **prescindir da forma escrita** nas situações previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 83.º do RDM:

- quando em campanha, em situações extraordinárias ou estando as forças fora dos quartéis ou bases.
- quando as infracções forem de pouca gravidade e não derem lugar à aplicação de pena igual ou superior à da prisão disciplinar.

6.1.4 — Competência para instauração

A competência para instaurar ou mandar instaurar processo disciplinar coincide com a competência disciplinar.

Quanto aos casos de inexistência ou insuficiência de competência disciplinar -vide artigo 14.º do RDM.

Importa ter presente a doutrina que emana da Directiva Operacional n.º 36/94, de 1 de Setembro, e Nota-Circular n.º 2816, do Serviço de Justiça do Comando-Geral, acerca do relacionamento entre as unidades especiais (BT e BF) com as unidades territoriais.

6.1.5 — Natureza confidencial do processo

O processo disciplinar é confidencial (artigo 81.º).

6.1.8 — Prescrição do procedimento disciplinar (artigo 153.º do RDM).

6.1.8.1 — Regra geral

O procedimento disciplinar prescreve passados 5 anos, a **contar da data do cometimento** da infracção ou da **data do trânsito** em julgado da sentença do Tribunal Militar que julgar que os factos de que o arguido é acusado no processo crime constituem infracção disciplinar.

6.1.8.2 — Casos de imprescritibilidade

Nos casos de intervenção obrigatória do conselho superior de disciplina o procedimento disciplinar é imprescritível, o que é específico da instituição militar.

6.1.8.3 — Procedimento por infracções resultantes de contravenção

O procedimento disciplinar por infracções que resultem de contravenções prescrevem nos termos da lei geral.

6.1.6 — Forma dos actos

O processo disciplinar é dominado pelos princípios da celeridade e da simplicidade; é sumário, não depende de formalidades especiais e dispensará tudo o que for inútil, impertinente ou dilatório (artigos 80.º, 88.º e 90.º 4 do RDM).

Quanto à escrituração dos termos e autos do processo disciplinar atender-se-á ao disposto no artigo 84.º do RDM.

6.1.7 — Representação do arguido

Resulta de diversas disposições legais (artigos 19.º n.º 2 do Estatuto dos Militares da GNR e 8.º n.º 2 do RDM, 5.º da lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e 54.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março) que o arguido em processo disciplinar tem direito a constituir defensor.

Por força do disposto no artigo 5.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, será **sempre garantido o patrocínio**, em caso de **processo escrito**.

Nos casos de incapacidade do arguido, por anomalia mental ou física, bem como de doença que o impossibilite de organizar a defesa, não havendo defensor escolhido, será nomeado um oficial como defensor oficioso (artigo 82.º do RDM e alínea *b*) do ponto 11 do Acórdão n.º 90/88 do Tribunal Constitucional, citado).

Na fase de recurso contencioso é, também obrigatória a representação por advogado (artigo 122.º do RDM).

Nos termos da NOTA-CIRCULAR n.º 2885, do Serviço de Justiça do Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana, o advogado constituído pelo arguido poderá:

a) Fase da instrução.

Dar assistência ao arguido nas diligências em que este participe pessoalmente, sem direito de interferir, apenas podendo sugerir perguntas, formular esclarecimentos ou ditar protestos.

b) Fase da defesa.

O advogado **poderá representar plenamente** o arguido.

c) Fase da impugnação.

O advogado poderá praticar em nome do arguido todos os actos **impugnatórios**.

7.1.3 — Carácter público

O exercício da acção disciplinar não depende de participação, queixa ou denúncia (artigo 78.º do RDM).

7.1.4 — Infracção directamente constatada

O superior que presenciar ou verificar infracção disciplinar levantará ou mandará levantar auto de notícia (artigo 77.º e 83.º, n.º 1 do RDM).

7.1.5 — Despacho liminar

Logo que recebido auto, participação ou queixa, deve o chefe competente decidir se há lugar ou não a processo disciplinar.

7.2 — Fase da instrução

7.2.1 — Designação do instrutor

O instrutor do processo disciplinar é, em regra, o chefe que determinou a sua instauração (artigo 85.º n.º 1 do RDM).

7.2.2 — Investigação dos factos

O instrutor deverá realizar todas as diligências que julgue necessárias à descoberta da verdade (artigo 88.º n.º 1 do RDM).

6.1.8.4 — Interrupção do prazo de prescrição

A prescrição do procedimento disciplinar interrompe-se com a prática de qualquer acto de instrução.

7 — FASES DO PROCEDIMENTO DISCIPLINAR

7.1 — Fase de iniciativa

7.1.1 — Participação de infracção disciplinar

O participante de uma infracção disciplinar deve procurar esclarecer-se previamente acerca das circunstâncias que caracterizam essa infracção, ouvindo, sempre que for conveniente e possível, o infractor (artigo 70.º do RDM).

O dever de participação de infracção disciplinar está consagrado nos artigos 11.º e 14.º do RDM.

7.1.2 — Queixa contra superior

Quanto ao direito de queixa contra superior — cfr. artigo 74.º a 76.º do RDM e Acórdão n.º 90/88 do Tribunal Constitucional, publicado no DR 1.ª Série, n.º 111, de 13 de Maio de 1988, que declarou a inconstitucionalidade desta última norma na parte em que prevê a punição do militar queixoso quando “manifestamente se reconhece que não houve fundamento para a queixa”, por violação do preceituado nas disposições conjugadas dos artigos 18.º n.º 2 e 52.º da Constituição.

O instrutor poderá/deverá:

- deslocar-se aos locais com interesse para o processo.
- corresponder-se com quaisquer entidades.
- requisitar a nomeação de peritos.
- requerer, à entidade territorialmente competente, a realização de qualquer diligência que deva ser efectuada fora da localidade onde correr o processo.
- tomar as providências necessárias para que não se possa alterar o estado das coisas que constituem indício da infracção e que tenham interesse para o processo.

7.2.3 — Audiência do arguido

O arguido é sempre ouvido sobre os factos que lhe são imputados (artigos 98.º n.º 1 do RDM 5.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho).

7.2.3.1 — Forma

Na audiência o arguido:

- deverá ser informado de todos os factos de que é acusado.

— poderá **dizer** ou **requerer** o que julgar conveniente para a sua defesa.

O instrutor deverá:

- **entregar ao arguido** uma **NOTA DE CULPA**;
- **fixar-lhe um prazo compatível** para apresentação da sua **defesa escrita** e indicação de quaisquer meios de prova;
- indeferir os pedidos que sejam manifestamente inúteis ou que se revelem prejudiciais à descoberta da verdade.

(artigo 90.º do RDM)

7.2.3.2 — Conteúdo da “NOTA de CULPA”

A “NOTA DE CULPA” constitui formalmente a **acusação** em processo disciplinar.

A NOTA DE CULPA conterá TODOS OS FACTOS imputados ao arguido.

Embora o artigo 90.º do RDM não especifique o seu conteúdo deve entender-se, face ao disposto nos artigos 70.º a 73.º e 93.º do RDM, que aquela deve conter:

- nome, categoria e posto do infractor (identificação) e natureza do serviço.
- indicação clara dos factos.
- circunstâncias de tempo, modo e lugar da infracção disciplinar.
- circunstâncias agravantes e atenuantes, se as houver.
- resultados perturbadores da disciplina.
- indicação dos deveres violados.
- indicação da pena que o instrutor julgue aplicável.

7.2.3.3 — Importância da NOTA DE CULPA

A NOTA DE CULPA reveste a maior importância processual, pois é a partir dela que o arguido constrói a sua defesa. É por isso que a mesma deve concretizar devidamente os factos. Uma imputação vaga e imprecisa dos factos, porque dificultadora do exercício do direito de defesa, constitui nulidade insanável.

Data do ano de 1977 a consagração legal do princípio do contraditório em processo disciplinar militar.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 147/77, de 9 de Abril, que aprovou o actual Regulamento de Disciplina Militar, o legislador justificou assim a legalização de tal princípio:

«Em matéria de processo, de todo omissa no Regulamento que ora se substitui, consagra-se formalmente o princípio do contraditório (que, aliás, já vinha sendo observado na prática dos últimos anos), impondo-se a articulação da nota de culpa por forma a possibilitar uma ampla e completa defesa do arguido».

A nota de culpa é pois **peça processual essencial**, no procedimento disciplinar.

7.2.3.4 — Contestação do arguido

O arguido poderá apresentar no prazo que lhe tiver sido fixado pelo instrutor, a sua defesa escrita, indicando quaisquer meios de prova que pretenda ver documentados no processo.

O instrutor deve pronunciar-se expressamente, mediante despacho fundamentado, em relação às diligências requeridas pelo arguido realizando-as ou indeferindo-as, sob pena de irregularidade que poderá ser sancionada com a nulidade se se vier a demonstrar que tais diligências eram úteis e relevantes para a descoberta da verdade.

Com efeito, apenas devem ser indeferidos os pedidos de diligências que sejam manifestamente inúteis ou que se revelem prejudiciais à descoberta da verdade (cfr. artigos 90.º n.º 4 e 80.º do RDM).

7.2.4 — Prazo de instrução

A instrução do processo disciplinar escrito deverá ser concluído dentro de 15 dias contados da data em que for instaurado.

Tal prazo poderá ser prorrogado em face de circunstâncias excepcionais (artigo 92.º do RDM).

Será lavrado termo de encerramento.

7.3 — Fase do relatório

Finda a instrução o instrutor **elaborará um relatório final**, donde conste:

- os factos investigados.
- parecer sobre a ilicitude dos factos (qualificação e gravidade).
- o grau de culpa do arguido.

Em seguida apresentará o processo ao chefe que o nomeou (entidade a quem incumbe a decisão).

7.4 — Fase da decisão

7.4.1 — Informação da Secção de Justiça da Unidade

Todos os processos de averiguações ou disciplinares organizados na unidade, em qualquer escalão de comando, a submeter a despacho do comandante ou comandante-geral, obedecerão à seguinte tramitação na Secção de Justiça da Unidade:

- análise e informação.
- visto do 2.º comandante da unidade que poderá determinar a realização de novas diligências julgadas indispensáveis para o cabal esclarecimento dos factos.
(artigo 91.º n.º 5 do Capítulo V da Parte II, do RGSGNR)

7.4.2 — Conteúdo da decisão

Se entender que a instrução está completa, a entidade competente **lavrará despacho**:

- de arquivamento, em caso de falta de prova da culpabilidade do arguido; inocência do arguido; extinção do procedimento disciplinar.
- de punição, se se provar a responsabilidade do arguido. Neste caso descreverá de forma **perfeitamente compreensível os factos praticados e referirá os deveres militares infringidos**.
- de declaração de que o ilícito cometido tem a natureza de crime essencialmente militar. Neste caso ordenará a remessa do processo **ao Serviço de Polícia Judiciária Militar territorialmente competente**.
(artigos 95.º e 155.º n.º 1 do RDM e 92.º n.º 3 da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana).

Qualquer punição disciplinar apenas pode assentar na matéria de facto constante da Nota de Culpa, sob pena de violação do direito de defesa do arguido consagrado no artigo 90.º do RDM.

Tal acto punitivo enfermará do vício de violação da lei, podendo ser objecto de anulação pelo Tribunal.

7.4.3 — Notificação e publicação da decisão

O despacho que contém a decisão do processo disciplinar será integralmente notificado ao arguido e **objecto de publicação** em Ordem de Serviço — artigo 96.º do RDM.

As penas de faxinas, de repreensão e de repreensão agravada não carecem de ser publicadas — artigo 154.º do RDM.

7.5 — Execução da decisão (artigo 44.º do RDM)

As penas disciplinares serão cumpridas, sempre que possível, seguidamente à sua aplicação (artigo 44.º do RDM).

Quando não haja ocasião de fazer cumprir efectivamente as penas disciplinares, todos os seus efeitos se produzirão como se elas fossem realmente cumpridas (artigo 54.º do RDM).

O princípio da immediatividade da execução das penas disciplinares resulta claramente da conjugação dos artigos 44.º, 156.º n.º 3 e 158.º n.º 1 do RDM.

No acórdão de 30 de Abril de 1993, o Supremo Tribunal Militar decidiu que a execução das penas disciplinares tem lugar logo após a sua aplicação e independentemente da apresentação de reclamação ou recurso, pelo que a interposição de recurso das decisões que imponham penas disciplinares tem efeito meramente devolutivo. (Quanto a esta matéria, vide NOTA CIRCULAR n.º 2075, de 11 de Julho da Chefia do Serviço de Justiça do Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana).

Merecem porém particular reflexão as questões decorrentes da aplicação de penas disciplinares privativas de liberdade, quer ao nível da sua execução imediata, quer ao nível do efeito da interposição de recurso, atento o disposto no artigo 27.º alínea c) da Constituição, do qual se depreende que o legislador quis rodear a aplicação de tais penas das maiores garantias de defesa.

Atente-se aliás que a prisão disciplinar imposta a militares, constitui uma excepção ao princípio geral de que *“ninguém pode ser total ou parcialmente privado de liberdades, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação de medida judicial de segurança”* (art.º 27.º n.º 2 da Constituição).

7.6 — Fase da Reclamação

7.6.1 — Fundamentos (artigo 112º do RDM)

O arguido pode reclamar quando:

- julgue não haver cometido a falta.
- entenda que o facto não é punível.
- tenha sido usada competência disciplinar não conferida pelo RDM.
- a redacção da infracção não corresponde ao facto praticado.

7.6.2 — Termos/Forma (artigo 113.º do RDM)

A reclamação é **individual** e apresentada **por escrito**, pelas vias competentes, ao chefe que impôs a pena.

Quando incida sobre matéria nova, em processo escrito, será apensa ao processo disciplinar, juntamente com o processo de averiguações a que tiver dado origem (artigo 113.º n.º 4 do RDM).

7.6.3 — Prazo (artigo 113.º do RDM)

A reclamação deve ser apresentada no prazo de 5 dias a contar da notificação do despacho punitivo.

7.7 — Fase do recurso hierárquico

7.7.1 — Fundamento (artigo 114.º do RDM)

Em caso de improcedência total ou parcial o reclamante tem o direito de recorrer para o chefe imediato da autoridade que o puniu (recurso hierárquico necessário).

Os fundamentos da reclamação não podem ser ampliados no recurso (artigo 114.º n.º 2).

7.7.2 — Prazo de interposição

O prazo para a interposição do recurso hierárquico é de 5 dias contados da data da notificação do indeferimento.

7.7.3 — Tramitação (artigo 116.º do RDM)

7.7.3.1 — Apresentação do recurso

O recurso é apresentado na autoridade recorrida que o envia no prazo máximo de 5 dias ao chefe imediato, acompanhado de todo o processo e de uma informação onde exporá as razões do indeferimento da reclamação.

7.7.3.2 — apreciação do recurso

7.7.3.2.1 — Despacho preliminar sobre a competência

Remessa do processo à autoridade competente em caso de incompetência para julgamento do recurso.

7.7.3.2.2 — Novas averiguações

A entidade competente para apreciar o recurso poderá ordenar novas diligências, se as julgar necessárias para o apuramento da verdade, designando um oficial averiguante (artigo 117.º do RDM).

— É obrigatória a audiência do recorrente e entidade recorrida.

— Oficial averiguante elaborará um relatório final, circunstanciado, que conterà:

- os factos averiguados.
- parecer sobre os factos e os fundamentos do recurso.

7.7.3.3 — Decisão (artigo 119.º do RDM)

O despacho que decidir o recurso é **fundamentado**.

A entidade que conhecer o recurso pode **revogar, alterar ou manter a decisão recorrida**.

A decisão é definitiva.

8 — DO PROCESSO DE AVERIGUAÇÕES

8.1 — Casos em que tem lugar

O processo de averiguações terá lugar, quando:

- haja vago rumor ou indícios de infracção disciplinar que não sejam suficientes ou sérios.
- desconhecimento dos autores da infracção.
(artigo 97.º do RDM).

8.2 — Relatório

• Logo que confirmados os indícios de infracção disciplinar e identificado o possível responsável, será encerrada a instrução e elaborado um relatório concludente, apresentado ao chefe que nomeou o instrutor.

Se as averiguações constarem do processo escrito poderão ser continuadas em processo disciplinar (conversão do processo de averiguações em processo disciplinar).

• Em caso de não confirmação dos indícios ou de desconhecimento do responsável e não sendo de continuar, o processo será ARQUIVADO por decisão do chefe que determinou a sua instauração.

9 — DO PROCESSO DE INQUÉRITO

9.1 — Quando tem lugar (artigo 99.º do RDM)

Destina-se a averiguar:

- factos irregulares concretos (determinados) atribuídos a um serviço ou funcionário.
- e que tenham incidência sobre o exercício ou prestígio da função.

9.2 — Inquérito a pedido do próprio (artigo 106.º do RDM)

Destina-se a averiguar actos de serviço que não tenham sido objecto de processo de natureza disciplinar ou criminal.

9.3 — Competência para a instauração (artigo 101.º do RDM)

A competência para determinar a realização de inquéritos pertence ao Comando-Geral.

9.4 — Regras do processo (artigo 102.º do RDM)

O processo de inquérito rege-se:

- pelas disposições contidas nos artigos 99.º a 106.º
- pelas disposições gerais e referentes à instrução do processo disciplinar escrito, na parte aplicável.

9.5 — Prazo de instrução (artigo 104.º do RDM)

O prazo de instrução de inquérito será fixado no despacho que ordenou a sua realização, podendo ser prorrogado sempre que as circunstâncias concretas assim o aconselhem.

9.6 — Termo de encerramento (artigo 105.º do RDM)

Concluídas as diligências será lavrado termo de encerramento da instrução.

9.7 — Relatório (artigo 105.º do RDM)

9.7.1 — Conteúdo

Encerrada a instrução será elaborado o competente relatório que conterá:

- posição do instrutor sobre os factos investigados.
- indicação das infracções indiciadas.
- proposta de decisão.

9.7.2 — O instrutor poderá propor

- a) O arquivamento do processo se entender que não há lugar a procedimento disciplinar.
- b) A instauração de processo disciplinar.
- c) A transmissão aos Serviços da Polícia Judiciária Militar se os factos integrarem ilícito de natureza essencialmente militar.

9.7.3 — Decisão (artigo 105.º do RDM)

Logo que esteja redigido o relatório final será o processo apresentado imediatamente à entidade que determinou a sua instauração.

10 — DO PROCESSO DE SINDICÂNCIA

10.1 — Quando tem lugar (artigo 100.º do RDM)

A sindicância consiste numa **averiguação geral** ao funcionamento de um serviço suspeito de irregularidades não concretizadas.

10.2 — Competência para a sua instauração (artigo 101.º do RDM)

A competência para determinar a realização de sindicâncias incumbe ao Comandante-Geral.

10.3 — Tramitação

10.3.1 — Regras aplicáveis (artigo 102.º do RDM)

O processo de sindicância rege-se pelos artigos pertinentes da Secção III do Capítulo III do Título III do RDM; pelas disposições gerais e referentes à instrução do processo disciplinar, na parte aplicável.

10.3.2 — Publicidade (artigo 103.º do RDM)

O sindicante, quando o julgar conveniente, poderá publicitar a instauração de sindicância por meio de anúncios:

- em um ou dois jornais da localidade.
- através de editais, afixados em lugares de estilo fixando um prazo para apresentação de eventuais queixas contra o regular funcionamento dos serviços sindicados.

A afixação de editais será requisitada às autoridades administrativas competentes.

10.4 — Prazo de instrução (artigo 104.º do RDM)

O prazo de instrução da sindicância será o fixado no despacho que ordenou a sua realização, podendo no entanto o mesmo ser prorrogado sempre que as circunstâncias concretas assim o aconselhem.

10.5 — Termo de encerramento

10.6 — Relatório (artigo 105.º do RDM)

10.6.1 — Conteúdo

O relatório final conterá:

- opinião sobre os factos apurados.
- indicação das irregularidades.
- proposta da decisão.

10.6.2 — O sindicante poderá propor, designadamente:

- **o arquivamento** do processo.
- **a instauração de processo disciplinar.**
- **a comunicação** dos factos às autoridades judiciais (Serviço de Polícia Judiciária Militar, Ministério Público).

10.7 — Decisão (artigo 105.º do RDM)

Elaborado o relatório final o processo será imediatamente apresentado à autoridade que ordenou a sua instauração.

11 — PENAS DISCIPLINARES E SEUS EFEITOS

11.1 — O princípio de “nulla poena sine lege”

No direito disciplinar militar vigora também o princípio de “nulla poena sine lege”. As penas aplicáveis estão taxativamente enumeradas na lei, segundo escalões diferenciados em função da categoria, o que não se afigura consentâneo com o princípio da igualdade, sendo de realçar o facto de às praças não serem aplicáveis as penas de inactividade, reserva e reforma compulsivas e separação de serviço, e que ainda se mantém a pena de faxinas, esta só aplicável a praças, não cabos.

No entanto, as características estruturais da Guarda Nacional Republicana impõem que a escala das penas aplicáveis às praças inclua as penas de inactividade, reserva compulsiva, reforma compulsiva e separação de serviço, sendo de sublinhar o facto de os militares da Guarda manterem com esta um **vínculo funcional permanente** (artigo 2.º do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana).

Anote-se, por outro lado, que a medida estatutária da dispensa de serviço é aplicável a todos os militares da **Guarda** (artigos 94.º da Lei Orgânica da GNR e 75.º do Estatuto dos Militares da GNR), que pelas razões expostas, funciona na prática, como a medida expulsiva aplicada a praças.

A pena de faxinas coloca por um lado a questão da sua inadequação no actual quadro de valores sociais, e por outro lado, a da sua aplicabilidade à GNR, face ao disposto no art.º 92.º n.º

1 parte final da Lei Orgânica: “O Código de Justiça Militar, o Regulamento de Disciplina Militar, o Regulamento de Continências e Honras Militares e o Regulamento da Medalha Militar são aplicáveis aos militares da Guarda, **com os ajustamentos adequados às características estruturais deste corpo de tropas**”.

11.2 — Caracterização das penas disciplinares

As penas disciplinares encontram-se devidamente caracterizadas nos artigos 22.º a 32.º do RDM.

11.3 — Efeitos das penas

As penas de inactividade, de prisão disciplinar agravada, de prisão disciplinar, de detenção ou proibição de saída, estão associados a certos efeitos legais, previstos nos artigos 50.º a 53.º, entre os quais se destacam genericamente a transferência, inibição de promoção e desconto na antiguidade.

Convém distinguir entre efeitos das penas, previstos nos artigos 50.º a 54.º do RDM, e efeitos das medidas preventivas.

Com efeito as medidas preventivas adoptadas na instrução do processo disciplinar serão tomadas em consideração na decisão final, nos termos e condições previstas no artigo 111.º do RDM.

11.4 — Determinação da pena disciplinar

(artigos 70.º a 73.º RDM).

11.4.1 — Regras a observar na apreciação das infracções

Dispõe o artigo 90.º da Parte II do Regulamento Geral dos Serviços da Guarda Nacional Republicana que o critério a adoptar na acção disciplinar é pessoal, devendo os comandantes da unidade, através de reuniões de comando ou por outros processos julgados convenientes, procurar que os comandantes das subunidades se orientem por critérios semelhantes, quer a premiar quer a punir.

Para determinar e graduar as penas disciplinares atender-se-à:

- à natureza do serviço.
- à categoria e posto do infractor.
- aos resultados perturbadores da disciplina (gravidade dos factos).
- a todas as circunstâncias gerais que rodeiam a prática da infracção.
- às circunstâncias agravantes do artigo 72.º do RDM.
- ao grau de culpa (cfr. os artigos 93.º e 150.º do RDM).

As penas de **reserva compulsiva, reforma compulsiva e separação de serviço** (que não se confunde com a medida estatutária de dispensa de serviço) correspondem a factos, comportamentos ou situações que pela sua gravidade, inviabilizam a manutenção do vínculo funcional.

Tais penas correspondem:

- aos factos e comportamentos objectivamente mais graves e lesivos da disciplina, cuja prática ou persistência revele impossibilidade de adaptação do militar ao serviço.

- aos casos de incapacidade profissional ou moral.
- a prática e condutas incompatíveis com o desempenho da função ou o decoro militar.

A aplicação das penas disciplinares de reforma compulsiva e separação de serviço é precedida de parecer do Conselho Superior da Guarda (artigo 39.º n.º 7 do Decreto-Lei n.º 23 1/93, de 26 de Junho — Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana).

11.4.2 — Princípio da singularidade das penas (*ne bis in idem*)

Em direito disciplinar vigora o princípio “*ne bis in idem*”, nos termos do qual a uma infracção apenas pode corresponder uma pena disciplinar (artigo 73.º n.ºs 1 e 2 do RDM).

Será aplicada uma **única pena** pelas infracções que sejam **simultaneamente apreciadas** pela mesma entidade.

11.5 — A faculdade de alterar as penas disciplinares

O artigo 8.º do RDM atribui aos comandantes de unidades independentes, directores ou chefes de estabelecimentos e **autoridades de hierarquia superior a estas** a faculdade de atenuar, agravar ou substituir as penas impostas pelos subordinados quando, seguidamente à sua aplicação e mediante formalismo adequado que no caso couber, reconheçam a conveniência disciplinar de usar dessa faculdade. Visa-se, em última instância, uniformizar o exercício da acção disciplinar.

Embora não se encontre delineado na lei o “formalismo adequado” a que se alude naquele artigo, temos de convir que estamos em presença de uma questão essencial, qual seja a da **determinação da competência para punir**.

Da leitura dos preceitos legais aplicáveis podemos concluir que no RDM se consagrou o seguinte:

1.º Ao apreciar o relatório do instrutor a autoridade que ordenou a instauração do procedimento disciplinar se em seu critério pessoal (artigo 90.º da Parte II do RGSGNR) julgar justa uma pena incluída no âmbito da sua competência, aplica-a desde logo.

No caso contrário, isto é, se concluir que a pena adequada extravasa os limites da sua competência disciplinar, remeterá o processo à autoridade competente (artigo 14.º n.º 2 do RDM).

2.º — Aplicada uma pena disciplinar e efectuada a competente notificação (artigo 96.º do RDM) deverá aguardar-se o decurso do prazo para reclamação (artigo 113.º n.º 1 do RDM).

Em nosso entender **só após o decurso dos prazos de reclamação e recurso hierárquico** é que o processo disciplinar **poderá prosseguir para efeitos do artigo 8.º do RDM**.

Com efeito, sendo garantido aos militares da Guarda o direito de reclamação e recurso hierárquico, a alteração de uma pena disciplinar no decurso da tramitação daqueles procedimentos impugnatórios, poderia inutilizar qualquer efeito útil dos mesmos. Note-se que a pena disciplinar pode ser alterada em sede de recurso hierárquico (artigo 119.º do RDM).

Estaríamos, em suma, em presença de uma incongruência normativa inadmissível porque redutora das garantias de defesa do arguido (cfr. artigos 19.º n.º 2 e 183.º do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de Julho, 269.º n.º 3 da Constituição da República, 5.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e 112.º e segs. do RDM).

3.º — O despacho que emitir um juízo ampliativo sobre a pena aplicada, agravando-a, deverá ser fundamentado e exarado no próprio processo (artigo 268.º n.º 3 da Constituição, 124.º do CPA e 8.º do RDM).

PARTE III — ANÁLISE GLOBAL DE EXERCÍCIO DA ACÇÃO DISCIPLINAR NO PERÍODO DE 1.1.95 a 30.4.96

1 — PROCESSOS DISCIPLINARES

No período em referência, o número total de processos disciplinares totaliza 245, sendo 174 do ano de 1995 e 71 do ano de 1996, com a seguinte distribuição:

	1995	1996 (até 30.4)
Comando-Geral	17	12
Brigada Territorial n.º 2.....	33	11
Brigada Territorial n.º 3.....	19	06
Brigada Territorial n.º 4.....	21	06
Brigada territorial n.º 5.....	16	09
Brigada Fiscal.....	19	13
Brigada de Trânsito	09	06
Regimento de Infantaria	15	04
Regimento de Cavalaria	21	02
Escola Prática	04	02

— Categoria dos arguidos

Os militares visados e arguidos neste universo processual são:

Soldados	225
Cabos	24
Sargentos	9

Segundo informação actualizada existem na GNR 23 855 efectivos, sendo 21 461 praças, 1750 sargentos e 644 oficiais.

• Origem das participações

Os processos iniciaram-se a partir de:

Participações Internas.....	223
Queixas externas.....	22

• Factualidade e Punição

Não obstante a necessária diversidade dos factos que são objecto dos respectivos processos, é no entanto possível elencá-los nos seguintes grupos mais significativos (com indicação das penas aplicadas nos casos em que houve lugar a punição):

- Incumprimento de ordens, e faltas no serviço — 72
 Punidos com: repreensão (2); repreensão agravada (9); detenção (40); prisão disciplinar (11); prisão disciplinar agravada (1).
- Detecção de taxa alcoólica durante o serviço ou no início do mesmo — 45

- Punidos com: detenção (14); prisão disciplinar (16); prisão disciplinar agravada (3).
- Atitudes de incorrecção ou desrespeito com superiores ou outros militares — 27
Punidos com repreensão agravada (2); detenção (18); prisão disciplinar (3).
- Falta de zelo na realização do serviço — 19
Punidos com: repreensão agravada (1); detenção (14); prisão disciplinar (2).
- Agressões e injúrias — 9 agressões, sendo 3 a outros militares e 6 a civis; 3 injúrias, sendo 2 a outros militares e 1 a civil.
Punidos com: detenção (4); prisão disciplinar (4); prisão disciplinar agravada (2).
- Uso indevido de arma de fogo — 7
Punidos com: repreensão agravada (1); detenção (2); prisão disciplinar (3); prisão disciplinar agravada (1).
- Questões de natureza familiar — 4
Punido com detenção (1).
- Questões de natureza civil — 4 (sobretudo não liquidação de dívidas)
Punidos com: repreensão agravada (1); prisão disciplinar (1).
- Acidentes de viação — 18 (no Comando-Geral)
Punidos com: detenção (4); prisão disciplinar (1)

Actuações com eventual relevância criminal

- Cobrança indevida (1).
Punido com 5 dias de detenção.
- Condução sem carta (2).
Punidos com 15 dias de detenção.
- Não promoção (2).
Punido com 10 dias de detenção.
- Violação de correspondência.
Punido com 20 dias de detenção.
- Viciação de ficha de inspecção.
Punido com 10 dias de prisão disciplinar.
- Retenção de documentos e de dinheiro (2).
Punido com 10 dias de detenção.
- Ofensa à moral.
Considerado incapaz para o serviço.
- Tentativa de peculato (1).
Punido com 15 dias de prisão disciplinar.
- Peculato (3).
Punidos com: 10 dias de detenção; 10 dias de prisão disciplinar; dispensa de serviço.
- Abuso de funções para fins pessoais.
Punido com 10 dias de detenção.
- Corrupção (2).
Punido com 15 dias de prisão disciplinar.
- Falso testemunho.
Punido com 5 dias de detenção.
- Desobediência.
Punido com 8 dias de prisão disciplinar.
- Resistência.
- Furto.
Punido com 20 dias de prisão disciplinar.
- Tentativa de furto (2).
Punidos com: 6 e 8 dias de detenção.

Outras (atípicas)

- Estar a fumar, sentado e a conversar, quando de sentinela.
Punido com 10 dias de prisão disciplinar.
- Estar a dormir, quando de patrulha (2).
Punidos com 5 dias de prisão disciplinar e 5 dias de prisão disciplinar agravada.
- Indícios de sono.
Punido com 5 dias de detenção.
- Fumar em serviço.
Punido com 5 dias de detenção.
- Reclamar contra o serviço, condições de alojamento e ajudas de custo.
Punido com 8 dias de prisão disciplinar.
- Murmurar contra ordem para fazer limpeza, atirando um objecto ao chão.
Punido com 5 dias de detenção.
- Enviar uma carta anónima, denunciando situações irregulares e ilícitas ocorridas num posto.
- Actuar de forma incorrecta durante o policiamento de um jogo de futebol.
Punido com 5 dias de detenção.
- Comentar negativamente a atribuição de casas a oficiais.
Punido com 20 dias de prisão disciplinar agravada.

• Decisões finais

O resultado, em termos de decisões finais proferidas nos processos findos, é o seguinte:

Não punidos: 25..... (10 — acidentes de viação)
12 — por falta de prova
2 — por haver processo judicial
1 — por inocência

Medidas de admoestação 3

Punidos: 187

Penas aplicadas: 2 — Repreensão
14 — Repreensão agravada
112 — Detenção
50 — Prisão disciplinar

2 — PROCESSOS DE AVERIGUAÇÕES

• Número de processos

No mesmo período, o número total de processos de averiguações (iniciados e findos com esta natureza processual) era de 168, sendo 124 de 1995 e 44 de 1996, com a seguinte distribuição:

	1995	1996 (até 30 de Abril)
Comando-Geral	23	4
Brigada Territorial n.º 2.....	4	3
Brigada Territorial n.º 3.....	9	3
Brigada Territorial n.º 4.....	22	8

Brigada territorial n.º 5.....	24	8
Brigada Fiscal.....	27	11
Brigada de Trânsito	9	4
Regimento de Infantaria	2	1
Regimento de Cavalaria	3	
Escola Prática	1	2

• Categoria dos visados

Nestes processos foram visados:

Soldados	110
Cabos.....	30
Sargentos.....	14
Furriel.....	1
Tenente.....	1
Capitão	2

• Origem dos processos

Participações internas.....	64
Queixas externas	98
Participações do próprio.....	6

• Factualidade

A factualidade alegada, que constitui objecto dos processos de averiguações poderá, não obstante a sua diversidade, agrupar-se nas seguintes matérias:

- Incumprimento de normas e faltas no serviço — 17
- Falta de zelo na execução do serviço — 13
- Desrespeito e ofensas a superiores — 6
- Comportamento incorrecto — 15
- Detecção de álcool no serviço ou início — 3
- Acidente de viação — 1
- Acidentes pessoais — 5
- Questões familiares e de natureza cível — 11 (incluindo maus tratos à esposa, não pagamento de dívidas, etc.)
- Abusos de autoridade — 7 (incluindo alegadas autuações, condução ao posto e entrada em estabelecimento, ilegais)
- Agressões, ameaças e ofensas a civis — 34
- Uso indevido ou disparo mortal de arma de fogo — 6 (incluindo 2 disparos contra outros militares, 1 disparo contra civil, ameaças)
- Furto — 7
- Peculato
- Corrupção — 4
- Assédio sexual — 5
- Extorsão — 2
- Falsificação de auto
- Extravio do auto de contra-ordenação e respectiva caução, no valor de 100.000\$00
- Detenção de estupefacientes
- Tráfico de estupefacientes — 8
- Exploração de prostituição — 2
- Má fé em processo judicial
- Cobrança indevida de gratificações
- Extravio de inquéritos judiciais
- Violação de intimidade privada

- Favorecimento
- Omissão de auxílio a pessoa transportada

Outras (atípicas):

- “desavenças” com outros militares — 2
- “Desavenças” com a PSP
- Actuação incorrecta no policiamento de um jogo de futebol
- Ter relações sexuais dentro do posto
- Trazer a fotografia de outrem sem autorização
- Tratamento “pouco ortodoxo” a doente
- Afirmar que outros militares sabiam onde se vendiam e armazenavam substâncias contrafeitas.

• Decisões finais:

Nos processos já findos (155) foram proferidas as seguintes decisões finais:

- Arquivamento por falta de prova — 133 (destes, 3 com admoestação e 7 com advertência)
- Arquivamento por desistência — 2
- Aplicação de pena de transferência — 1
- Arquivamento, aguardando decisão judicial em processo pendente — 17
- Comunicação para efeitos de procedimento criminal às instâncias judiciais Militares — 2

3 — BREVE REFERÊNCIA A COMPORTAMENTOS PARTICULARMENTE GRAVOSOS E COM RELEVÂNCIA CRIMINAL:

Segundo informação obtida junto do Comando-Geral, elencam-se neste âmbito 77 processos do ano de 1995 e 43 processos do ano de 1996 (até 30 de Abril), com a seguinte discriminação.

Ano de 1995 (total 77)

- Ofensas corporais — 61
- Corrupção e furto — 6
- Tráfico de estupefacientes — 1
- Abuso de autoridade — 1
- Outros — 8

Ano de 1996 (total 43)

- Ofensas corporais — 28
- Corrupção e furto — 4
- Tráfico de estupefacientes — 1
- Ofensas, injúrias e ameaças — 6
- Detenção ilegal — 2
- Outros — 2

4 — BREVE REFERÊNCIA A PROCESSOS CONDUCENTES A APLICAÇÃO DE PENAS EXPULSIVAS E DE MEDIDAS ESTATUTÁRIAS DE DISPENSA DE SERVIÇO:

Segundo informação igualmente prestada pelo Comando-Geral, no ano de 1995, foram aplicadas as seguintes penas e medidas:

Reforma compulsiva — 1, aplicada por despacho do Ex.^{mo} Ministro, com fundamento em furto de produtos em supermercado imputado a militar com categoria de capitão.

Demissões — 3, aplicadas por despacho ministerial e por sentença judicial, com fundamento em peculato, corrupção e homicídio qualificado, imputados a militares com categoria de capitão e soldados, respectivamente.

Houve ainda lugar, em 7 casos, à aplicação de medida estatutária de dispensa de serviço, por decisão ministerial, com fundamento nos seguintes comportamentos, imputados a militares com categoria de soldados:

- contracção de dívida e invocação pública de falsa categoria;
- distúrbios e desobediência a superior;
- faltas ao serviço, emissão de cheques sem cobertura e não liquidação de dívidas;
- colaboração com traficantes de tabaco e adulteração de veículo;
- emissão de cheques sem cobertura, burla, contracção de dívidas e ausência ilegítima;
- apropriação de peças de veículo apreendido em intervenção por acidente de viação mortal.

Foi ainda aplicada a um soldado, a medida prevista no art.º 94.º do Estatuto dos Militares da GNR (abate ao quadro), com base em deserção.

No ano de 1996 foram instaurados três processos para aplicação de medida estatutária de dispensa de serviço, nos quais não foi ainda proferida decisão.

Estes processos foram instaurados contra militares com categoria de soldado com fundamento em:

- incumprimento de ordens e corrupção;
- infracções disciplinares anteriores e extorsão;
- faltas e abandono de serviço.

5 — BREVE REFERÊNCIA A PROCESSOS INSTAURADOS POR DETECÇÃO DE TAXA DE ALCOLÉmia, DURANTE O SERVIÇO OU NO SEU INÍCIO:

Nos processos disciplinares instaurados por abuso de bebidas alcoólicas (45 casos), e com base naqueles de cuja ficha consta a TAS detectada, apresenta-se o seguinte quadro:

T. A. S.	Número de casos	Punições
entre 0,50 a 0,80 g/l	1	Advertência
entre 0,80 a 1,20 g/l	4	Detenção (5, 8, 10 e 20 dias)
entre 1,20 a 1,80 g/l	5	Detenção (8, 8, 10 dias) Prisão disciplinar (6 dias) Prisão disciplinar agravada (5 dias)
entre 1,80 a 2,50 g/l	9	Detenção (8, 10 e 20 dias) Prisão disciplinar (5, 5, 10, 10, 10, 15 dias)
acima de 2,50 g/l.....		Detenção (10, 10, 20 dias)
(máximo 3,26 g/l)	7	Prisão disciplinar (10, 15, 12 dias) Prisão disciplinar agravada (10 dias)

Conforme melhor se verificará pelos mapas anexos, não existe ainda uniformidade de critérios punitivos entre as diversas unidades; no entanto, e segundo nos foi informado está a diligenciar-se no sentido da sua uniformização.

6 — CONSIDERAÇÕES GERAIS

Os elementos extraídos das fichas correspondentes ao universo de processos disciplinares e de averiguações, no período de 1.1.95 a 30.4.96, permitem-nos constatar que:

A — Quanto aos processos disciplinares:

Os processos que assumem a natureza disciplinar, respeitam predominantemente a questões de disciplina interna (incumprimento de ordens, faltas de serviço, falta de zelo no serviço, desrespeito a superiores, incorrecções com outros militares), numa percentagem de quase 50%.

A segunda grande parcela (18,36%), respeita a situações de abuso de bebidas alcoólicas, detectadas durante ou no início do serviço e muitas vezes associadas a outros comportamentos.

Cerca de 12% do total de processos, respeitam a comportamentos com eventual relevância criminal, implicando violação de direitos de cidadãos.

- *A origem destes processos baseia-se quase sempre em participação interna (90%), e só nos restantes é determinada por queixas de entidades exteriores ao serviço.*

- *Os arguidos têm, na grande maioria dos casos (87,2%) a categoria de soldados, seguindo-se os cabos (9,3%) e os sargentos (3,48%); inexistem processos disciplinares contra militares de categorias superiores (salvo dois processos de natureza expulsiva).*

- *A duração média — apurada através do conjunto de processos seleccionados por amostragem — é de cerca de 90 dias.*

Estes processos terminam geralmente, com despacho punitivo (88,%), e as penas aplicadas são predominantemente penas disciplinares privativas de liberdade -detenção, prisão disciplinar e prisão disciplinar agravada (90%).

- *Em consequência da aplicação do RDM, que não consagra o princípio da tipicidade, não estabelecendo para cada infracção a respectiva punição e não contemplando a escala de penas, penas de grau intermédio, tais como a multa ou a suspensão, ocorre que as penas aplicáveis são predominantemente as privativas de liberdade (que no nosso ordenamento jurídico têm carácter excepcional).*

Este circunstancialismo tem ainda como consequência, por um lado, a punição com tais penas de factuais aparentemente pouco graves e por outro, a aplicação das mesmas penas a infracções que se afiguram bastante graves.

B — Quanto aos processos de averiguações:

No que respeita aos processos de averiguações a situação é bastante diversa.

A instauração destes processos é maioritariamente baseada em queixas externas, de cidadãos ou de outras entidades (policiais, judiciárias etc.), numa percentagem de 58,33%

Numa elevada proporção (cerca de 50%), respeitam a acções com relevância criminal (ofensas corporais, abusos de autoridade, apropriação de bens e valores, falsificações, uso de arma de fogo), seguindo-se uma percentagem de 29,16%, respeitante a comportamentos internos (incumprimento de ordens, desrespeito a superiores, incorrecção, falta de zelo).

De referir que, cerca de metade dos processos referentes a condutas com relevância criminal, respeitam a ofensas corporais. A estes casos acrescem ainda os que dão origem a processo de investigação criminal nos serviços da PJM, por se considerar que integram o crime de violências desnecessárias, previsto e punido no art.º 880 do CJM.

- Os visados nos processos de averiguações são maioritariamente soldados (65,47%), seguindo-se os cabos (17,85%) e os sargentos 8,33%; apenas 2,38% dos visados têm categoria superior.

- Estes processos terminam de um modo geral (em 86,3% dos casos) com despacho de arquivamento por falta de provas.

Em cerca de 10% do total (17 processos), foi proferido despacho de arquivamento, ficando porém a aguardar decisão judicial em processo pendente no Tribunal comum, pelos mesmos factos.

- Não foi apurado o prazo médio de duração destes processos, constatando-se porém uma grande diversidade. De facto, se em diversos casos o despacho final — no sentido de arquivamento — é proferido nos dias imediatos à ocorrência, em muitos outros o despacho só é proferido passados diversos meses, chegando em certos casos a aproximar-se do período de um ano.

Neste contexto afigura-se que, os casos referentes a factuais de maior gravidade e complexidade, deveriam seguir a forma mais solene de inquérito, em obediência ao espírito do artigo 99.º do RDM, já que o processo de averiguações está particularmente vocacionado para situações cuja fonte de conhecimento é menos fidedigna e a averiguação da situação se revela sumária e rápida.

7 — ASPECTOS MAIS RELEVANTES DECORRENTES DA VERIFICAÇÃO PROCESSUAL

Da leitura dos processos (82 de natureza disciplinar oriundos do Comando- -Geral, Brigadas e Regimentos, e 23 de averiguações oriundos do Comando-Geral), integrantes da amostra para verificação, ressaltam alguns aspectos que, pela sua frequência ou essencialidade, merecem ser sublinhados:

1 — Constatou-se que nos despachos de abertura dos processos de averiguações se exara frequentemente que os mesmos devem passar a disciplinar se for encontrada matéria para tal, ou que em alternativa, se use um ou outro processo, deixando ao critério do instrutor a opção pela forma processual.

Tais práticas, se bem que movidas por razões de oportunidade ou celeridade processual, não tem suporte nos artigos 77.º, 97.º e 98.º do RDM, dos quais se extrai o entendimento de que os processos de averiguações e disciplinar têm fundamentos diferentes, pelo que se deve optar expressamente pela abertura de um ou de outro, e que a conversão do processo de averiguações em processo disciplinar pressupõe a prévia existência de um relatório do oficial averiguante e de um despacho do chefe que o nomeou.

2 — As NOTAS DE CULPA não são articuladas e revelam alguma insuficiência ao nível da descrição factual, não explicitando com clareza todas as circunstâncias que rodearam a prática da infracção.

3 — Não são frequentes as contestações cujo conteúdo constitua uma impugnação substancial da Nota de Culpa, em clara contradição com a relevância processual da fase da audiência no plano do exercício dos direitos de defesa.

A fase do contraditório assume aliás pouca expressão nestes processos.

4 — Os despachos punitivos são omissos sobre a manutenção ou necessidade da alteração das medidas preventivas tomadas na fase de instrução (v. g. medidas de

transferência), sendo que existe o dever de pronúncia face ao disposto no artigo 111.º alínea b) do RDM.

5 — Os despachos ampliativos das punições, exarados ao abrigo do artigo 8.º do RDM, não se mostram devidamente fundamentados, já que o segmento final do n.º 1 do artigo acabado de citar exige o reconhecimento expresso da conveniência disciplinar da alteração das penas aplicadas.

No âmbito da amostra determinada para verificação (82 processos disciplinares num universo de 245) constatou-se a existência de 20 casos de agravação das penas inicialmente aplicadas, consistindo em:

Pena inicial	1.º Agravamento	2.º Agravamento
10 dias detenção	10 dias prisão disciplinar	
10 dias detenção	15 dias detenção	
10 dias prisão disciplinar		15 dias prisão disciplinar
2 dias detenção	5 dias detenção	
10 dias detenção	20 dias detenção mais transf.	
8 dias detenção	7 dias prisão disciplinar	10 dias prisão disciplinar
5 dias detenção	10 dias detenção	
5 dias detenção	15 dias prisão disciplinar	
5 dias detenção	20 dias detenção	
Repreensão agravada	10 dias detenção	
10 dias detenção	20 dias detenção	
5 dias detenção	8 dias detenção	
3 dias detenção	5 dias detenção	10 dias detenção
5 dias prisão disciplinar		8 dias prisão disciplinar
10 dias detenção	8 dias prisão disciplinar	
10 dias detenção	12 dias de detenção	
6 dias prisão disciplinar		12 dias prisão disciplinar
10 dias detenção	10 dias prisão disciplinar	20 dias prisão disciplinar
10 dias detenção	7 dias prisão disciplinar	6 d. prisão disc. agravada
6 dias detenção	8 dias detenção	

6 — Do exame aos processos disciplinares integrantes da amostra pode concluir-se que os arguidos raramente usam da faculdade de constituírem advogado, bem como de apresentarem reclamações ou recursos.

7 — As participações obrigatórias das infracções criminais não se mostram devidamente documentadas nos processos de averiguações e disciplinares.

8 — É prática corrente o arquivamento dos processos de averiguações nos casos em que os mesmos factos são susceptíveis de integrarem simultaneamente a prática de ilícito disciplinar e ilícito criminal comum, sem prévio conhecimento da decisão final dos processos criminais e independentemente da fase em que estes se encontram.

9 — Verificou-se, que em alguns casos não foi observado o princípio da imparcialidade, circunstância que determinou em dois deles a contestação dos próprios arguidos, e que também em dois deles o instrutor do processo tinha sido directamente atingido pela infracção. Em tais situações deverá ser suscitado o incidente de suspeição e impedimento.

10 — As respostas escritas dos arguidos não são registadas no Livro de entrada do expediente recebido, sendo unicamente lavrada cota de junção do documento ao processo disciplinar.

11 — Os processos de averiguações prolongam-se por vezes por períodos demasiado longos, incompatíveis com a sua natureza sumária.

PARTE IV — PROPOSIÇÕES FINAIS

O estudo das linhas gerais do procedimento disciplinar aplicável aos militares da Guarda Nacional Republicana e a análise dos dados processuais recolhidos, no decurso da acção permitem-nos evidenciar o seguinte:

A — PROVIDÊNCIAS DE CARÁCTER NORMATIVO

1 — Mostra-se necessária a promoção da elaboração e aprovação do Regimento de Conselho Superior da Guarda, a que alude o art.º 39.º n.º 9 da Lei Orgânica da GNR.

2 — É aconselhável a adopção de providência legislativa tendente à clarificação e simplificação do ordenamento jurídico disciplinar vigente, que poderia passar pela criação de um Estatuto Disciplinar próprio, adequado às características estruturais e funcionais da Guarda, porventura mais consentâneo com a predominância de função de força de segurança — ou pela revisão do Regulamento de Disciplina Militar integrada num contexto de harmonização legislativa, que necessariamente tomará em consideração os ensinamentos e resultados práticos da aplicação de outros estatutos disciplinares e do Código de Procedimento Administrativo, entretanto publicados.

3 — Num plano de revisão do RDM, merece particular acuidade a reformulação dos seguintes preceitos:

- Art.º 8.º (alteração das punições), no sentido de estabelecer qual o formalismo adequado e o momento até ao qual pode ser exercida tal faculdade.
- Art.º 34.º a 36.º — (penas aplicáveis) no sentido de ser estabelecida uma única escala de penas, com eliminação da pena de faxinas, em desuso e manifestamente desinserida dos actuais valores. Por outro lado, dado o **carácter permanente do vínculo** das praças com a Guarda, não se compreende que as praças não possam ser objecto de penas de inactividade, reserva compulsiva, reforma compulsiva e separação do serviço.
- Art.º 73.º — (singularidade das penas) no sentido de tornar exequível o n.º 2, deve ser organizado um só processo para todas as infracções cometidas pelo mesmo militar, apensando-se ao de infracção mais grave, e no caso de a gravidade ser a mesma, ao que tiver sido instaurado em primeiro lugar.
- Art.º 76.º (responsabilidade disciplinar de anomalias relativas a queixas) e 82.º (representação) no sentido de as respectivas redacções serem actualizadas, face à declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral (Ac. 90188, do Tribunal Constitucional).
- Art.º 90.º — (audiência do arguido) no sentido de serem autonomizadas as fases de audição do arguido e do exercício do contraditório, de modo que a nota de culpa contemple já as declarações prestadas. Importa que haja uma separação nítida entre a audição do arguido — em fase de instrução — e a fase de defesa. Importa ainda que haja uma definição do conteúdo obrigatório da nota de culpa, enquanto peça essencial do processo disciplinar, a partir da qual o arguido constitui a sua defesa.
- Art.º 91.º — (força probatória de participação do oficial) já que estabelece uma presunção de culpabilidade, que se não mostra aceitável em sede de acção disciplinar.

— Art.º 97.º e 98.º — (processo de averiguações) no sentido de ser fixado um prazo legal para conclusão do processo de averiguações, atenta a sua finalidade e natureza sumária.

— Art.º 114.º e seguintes (recursos).

Em sede de recursos, conviria acautelar:

- o efeito suspensivo da interposição de recurso de decisões punitivas que apliquem penas disciplinares privativas de liberdade, atento o disposto no art.º 27.º n.º 1 c) da Constituição da República.

- Consagração da proibição da “reformatio in pejus”, nos recursos apresentados pelos arguidos, em virtude de a falta desse princípio, constituir um factor de inibição do exercício do direito.

- Conversão da reclamação de obrigatória em facultativa, deixando de constituir condicionamento do direito ao recurso, quer quanto aos seu exercício, quer quanto aos seus fundamentos.

Art.º 153.º — (prescrição) no sentido de ser estabelecido um prazo máximo de prescrição para o procedimento disciplinar.

B — PROVIDÊNCIAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA DISCIPLINAR E RECURSOS HUMANOS

1 — Seria de ponderar em termos de reformulação do direito vigente, a redução dos escalões disciplinares com a concentração do exercício de acção disciplinar ao nível do Comando de Unidade. Daí resultaria uma tripla vantagem:

- a) reforço das garantias de imparcialidade, serenidade e isenção na apreciação da matéria;
- b) maior uniformização das decisões disciplinares;
- c) maior eficácia e celeridade nos procedimentos, pelo aproveitamento das vantagens de especialização e particular vocação, dos serviços e secções de justiça existentes a esse nível.

2 — Em matéria de recursos humanos afectos à área de disciplina, impor-se-ia o redimensionamento das secções de justiça das unidades e do serviço de justiça do Comando-Geral, dotando-se os mesmos de assessores com formação jurídica.

3 — Em matéria de controlo interno, seria conveniente a adopção das seguintes medidas:

- a) Organização de um ficheiro geral (manual ou informatizado) ao nível do Serviço de Justiça do Comando-Geral, de modo a permitir uma fácil e rápida localização dos processos das diversas unidades e uma actualização permanente sobre o estado dos processos.
- b) Existência de livro de registo de reclamações e recursos hierárquicos.
- c) Elaboração da estatística anual
- d) Arquivo central de processos findos. A prática actual, de arquivar o processo disciplinar junto do processo individual, não é aconselhável, pelo carácter estigmatizante que daí pode advir, mormente nos casos de arquivamento por falta de provas ou de inocência do arguido.

C — QUANTO AOS ASPECTOS DE NATUREZA PROCEDIMENTAL:

1 — Impõe-se igualmente a adopção de medidas **de reforço da articulação institucional** designadamente com o Ministério Público, Tribunais Judiciais, Tribunais Militares e Serviço de Polícia Judiciária Militar, com vista a um conhecimento tempestivo da pendência de processos criminais contra militares da Guarda.

Seria oportuno, neste âmbito, estender expressamente à GNR a doutrina corporizada na Circular n.º 4/86 da PGR.

2 — Sublinha-se a obrigatoriedade de participação imediata ao Ministério Público e ao Serviço de Polícia Judiciária Militar dos factos susceptíveis de integrarem a prática de crimes públicos (artigos 242.º do Código de Processo Penal e 92.º n.º 3 da Lei Orgânica da GNR), ficando sempre nos autos documentação da mesma, dando-se, ainda, conhecimento à IGAI dos factos que, pela sua gravidade e repercussão social devam ser por ela apreciados no âmbito das suas competências (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro).

3 — Sempre que o mesmo facto integre simultaneamente a prática de ilícito disciplinar e ilícito criminal comum deverá ser exercida a competente acção disciplinar, sem prejuízo de, oportunamente, se tomar em consideração a sentença penal, se for caso disso.

4 — O recurso ao processo de averiguações, pela sua natureza sumária, deve circunscrever-se aos casos que, pela sua ambiguidade, careçam de um rápido esclarecimento, reservando-se para formas mais solenes o esclarecimento dos casos de maior complexidade.

5 — Sublinha-se a conveniência de as Notas de Culpa, por constituírem formalmente a acusação em processo disciplinar, passarem a ser articuladas, e circunstanciadas, contendo uma pormenorizada concretização dos factos imputados ao arguido.

6 — Sugere-se que os despachos punitivos aludam **expressamente**, na sua fundamentação, à necessidade de manutenção dos efeitos das medidas preventivas bem como ao reconhecimento da conveniência disciplinar da alteração dos penas disciplinares, quando for caso disso.

7 — Convirá uniformizar o procedimento de dar conhecimento aos queixosos e participantes particulares, do encaminhamento das queixas, denúncias ou participações, bem como do resultado final dos processos.

Lisboa, 18.11.96

A Subinspectora-Geral,

Maria de Fátima da G. Carvalho

O Director dos Assuntos Internos,

José Vicente G. de Almeida

ALGUMAS ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

CG — Comando ou Comandante-Geral;
CJSD — Conselho Superior de Justiça e Disciplina;
CPA — Código do Procedimento Administrativo;
ED — Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro;
Estatuto — Estatuto da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro;
MAI — Ministro da Administração Interna;
MP — Ministério Público;
OS ou os — Ordem de serviço;
PSP — Polícia de Segurança Pública;
Regulamento ou RD — Regulamento Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro;
Qualquer dispositivo legal sem indicação da fonte reporta-se ao Regulamento Disciplinar.

I — INTRODUÇÃO

Pelo despacho n.º 2/96, de 22 de Maio, o Senhor Inspector — Geral considerou da maior importância o estudo e avaliação das condições de exercício da acção disciplinar na PSP e GNR, tendo em vista a detecção dos eventuais estrangulamentos a uma justiça disciplinar célere e eficaz. Em consequência, no mesmo despacho determinou o levantamento e o tratamento das formas de desempenho da acção disciplinar na perspectiva da apresentação de propostas, incluindo legislativas, para a melhoria e eficácia do sistema. Foi, ainda, salientado neste despacho que não se tratava de uma acção inspectiva ou de apreciação da qualidade decisória, mas sim da aferição da eficácia dos procedimentos em ordem ao seu aperfeiçoamento.

Por despacho de 10 de Setembro, a senhora Subinspectora-Geral confiou aos presentes relatores, respectivamente inspector superior principal e inspector superior desta I.G.A.I., a acção de verificação e análise de alguns processos a seleccionar por amostragem, tendo em conta, além do mais, a área da violação dos direitos humanos, no âmbito da PSP.

De acordo com essa mesma determinação, completada por despacho de 25 de Setembro, tal acção deveria ser, nesta fase, efectuada nos Comandos Metropolitanos de Lisboa e Porto, nos Comandos de Polícia de Setúbal, Faro e Coimbra, e no Comando Geral.

Para execução da acção, a senhora Subinspectora-Geral emitiu a Ordem de Serviço n.º 6/96 de 18 de Setembro.

Embora não determinado por escrito, foi considerado útil uma deslocação junto do senhor Auditor Jurídico do MAI.

O presente relatório dá conta da missão desenvolvida no terreno e das ilações que a equipa pôde tirar na sequência das verificações realizadas e contactos entabulados, bem como dos demais elementos que se foram recolhendo e do estudo que se efectuou.

É de toda a justiça assinalar, desde já, que em toda a sua acção a equipa da IGAI recebeu a melhor colaboração de todas as entidades contactadas. As debilidades do relatório não serão nunca, pois, resultantes de menor atenção ou menor disponibilidade para prestação de elementos por partes dessas entidades, antes resultarão de circunstâncias objectivas, ou inerentes à própria equipa.

A estrutura do relatório, como se pode ver do sumário que antecede, é a de começar por um (muito curto) apanhado histórico, seguir por uma espécie de diário da missão, avançar para uma síntese dos dados recolhidos, e terminar nalgumas conclusões ou propostas.

Anexa-se um acervo documental constituído por:

Cópias de circulares, despachos ou instruções;

Mapas estatísticos elaborados com base, nomeadamente, em fichas enviadas pela DEDP;

Cópias de peças de todos os processos identificados no relatório como tendo sido observados.

*

Tendo em atenção a natureza do processo disciplinar, e considerando especialmente que muitos dos processos observados ainda não se encontram definitivamente encerrados, a sua identificação no corpo do relatório será realizada através de um número convencional, PN1, PN2, etc. Em pé de página reservado ficará registado o número real.

II — HISTÓRIA

1.

Decreto-lei n.º 39.497 de 31.12.1953 — Estatuto da PSP;

Decreto n.º 40.118, de 6.4.1955 Regulamento disciplinar da PSP;

Decreto-Lei n.º 442/82, de 4.11. Regulamento disciplinar da PSP;

Lei n.º 28/82, de 11.12 — Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas;

Decreto-lei n.º 151/85, de 9 de Maio — Estatuto da PSP;

Acórdão TC n.º 103/87, DR I S. 6.5.87 — inconstitucionalidade com força obrigatória geral do Decreto-Lei 442/82; represtinação do regulamento de 1955, com simultânea declaração de inconstitucionalidade de várias normas;

Lei n.º 6/90, de 20 de Fevereiro — Regime de exercício de direitos do pessoal da PSP;

Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro — Aprova o Regulamento disciplinar em vigor;

Decreto-lei n.º 321/94, de 29.12 — Aprova o Estatuto da PSP em vigor.

2. Estes são os grandes diplomas ou decisões que implicam a PSP no que concerne ao seu Estatuto e à matéria disciplinar. Pelo meio, e após, outros existiram ou existem, mas não alteraram ou alteram o quadro básico por estes definidos.

Como se vê, o Regulamento de 1955 aparece um ano e pouco após o diploma fundamental da Corporação, que é o seu Estatuto.

Já na década de 80 a situação é inversa — primeiro aparece o Regulamento Disciplinar de 82, só três anos depois aparecendo o novo Estatuto.

Com a inconstitucionalização do diploma de 82 o ambiente ainda é mais complexo, ficando um regulamento disciplinar de 55 perante um estatuto de três décadas após, numa situação histórica completamente diversa.

O legislador ajusta-se à situação com um novo Regulamento, em 1990, mas como que repõe a questão ao publicar novo Estatuto em 1994, mantendo, no essencial, o Regulamento de 90. Ora, parece claro que é o Regulamento Disciplinar que tem de ser iluminado pelo Estatuto, e não o Estatuto que tem de ser interpretado à luz do Regulamento.

*

3. Apenas para que não se esqueça, na análise dos problemas, o peso que o passado sempre transporta, será conveniente lembrar que:

Pelo Decreto-Lei n.º 39.497, de 31.12.1953:

É reorganizada a Polícia de Segurança Pública, que constitui um organismo militarizado dependente do Ministério do Interior — Artigo 1.º;

A Polícia de Segurança Pública, na parte que não for especialmente prevista em regulamento, pauta o seu procedimento em matéria de justiça, continências e honras pelo disposto na legislação em vigor no Ministério do Exército — Artigo 98.º;

Os agentes de polícia estão sujeitos à jurisdição dos tribunais militares, nos termos da alínea e) do artigo 365.º do Código de Justiça Militar — Artigo 110.º.

O arguido que deva ser submetido a julgamento nos tribunais militares por delito a que corresponda pena superior à referida no artigo 461.º do Código de Justiça Militar será posto à disposição do comandante da região militar, ficado, porém, à responsabilidade do respectivo comando distrital para efeito de prisão preventiva — Artigo 111.º

4. Pois bem, foi no quadro deste Estatuto da PSP que esteve em vigor o Regulamento disciplinar aprovado pelo Decreto n.º 40.118, de 6.4.1955.

A relevância deste Regulamento não deve nem pode ser olvidada. Na verdade, ele regeu a matéria disciplinar de 1955 até à aprovação do novo Regulamento Disciplinar próprio da PSP, pelo Decreto-Lei n.º 442/82, de 4.11. Contudo, como já escrevemos, este último Regulamento foi julgado inconstitucional, com força obrigatória geral, pelo Ac. do Tribunal Constitucional n.º 103/87 de 24.03.87, publicado no DR I Série de 6.5.87. Por isso, o regulamento de 55 foi repristinado, só cessando a sua vigência, por revogação, com a entrada em vigor do actual Regulamento aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

A repristinação do regulamento de 1955, não se pôde operar, todavia, sem que, concomitantemente se procedesse à declaração de inconstitucionalidade de várias das suas normas, conforme o mesmo acórdão do TC — ponto 44-8.º, já que era patente a discrepância do ambiente jurídico em que tinha sido elaborado. Este quadro, revogação em 1982 do Regulamento de 55, inconstitucionalização desta revogação, repristinação do Regulamento de 55 com simultânea declaração de inconstitucionalidade de várias e importantes normas, torna evidente a dificuldade que a instituição policial sentiu em mover-se num ambiente jurídico — disciplinar tão movediço.

Se bem que desde 20 de Março de 90 tenham deixado de surgir dificuldades quanto ao normativo em vigor, não é difícil perceber que as consequências operacionais e os estigmas de toda esta embrulhada jurídica se tenham feito repercutir muito para além do seu ambiente temporal preciso, mais a mais numa instituição tão frágil do ponto de vista do apoio jurídico especializado, nomeadamente do seu sector encarregado do apuramento de responsabilidade disciplinar. É pois, também com esta consciência, que se deve abordar a actual realização pela instituição PSP da justiça disciplinar.

[]

IV

Síntese e apreciação

1. MAPAS — ANÁLISE

PROCESSOS INSTAURADOS — Ano de 1995

Total de processos disciplinares instaurados.....	2 062
Ratio de penas aplicadas face ao número de processos instaurados	19,25%
1. Falta de cumprimento de deveres profissionais.....	65,30%
2. Faltas diversas	36,30%
3. Ofensas corporais voluntárias/agressões	16,40%
4. Comportamento incorrecto.....	6,30%
5. Ofensas corporais involuntárias	5,30%
6. Acidentes de viação.....	5,30%
7. Embriaguez/Estupefacientes	2,20%
8. Abuso de autoridade.....	1,50%

9.	Falta de respeito aos superiores.....	1,50%
10.	Ausência ilegítima/Abandono do lugar.....	1,00%
11.	Falsificação de documentos	0,34%
12.	Suborno	0,15%
13.	Homicídio.....	0,10%

PUNIÇÕES APLICADAS — Ano de 1995

Total de penas aplicadas — 397

1.	Multa	71,60%
2.	Repreensão escrita.....	10,0%
3.	Aposentação compulsiva.....	8,40%
4.	Suspensão.....	7,30%
5.	Demissão	2,00%
6.	Repreensão verbal	0,7%

** Foi aplicada a medida cautelar de suspensão preventiva em 38 casos;*

BREVE ANÁLISE ao ANO de 1995

1. Infracções:

Relativamente aos ilícitos disciplinares participados, verifica-se que:

1.1 Falta de cumprimento dos deveres profissionais — atinge um patamar bastante superior a 50%, situando-se na casa dos 65,3%.

1.2 Ofensas corporais — ocupam o terceiro lugar da tabela com uma percentagem que se situa nos 16,4%.

1.3 Alcoolémia e estupefacientes — também assinalável — 2,2%

2) Penas:

2.1. Importará referir que no ano de 1995 e no universo das penas disciplinares aplicadas, a de multa assume, sem dúvida, um carácter principal, com cerca de 72% de aplicabilidade.

2.2. Penas expulsivas — dos números fornecidos, facilmente se apura, também, a muito elevada percentagem de penas expulsivas aplicadas — 10,40%, num total de 41. Ora, se tivermos em conta que no período de 1981-85 a média de expulsões se situou na ordem dos 24,2 homens/ano, e que essa média foi então considerada exagerada, tendo levado à publicação da circular n.ºJD/1938/85, de 26 de Agosto de 1985, salientando a necessidade de a diminuir, poderemos concluir que o problema, em vez de ter sido atenuado, agravou-se.

ANO de 1996

ANÁLISE das FICHAS

(Processos disciplinares e de averiguações, respeitantes aos arquivamentos registados no período de 1 de Janeiro de 1996 a 31 de Maio de 1996, conforme fichas fornecidas pela DEDP do Comando-Geral da PSP)⁴²

PSP

1. Qualidade do agente:

Guardas.....	76,5%
Sub-Chefes	16,0%
Sub-Comissário.....	2,5%
Não identificados.....	3,8%
Comissários	0,6%
Guarda-Nocturno.....	0,6%

2. Entidade participante:

PSP	55,12%
Particulares	29,48%
Tribunal	12,17%
MAI	1,95%
PJ	0,64%
Provedoria	0,64%

3. Tipo de infracções:

Agressão física	26,92%
Ausência ao serviço.....	12,17%
Falta de material	5,12%
Acidente de viação	4,48%
Alcolémia	3,20%
Outros	48,11%

4. Tempo médio de duração dos processos:

Sem recurso	141 dias
Com recurso	277 dias

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS NÚMEROS ANTERIORES

(Período compreendido entre 1 de Janeiro de 1996 e 31 de Maio de 1996)

Agentes da infracção disciplinar:

Constata-se que perto de $\frac{3}{4}$ das infracções disciplinares registadas no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1996 e 31 de Maio de 1996 foram cometidas pela classe de guardas, enquanto que 16% dessas infracções foram cometidas por Sub-Chefes, seguindo-se os Sub-Comissários (2,5%), agentes não identificados (3,8%) e Comissários (0,6%).

Entidade participante:

Para além da própria PSP, que contribui com 55,12% dos registos das participações disciplinares, constata-se que os particulares assumem um papel bastante activo nas queixas apresentadas contra agentes da PSP, dado que os mesmos representam uma fatia de 29,48%, ou

seja, mais do que $\frac{1}{4}$ das participações de natureza disciplinar. Assinale-se que os tribunais — Ministério Público e Judicatura — contribuem anualmente com 12,17% das participações enviadas para a justiça disciplinar.

Tipo de infracções:

Agressão física — Domina claramente o tipo de infracções participadas contra agentes da PSP, representando mais do que 25% do seu total. Aliás, se nos restringirmos às queixas de particulares, essa percentagem eleva-se a quase 50%.

Ausência ao serviço — Não deixa de constituir também um elemento apreciável, pela sua quantidade, no universo a considerar, ao apresentar uma taxa participativa na casa de 12,17%.

Falta de material — Rubrica relevante que se situa na ordem dos 5,12%, que terá, segundo pensamos, um carácter transitório, pois que tem a ver essencialmente com os casos de agentes regressados da ex — Jugoslávia.

Acidentes de viação — Preocupante, sem dúvida, face à elevada taxa que apresenta — 4,48%.

Alcoolémia — Sem dúvida representa, no universo considerado, um valor não desprezível, situando-se ao nível de 3,20%.

Tempo médio de duração dos processos:

Os dados compilados e referentes ao período em causa apontam, para os processos terminados, durações médias de cerca de 5 meses (141 dias) e de 9 meses (277 dias), isto consoante haja, ou não, lugar a recurso, respectivamente. Mas tais médias são só as dos processos terminados. Elas aumentarão, inevitavelmente, se levarmos em conta todos os outros. A pergunta que se coloca é esta: será possível caminhar, ao menos, para os valores médios aqui encontrados, mas agora tomando em conta todo o universo?

2. ORGANIZAÇÃO:

A constituição de núcleos de justiça e disciplina é o caminho apontado pelo comando geral e pelos comandos de polícia, e é o caminho já percorrido em vários deles embora sem regras rígidas, já que há que atender às especificidades. Com este caminho eliminar-se-á uma das razões do atraso processual e da deficiência de instrução, que era a da distribuição dos processos pelos mais diversos oficiais, cada um deles com as mais diversas outras funções.

Assim:

2.1. COMANDOS METROPOLITANOS

Lisboa:

Um núcleo de ética e disciplina policial NEDP — concentra as funções de instrução dos processos da sede e dá certo apoio aos instrutores das divisões destacadas.

Tendência para secções de justiça minimamente apetrechadas nas divisões destacadas.

Carência mais evidente — instrutores. Impossibilidade matemática desses instrutores instruírem efectivamente todos os processos disciplinares que lhes estão distribuídos do princípio ao fim.

Consequência — eventualidade de incumprimento da lei nalguns casos; deficiência de instrução noutros casos; acumulação e atrasos noutros casos.

Posição do comando face à situação — breve nomeação de pelo menos mais um instrutor para o NEDP. Atenção particular às dificuldades na divisão de Loures.

Porto

Núcleo de ética e disciplina sem funções de instrução. Funções de assessoria junto do comandante e de conselho junto das divisões. Alguma semelhança com a DEDP do CG.

Instrução em secções de disciplina em cada divisão.

Posição do comando de reflexão sobre eventual opção pelo modelo do COMETLIS.

A instrução em secções de justiça das divisões é susceptível de melhoria, designadamente com investimento em mais um instrutor, pelo menos para a 1ª e 4ª divisão, e com investimento na formação em todas.

A concentração mitigada, à imagem do NEDP do COMETLIS, poderá no entanto, revelar-se a melhor opção, se for com ela que o Comandante vir que pode obter melhor o pulso da situação.

A aparente relutância dos instrutores das divisões pode, no entanto representar algo mais do que uma inércia. Caberá ao comandante junto com os comandantes das divisões proceder à melhor avaliação. É necessário ponderar entre o investimento no sistema actual, com maior formação e o aumento de um ou outro instrutor ou a concentração em condições logísticas e humanas adequadas. O actual sistema é susceptível de melhor aproveitamento. O novo poderá permitir uma maior aproximação do comandante metropolitano, embora com a inerente distância do comandante de divisão.

2.2. COMANDOS DE POLÍCIA

Setúbal

Núcleo de ética e disciplina no comando, com funções de instrução dos processos da sede, de aconselhamento dos instrutores das divisões, e de assessoria do comandante.

Recente concentração dos processos da divisão de Almada numa secção de justiça.

Previsão de o mesmo vir a ser feito na divisão do Barreiro.

Positiva a medida de concentração encetada, na linha geral já enunciada, evitando a distribuição da instrução de processos disciplinares pelos mais diversos oficiais com muitas outras funções a cargo.

Na medida do possível, incentivo à continuação nesse trilho.

Faro

Uma secção de justiça e disciplina no comando.

Nada a apontar do ponto de vista do modelo.

Coimbra

Uma secção de justiça, a tempo inteiro, “reaberta” em Dezembro de 95.

Instrução na Figueira da Foz dos processos a ela respeitantes.

Foi referido pelo senhor oficial instrutor que os processos relativos à Secção instalada na Figueira da Foz são ali instruídos, sendo decididos na sede do Comando de Polícia, pelo respectivo comandante, mesmo nos casos em que a sanção a aplicar caiba na competência do Comandante de tal secção, visando-se assim uma uniformização de critérios de apreciação e decisão. Todavia não pudemos confirmar totalmente esta informação pois que não ressaltou dos processos consultados. A ser verdadeira corresponderá à única informação obtida de não exercício de competência disciplinar por parte de um comandante.

2.3. COMANDO GERAL

Os processos disciplinares respeitantes ao pessoal em serviço no Comando-Geral são instruídos na secção de processos da Formação de Comando do Comando-Geral, correspondendo pois a uma secção de justiça de uma divisão como as divisões de outros comandos.

O grande órgão da área disciplinar no Comando-Geral é a DEDP. Esta direcção não funciona, como vimos, como serviço, secção ou núcleo de instrução de processos, mas como serviço de apoio imediato do comandante-geral para a justiça e disciplina. Apesar de a função de instrução lhe poder caber com base no artigo 27.º, b) do Estatuto, não tem sido accionada para esse efeito.

3. LIVROS E REGISTOS

Apesar da política de uma certa uniformização encetada através da DEDP, continuam a verificar-se as maiores disparidades em termos de registos:

Não há livro de modelo único.

Não há entrada do mesmo tipo de elementos para o registo.

Não há uniformidade quanto à paginação dos processos. Em muitos casos, a paginação suspende-se com o relatório final, sem razão para que tal aconteça. Noutros, a paginação não segue com o recurso.

Não há uniformidade quanto aos elementos constantes do rosto dos autos.

Ora, não se deve manter o mais diverso tipo de registo de dados em cada secção ou núcleo. O livro de registo de processos deve ser uniforme. O tipo de dados integrantes desse livro deve ser o mesmo. Não se deve manter o mais diverso tipo de rosto (capas) de processos, o mais diverso tipo de elementos que constam dessa capa. A cada tipo de processo deve corresponder um rosto de autos. A identificação do processo, o seu número, devem ser perfeitamente claros. Não se deve manter uma diversidade quanto à paginação. A paginação deve ser seguida, abranger todas as folhas e não sofrer qualquer paralisação ou suspensão em qualquer fase. Não deve persistir o que é seguido nalgumas secções de não numerar a partir do relatório final, só voltando a paginar se houver recurso.

As secções de justiça e os núcleos de ética continuam a depender e a funcionar mais na base de iniciativa de cada seu chefe do que no respeito de uma padronização de comportamento. Sem prejuízo da iniciativa criadora de cada um, convém que ela se processe num quadro base de elementos pré-definidos.

Positiva, pois, a política de concentração e tipificação de dados ao nível do Comando Geral — DEDP, política esta que deverá ser explorada de forma integrada.

Também, será de grande utilidade a implantação de um número único de processo, à semelhança do NUIPC dos tribunais. O actual sistema, introduzido recentemente pela DEDP, que veio melhorar o precedente e que corresponde a um número sequencial na DEDP, não é suficiente, já que esse número não tem correspondência imediata em cada secção de processos. Desde logo, dificulta a busca dos próprio processos, como aconteceu à equipa da IGAI, visto que o número constante das fichas da DEDP não era o número dos processos em cada núcleo ou secção. Mas, para além dessa questão, menor, o certo é que só esse número único vai permitir uma aproximação da realidade estatística à realidade material. Actualmente, os processos “acompanham” os arguidos; desta maneira, várias mudanças de divisão ou de comando por parte dos arguidos no decorrer de um processo disciplinar originam estatisticamente vários, devido aos diferentes registos e numerações que irá sofrer. Fica uma estatística artificial. Ora, a melhor solução para cada problema supõe a maior precisão dos dados com que se trabalha, o que depende de uma definição padronizada e integrada de registos e procedimentos.

4. ACTIVIDADE PROCESSUAL

Apesar das dificuldades, existe uma actuação meritória da grande parte dos núcleos e secções. A política de acompanhamento e conselho, implantada pela DEDP no Comando-Geral

e nos Comandos pelos seus núcleos centrais, tem favorecido outrossim a execução dos actos no respeito de melhor técnica jurídica.

Contudo, ainda se detectam muitos processos que claudicam por deficiência da acusação (nota de culpa), peça central do processo disciplinar.

A nível de processos em que se entenda ser de aplicar pena expulsiva existe circular para envio prévio de projecto de acusação, o que tem obviado a muitos desses casos. Mas, nos outros, que são os que, aliás, permitem mais graus de recurso hierárquico, a situação deverá melhorar com a melhor formação dos instrutores.

Em várias situações se detecta um alongamento do processo muito para além do prazo legal ordenador; essa situação ficar-se-á a dever, por um lado, ao défice de instrutores, por outro lado, porventura, à não adequação do prazo legal às realidades.

Alguma utilização excessiva da figura do processo de averiguações. Talvez por isso, em vários desses processos procede-se a prorrogação sucessiva do prazo. Essa prática implica, por um lado, a perda da característica essencial do processo, a celeridade, e, por outro lado, pode implicar, entendendo-se como se poderá entender, que se trata de prazo improrrogável, a impossibilidade de aproveitamento dos actos de averiguações para a fase de instrução do eventual processo disciplinar que se lhe siga.

Ainda no processo de averiguações, utilização por vezes, de pedido de diligências por carta precatória, bem como outras diligências demoradas, que não se adequam à investigação sumaríssima e célere enunciada na lei. Quer dizer, e afinal, não se pode vulgarizar o processo de averiguações. Também não se pode, em determinando processo, tratá-lo, no que toca às próprias comunicações internas, como um processo comum. Ou há necessidade de uma investigação sumaríssima e célere, e, nesse caso, todos os procedimentos devem obedecer a tal imperativo, ou não há necessidade, e não deve haver recurso a tal figura.

Em processos ainda na fase de instrução, vários autos sem a assinatura do instrutor, denotando que, ou não esteve presente, ou não teve o cuidado exigível.

Nem sempre é praticado, mas há toda a conveniência em se dar imediato conhecimento aos participantes da instauração dos processos disciplinares. Evita-se, designadamente, múltiplas participações a diversas entidades, com a eventual multiplicação de processos com o mesmo objecto.

Mesmo em processo de averiguações, devem, sempre que possível, ser ouvidos os participantes, em particular se ofendidos.

5. ACTUAÇÃO DO COMANDO-GERAL

O Comando Geral tem estado atento a vários dos problemas com se confronta a actividade jurídico/disciplinar, ensaiando soluções que os defrontem. A mero título de exemplo, enumeramos as seguintes circulares ou instruções:

1. Circular n.º JD/0736/90, de 07.03.90 — Aplicação de pena de multa — regras de fixação do montante de cada dia de multa.
2. Circular n.º JD/0856/90, de 19.03.90 — Agentes colocados na 4ª classe de comportamento — Determinação desde o início da instrução, da classe de comportamento do arguido.
3. Circular n.º JD/1362/90, de 16.05.90 — Intervenção de advogados face ao RD/PSP*
4. Circular n.º JD/1363/90, de 16.05.90 — Audição de testemunhas — não juramento das testemunhas
5. Circular n.º JD/2769/90, de 12.10.90 — determinação das classes de comportamento — explicitação da determinação e apuramento das classes de comportamento, para os efeitos do art. 34.º, RD.
6. Circular n.º JD/3051/90, de 15.10.90 — Publicação das penas impostas por sentenças dos tribunais, transitadas em julgado. — Relação entre as sentenças judiciais e os processos disciplinares.

7. Circular n.º JD/2689/93, de 02.09.93 — Enquadramento jurídico-disciplinar — os instrutores devem abster-se de fazer a qualificação/tipificação dos factos como crimes.
8. Circular n.º JD/2617/93, de 19.10.93 — Organização de processos em consequência de acidentes de viação em que sejam intervenientes viaturas e/ou elementos policiais. De reter a determinação de “quando, paralelamente ao processo disciplinar, houver lugar a processo criminal (caso de mortes ou lesões graves), devem os processos disciplinares ser remetidos ao S.J.D./C.G., onde serão apreciados e submetidos a despacho.
9. Circular n.º JD/4459, de 23.12.94 — Organização processual — Trata-se de uma tendencialmente completa instrução de procedimentos a adoptar no âmbito da acção disciplinar. Contemplam-se diversos aspectos e diversas fases processuais, na tentativa “de se evitarem as reformulações constantes e consequentemente as delongas nas decisões.”**
10. Circular n.º JD/0324/95, de 30.01.95 — Processos disciplinares com penas expulsivas “_nos processos em que à infracção indiciada correspondam as penas de aposentação compulsiva ou demissão, devem os oficiais instrutores enviar para o SJD/DEDP, através do comando respectivo, os processos no final da fase de instrução, acompanhados de um projecto de nota de culpa, para apreciação.
11. Despacho n.º 9/GCG/95, de 02.03.95 — determinação de exigência de cumprimento dos prazos e de responsabilização no caso de incumprimento injustificado. Envio ao CG de fotocópia de todas as queixas.
12. INSTRUÇÕES PARA A NUMERAÇÃO DOS PROCESSOS — da DEDP.
13. Circular N.º 1996/DEDP/00001, de 02.01.96 — ESTATÍSTICA DOS PROCESSOS DISCIPLINARES, DE SANIDADE, ADMINISTRATIVOS E DE RECOMPENSAS.
14. Circular n.º 1996/DEDP/00006, de 03.09.96 — em aditamento à circular n.º JD/1606/90, de 25.06.90, com a mesma epígrafe — Penas de repreensão verbal ou escrita — publicação da repreensão escrita em ordem de serviço, tal como as outras penas.
15. DESPACHO N.º 20/GCG/96 — NOTA DE ASSENTOS DOS ELEMENTOS DA PSP — normalização de modelo e fornecimento de disquete.

Sem pretensão de análise exaustiva devem merecer discussão:

- * A impossibilidade de o advogado requerer a confiança do processo — ponto 04 da circular;
 - ** A possibilidade de prorrogação do processos de averiguações, contemplada em II, 4 da circular;
- A “transferência” do processo se o arguido for “transferido” — ponto III, 1.2.

6. JURISTAS

Em todos os locais, e por todas as entidades, foi reafirmada a carência de juristas para o adequado apoio especializado, seja na área disciplinar seja na actividade geral.

No respeitante à área disciplinar, parece-nos totalmente certo tal sublinhado, que vamos levar às conclusões. Com alguma ironia, porém, ironia dos factos, pôde-se verificar que um corpo jurídico por excelência, a Auditoria Jurídica do MAI, se encontra ele também muito desfalcado.

7. DISCUSSÃO DE ALGUNS ASPECTOS DE ORDEM LEGAL

A esmagadora maioria das entidades contactadas não assaca grandes defeitos à lei. Note-se, porém, que no âmbito da acção só foram contactadas entidades com responsabilidade de comando ou de instrução.

Por nossa iniciativa, fomos suscitando alguns temas de discussão:

7.1. A distribuição por diversos escalões da competência disciplinar:

A reacção foi unânime no sentido de se manter o tipo de distribuição de competências estabelecido no quadro B anexo ao regulamento. Evidentemente, que há um ou outro ajustamento quanto às entidades que nele estão elencadas, ajustamento que se verificou pela última vez pelo Dec. Lei n.º 255/95 de 30 de Setembro. Mas o que estava em causa na pergunta, era o modelo. Aí, a resposta foi de manutenção.

7.2. Os graus de recurso hierárquico

De um pena de multa até 10 dias, ou de um pena de suspensão até 30 dias, aplicadas por um comandante de divisão ou de secção, pode haver, por ex., recurso para o comandante do comando de polícia ou metropolitano, deste para o comandante geral e deste para o Ministro, isto é, 3 graus de recurso.

Trata-se de matéria que foi considerada susceptível de reflexão, designadamente com a hipótese de um curto-circuito, de um recurso por salto. Também da nossa parte, torna-se necessário, para um melhor juízo, conhecer a posição de outros interessados.

7.3 Processo penal e disciplinar — art. 37.º, 3

Colheu-se a impressão de ser entendimento aceite o dever manter-se a faculdade prevista neste dispositivo.

Independentemente da questão legal em si mesma, a equipa da IGAI não pôde chegar a uma conclusão quanto à bondade da prática seguida ao abrigo deste dispositivo, prática relatada na reunião preparatória de 12 de Julho de 1996, entre a senhora Subinspectora — Geral, o Director de Assuntos Internos e o Inspector Superior Principal, ora relator, com o senhor Tenente Coronel Armando Aparício, então responsável pela DEDP e outros seus colaboradores directos, e ainda o Consultor Jurídico do Comando Geral. Essa prática traduzir-se-ia no seguinte:

A) — sempre que se apura infracção disciplinar, o processo disciplinar respectivo segue até final, mesmo havendo processo-crime pendente;

B) — se a final não se apurar matéria disciplinar, há duas hipóteses a considerar:

B.1 — se no processo crime tiver sido proferido despacho de pronúncia, o processo disciplinar aguarda a decisão final que venha a ser proferida naquele processo;

B.2 — se no processo crime não tiver sido proferido despacho de pronúncia, ou não tiver sido ainda proferido tal despacho, o processo disciplinar é arquivado, sem prejuízo de ser reaberto, no caso de vir a ser proferida decisão condenatória.

Qualquer das decisões mencionadas em B) é tomada no CG, já que vigora nesse particular, o ponto II 1.3 da circular n.º JD 4459, de 30.01.95, que reza assim:

“FASE DE INSTRUÇÃO

Se, durante esta fase, não for apurada matéria factual e houver processo crime pendente, o processo deve ser enviado ao C. — Geral (S.J.D.), onde aguardará a decisão judicial;”

É possível, no entanto, que a faculdade de suspensão induza a um menor afinco na detecção imediata da responsabilidade disciplinar. Sempre poderá haver a tendência, nos casos não manifestamente patentes, para aguardar o resultado do processo crime pendente. Aliás, mesmo em casos em que não foi determinada a suspensão do processo, verificaram-se frequentes perguntas ao Ministério Público ou ao Tribunal a solicitar informação sobre o estado do processo crime. E entre uma pergunta e outra pergunta, por vezes, o prazo foi decorrendo.

7.4. Faculdade do artigo 19.º, 3, designadamente a de agravar sem fundamento em invalidade:

Foi-nos transmitido maioritariamente que se devia manter.

Todavia, essa regra contraria a regra geral da revogação e alteração dos actos válidos — artigos 140.º e 146.º do CPA: na medida em que se há-de interpretar uma agravação de um acto

punitivo, como revogação de uma parte mais favorável do acto, o direito a não ser punido por mais.

Além disso, no ED o agravamento só pode ocorrer em recurso do participante e não em decisão oficiosa ou em recurso do arguido.

7.5. Necessidade de comunicação do resultado final do processo aos denunciante.

Não foi clara a tendência das posições recebidas.

O despacho liminar de não investigação de factos denunciados é necessariamente notificado, sendo, mesmo, susceptível de recurso — art. 71.º, 72.º

Já para o despacho final no processo instaurado não existe qualquer previsão expressa de comunicação. Na verdade, nem sequer a redacção do artigo 89.º do Regulamento acompanha o n.º 2 do artigo 69.º do ED.

Atento o artigo 66.º do Regulamento — direito subsidiário — não será difícil defender que, sempre que o denunciante o tenha requerido lhe seja feita a comunicação, como impõe, nessas condições, o ED.

A questão coloca-se, porém, com maior acuidade, para todos os casos em que o participante não indicou expressamente que queria tomar conhecimento do desfecho do processo. Há, parece-nos, um interesse fundamental da instituição em mostrar-se clara e aberta nos seus procedimentos. Ora, a comunicação aos interessados, para além de um direito que poderá ser desses interessados, será de toda a utilidade para o bom relacionamento e a boa imagem da Polícia. Há quem entenda que tal dever de comunicação já existe, com base no CPA. Não nos parece indiscutível tal pensamento: por um lado, o artigo 61.º do CPA garante o direito à informação, mas supõe um pedido expresso do interessado, por outro lado, o dever de notificação do artigo 66.º supõe, designadamente, a decisão sobre uma pretensão, que não será inevitavelmente o caso de uma queixa quanto a uma actuação policial.

De todo o modo, a comunicação não é habitualmente praticada. Num ou noutro sítio fazem-no, aliás em cumprimento de uma circular de 1983, a Circular JD/1127/83, de 14 de Julho de 1983, como anotámos no relato do Comando de Coimbra. A determinação dessa circular a este propósito era e continua a ser perfeitamente pertinente *“Seja qual for o resultado, os autores das queixas merecem uma resposta, a informá-los de que os culpados foram responsabilizados disciplinarmente (sem indicar o tipo de sanção), ou de que não se provou o cometimento de infracções disciplinares”*.

Todavia, a esmagadora maioria não a pratica e, na própria DEDP foi referido entender-se tal circular como não em vigor.

7.6. A possibilidade de delegação de certos actos do procedimento disciplinar.

Exemplo que seria mais frequente: delegação em subchefe, de inquirição de testemunha guarda.

Esta delegação, à semelhança da delegação do M. Público nos órgãos de polícia criminal, 270.º CPP, não suscitou grande acolhimento.

Convém, todavia meditar sobre o seguinte: os processos devem ser perfeitamente “autênticos”, isto é, os autos devem reflectir exactamente o que se passou. Não são admissíveis autos dando como efectuados na presença do instrutor, quando o instrutor esteve presente só no princípio ou só no fim, ou no meio, ou nem sequer a eles assistiu. Ou se adequam os meios humanos à lei, ou, nessa impossibilidade, adequa-se a lei aos meios humanos, sem prejuízo de irredutibilidade nos princípios fundamentais.

O volume de processos na PSP é de tal monta que não se poderá pensar em termos semelhantes aos processos disciplinares de uma qualquer direcção-geral, que são sempre ocorrências raras.

7.7. Penas previstas: limite mínimo da pena de suspensão — art. 25.º, 1, d).

Apesar deste limite mínimo — 20 dias — ser também o que está previsto no ED — art. 12.º, 4, a), várias entidades referiram a eventual conveniência de poder ser alterado, para menos,

permitindo uma mais adequada proporcionalidade na punição de certas infracções. Merece maior debate.

7.8. Limite da suspensão preventiva

90 dias, prorrogável por igual período, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 95 — art. 74.º, 6.

Referiu-se a talvez curteza do prazo.

A prorrogação do prazo não vem contemplada, por exemplo no ED, que não o permite por mais de 90 dias — art. 54.º, 1. Não se vê como se poderia alargar o prazo, já de si excepcional. O argumento de, assim, muitas suspensões terminarem antes da decisão do processo, deverá levar, antes, a tentar, ao máximo, ser célere e processualmente irreparável na condução de tais procedimentos.

7.9. O início da produção de efeitos da pena

Ao invés do que acontece no ED — art. 70.º, 1 — as penas não começam a produzir os seus efeitos no dia seguinte ao da notificação do arguido. Nos termos do artigo 57.º, 1, elas começam a produzir efeitos no dia imediato ao da publicação em ordem de serviço. Regra similar constava do artigo 32.º, 1, do RDPSP aprovado pelo Dec. Lei. n.º 440/82, de 4.11.

Foi suscitado se não deveria seguir-se a regra do ED.

Parece que tal alteração haveria de implicar, também, a alteração do artigo 19.º, 3 que faculta a alteração da pena até ao início da execução determinado nos termos precisamente do artigo 57.º.

O menos discutível será o pensar-se numa produção imediata de efeitos, após a notificação da decisão pela última entidade para a qual se possa recorrer — actualmente o Ministro. Ainda aqui, será necessária alteração do artigo 19.º, 3.

V — PROPOSTAS

A. — Medidas que podem ser realizadas sem alteração legal

1. Aceleração da política já encetada de criação de núcleos ou secções de justiça com oficiais e escrivães permanentes.

2. Aprovação e publicação do regulamento de funcionamento do Conselho Superior de Justiça e Disciplina, previsto no artigo 122.º, 2, do RD.

3. Dotação dessas secções com os meios humanos e materiais proporcionais ao volume de serviço, permitindo-se, assim, observar de forma rigorosa todos os preceitos legais aplicáveis.

4. Formação especializada dos oficiais instrutores e dos escrivães, através dos órgãos ou serviços já existentes na PSP — estabelecimentos de ensino, DEDP — com a colaboração de organismos exteriores, designadamente da IGAI.

5. Possibilidade da formação dos escrivães ou secretários ser, em certos aspectos, completada através de estágio junto de secções de processos do Ministério Público ou de tribunais de 1.ª instância, mediante protocolo a celebrar com o Ministério da Justiça.

6. Uniformização da identificação das secções encarregadas da instrução de processos disciplinares ou como secções de justiça e disciplina ou como núcleos de ética e disciplina policial ou com qualquer outra designação ajustada. Convém terminar com as diferentes terminologias para a mesma realidade. A uniformização fixará perante os próprios elementos policiais a visibilidade de tais secções / núcleos.

7. Uniformização de procedimentos quanto a registos, livros, tipos de autos, numeração de cada processo.

8. Instituição do número único de processo, à semelhança do NUIPC penal.

9. Determinação de se passar a dar imediato conhecimento aos participantes da instauração dos processos disciplinares.

10. Comunicação aos queixosos, independentemente de requerimento, dos despachos finais, incluindo a respectiva fundamentação, dos processos de averiguações e disciplinares.

B — Medidas que implicam alteração legal:

11. Alargamento do corpo de juristas ao serviço da PSP.

12. Introdução da obrigação de comunicação da instauração e do despacho final do processo disciplinar comum ou de qualquer processo especial, a todos os denunciante, para além dos casos já previstos.

13. Clarificação quanto à prorrogação de prazo em processo de averiguações, face à diferente expressão legal do artigo 104.º, 1, do Regulamento, e do artigo 88.º, 2, do ED.

C — Pontos de discussão:

14. Manutenção do prazo de suspensão preventiva e da sua prorrogação — artigo 74.º, 6 e 7.

15. Introdução no Regulamento de referência específica ao uso de estupefacientes.

16. Limitação do número de testemunhas na fase de defesa — artigo 83.º, 2.

17. Intervenção de advogado, designadamente quanto à confiança do processo — artigo 65.º

18. Exigência de todos os actos de instrução serem praticados por oficial de polícia, — artigo 73.º, 1, do Regulamento.

19. Penas aplicáveis, designadamente no que toca ao limite mínimo da suspensão previsto no artigo 25.º, 1, d) do Regulamento.

20. Distribuição da competência disciplinar.

21. Limitação, quanto a certas penas, dos graus de recurso hierárquico.

22. Manutenção da publicação em ordem de serviço como condição de produção de efeitos de todas as penas — artigo 57.º, 1.

23. Manutenção da faculdade de suspensão do procedimento prevista no artigo 37.º, 3.

24. Manutenção da faculdade de agravamento das penas prevista no artigo 19.º, 3.

Eis, nestas propostas, algumas, apenas algumas, das sugestões que se nos suscitam da acção realizada. Muitos outros aspectos ressaltam da leitura deste relatório, em particular o que se pode extrair das opiniões que nos foram sendo transmitidas e da vontade de aperfeiçoamento nelas patente.

A dimensão do problema da acção disciplinar no seio da PSP é reconhecida pelos seus dirigentes. Está-se perante um fenómeno constante, gerado pelas próprias características da actuação policial. Se considerarmos um efectivo a oscilar entre os 18.000 e os 20.000 elementos, em média, no ano de 1995, um em cada 10 polícias foi alvo de investigação ou acção disciplinar. E se bem que a muita denúncia não corresponda uma punição, a verdade é que não é insignificante a percentagem de penas face ao número de processos instaurados. Dos dados retirados das fichas fornecidas pelo Comando Geral, essa percentagem foi, em 1995, de 19,25%, isto é, um total de 397 para 2.062. Ora, há que admitir que essa proporção poderia ser diferente se a investigação pudesse ter sido mais rápida e eficaz.

É do interesse de todos que a verdade dos processos se aproxime o mais possível da verdade dos factos, e que tal desiderato se obtenha, também, no mais curto prazo. Não se tenha porém a pretensão de atingir tão difícil meta sem trabalho paciente e porfiado. O caminho através de melhorias progressivas, de potenciação do que de bom existe e de rectificação das insuficiências, parece ser o mais certo. Os dados lançados neste relatório e as reflexões produzidas têm como pano de fundo seja a dupla meta indicada, seja o modo de a alcançar. Os relatores estão perfeitamente conscientes, porém, de que teria sido necessário auscultar muitas outras entidades que não apenas os dirigentes. É isso que se sugere venha a ser feito.

CAPÍTULO IV

PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

17 — ANTEPROJECTO DE REGULAMENTO DAS CONDIÇÕES MATERIAIS DE DETENÇÃO NOS ESTABELECIMENTOS POLICIAIS

NOTA JUSTIFICATIVA

1. A realização de várias visitas de inspecção a locais de detenção das forças de segurança permitiu constatar que inúmeras celas não reuniam as condições de habitabilidade e de segurança exigíveis para o efeito.

Ora, a privação da liberdade de uma pessoa deve ter lugar em condições materiais e morais que assegurem o pleno respeito pelos direitos do homem.

Convém sublinhar que a problemática da detenção envolve essencialmente três aspectos: a parte operacional, a legalidade da detenção e a execução desta medida (período durante o qual o detido se encontra sob custódia policial). A matéria do presente regulamento circunscreve-se, como não podia deixar de ser, ao último aspecto, isto é ao período de custódia policial, entendendo-se por tal como o tempo que medeia entre o momento da detenção e a apresentação do detido à autoridade judiciária.

A definição dos locais de detenção reveste particular importância designadamente para os efeitos do artigo 220.º n.º 1 b) do Código de Processo Penal, nos termos do qual a detenção de pessoas só poderá manter-se em locais legalmente permitidos.

2. Toda e qualquer abordagem das condições materiais dos locais de detenção temporária nos estabelecimentos policiais (postos e esquadras) deverá ter em consideração a situação geral do parque imobiliário afecto às forças de segurança.

De um modo geral os serviços policiais encontram-se instalados em edifícios antigos originariamente destinados a outras finalidades, que actualmente se revelam manifestamente inadequados aos fins a que se destinam.

É claramente impraticável proceder a uma rápida alteração de todos os locais de detenção actualmente em uso. Tais remodelações terão de ser feitas gradual e progressivamente, em função da configuração e estruturas dos edifícios e das alternativas possíveis, sem prejuízo da observância dos níveis de higiene e segurança. Onde for impossível recuperar as celas, quer pela exiguidade do espaço, quer pela sua localização, impor-se-á o seu encerramento com recurso a locais alternativos.

3. Com o presente regulamento pretende-se uma padronização dos requisitos mínimos a que devem obedecer os locais de detenção temporária, em termos de salubridade, segurança e higiene, de modo a que sejam tomados em consideração nos projectos de construção de novos edifícios destinados a instalação de forças de segurança e na remodelação dos espaços actualmente existentes com a mesma finalidade.

Importa melhorar não só as condições das zonas de detenção, mas também as condições de trabalho dos funcionários policiais e dos locais de atendimento público.

Será de toda a conveniência que os locais de detenção temporária se situem prioritariamente na sede do tribunal de comarca, permitindo-se uma maior racionalização dos meios materiais e recursos humanos.

Os locais de detenção (celas) são parte integrante dos edifícios dos serviços policiais, pelo que obedecem necessariamente às regras técnicas aplicáveis à construção de edifícios, designadamente o Regulamento Geral das Edificações Urbanas (REGEU), Regulamento de Segurança Contra Incêndios em Edifícios de Habitação (RSIEH), Regulamento Geral Contra o Ruído, Decreto-lei n.º 123/97, de 22 de Maio (torna obrigatória a adopção de um conjunto de normas técnicas básicas de eliminação de barreiras arquitectónicas em edifícios públicos, equipamentos colectivos e via pública, para melhoria da acessibilidade das pessoas com mobilidade condicionada), etc.

Estamos perante edificações com finalidades especiais cujos projectos terão necessariamente de obedecer a requisitos construtivos específicos, que, obviamente, complementam os relativos às condições fundamentais de habitabilidade (insolação e iluminação convenientes, volume de ar respirável e temperatura adequada).

4. A construção de zonas de detenção nos estabelecimentos reveste-se de uma particular dificuldade por imperativos de segurança (riscos agravados de incêndio, danificação dos equipamentos etc.) e de saúde pública (aumento das doenças transmissíveis, v.g. SIDA). No plano da segurança, importa considerar a qualidade, natureza e modo de aplicação dos materiais construtivos, por forma a prevenir as agressões entre detidos ou que estes atentem contra a sua própria vida. Igualmente, e como unanimemente reconhecido, os locais de detenção deverão ficar adjacentes às áreas de trabalho dos funcionários policiais, de modo a permitir uma rápida intervenção em caso de necessidade, e, simultaneamente, não devem dar nem para espaços interiores abertos ao público, nem para a via pública. Os materiais de construção devem ser resistentes ao fogo e de cores claras.

Os pontos de luz e as chapas acrílicas devem ser protegidos por redes metálicas de malha tremida, por forma a que os mesmos sejam inacessíveis aos detidos, quer para evitar tentativas de mutilações ou suicídio, quer para prevenir quaisquer tentativas de fuga.

A parte sanitária dos compartimentos de detenção deve ser separada da parte do maciço por meio de uma baia, cuja altura de 0.90m permite conciliar a privacidade do detido com a necessidade de segurança dos próprios funcionários policiais evitando que aquele se subtraia à sua vigilância.

A constituição das portas e a direcção e sentido de abertura devem salvaguardar a ocorrência de acidentes ou o seu uso como instrumento de agressão contra os funcionários policiais.

5. A vigilância do estabelecimento policial e das celas em particular (visual e por meio de sistema electrónico) reveste, indubitavelmente, na actualidade, uma importância acrescida. Qualquer sistema de vigilância a instalar nos estabelecimentos policiais deverá prosseguir os objectivos seguintes:

- máxima eficácia com um número de pessoal mínimo;
- permanência(vigilância contínua);
- assegura uma rápida intervenção a qualquer apelo dos detidos;
- salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa humana.

6. São também definidos os procedimentos que devem ser adoptados na sequência de uma detenção, por forma a garantir o seu conhecimento por todos os intervenientes e, conseqüentemente, uma maior transparência perante a sociedade. A existência de regras claras e simples afastará mórbidos climas de suspeição face às intervenções policiais e reforçará o prestígio e credibilidade das forças de segurança.

Com efeito, o prestígio e a credibilidade das forças de segurança junto dos cidadãos estão intimamente ligados ao sentido de dignidade e de rigoroso respeito dos procedimentos legais por parte dos funcionários policiais. Mas estes devem também ser protegidos contra denúncias caluniosas, críticas injustificadas ou manobras intimidatórias dos visados pela acção policial.

7. Convém salientar que se teve em consideração, neste domínio, não só as normas constantes do Regulamento Geral das Edificações Urbanas mas também os diversas Resoluções da ONU, Recomendações do Conselho da Europa e, ainda a experiência estrangeira particularmente da França e da Inglaterra.

Teve-se em particular atenção a experiência do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, instituído pela Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e Penas ou Tratamentos Desumanos e Degradantes, ratificada por Decreto do Presidente da República n.º 8/90 de 20 de Fevereiro.

O CPT, no que se refere às condições materiais de detenção em estabelecimentos das forças da ordem, tem definido os seguintes critérios gerais: “Todas as celas deveriam ser de tamanho razoável, tendo em conta o número de pessoas que são supostas alojar e possuir iluminação adequada (isto é, luz suficiente que permita ler fora dos períodos nocturnos de descanso) e ventilação adequada; as celas deveriam possuir, preferencialmente luz natural. Além disso, deveriam ser arrançadas de forma a permitir ao detido descansar (por exemplo, um banco ou banquetta fixa) e as pessoas obrigadas a passar a noite sob detenção, deveriam poder dispor de um colchão e de cobertores limpos. As pessoas detidas deveriam poder satisfazer as suas necessidades naturais, sempre que necessário, de condições de higiene e de decência, e dispor de instalações apropriadas à sua higiene pessoal. Deveriam ter acesso a água potável e a ser-lhes fornecida alimentação, a horas normais, pelo menos uma refeição completa por dia (ou seja, a qualquer coisa mais substancial do que uma sanduíche). As pessoas sujeitas a prolongados períodos de detenção (24 horas ou mais) deveriam, na medida do possível, poder fazer exercícios ao ar livre”.

8. No que concerne ao direito à informação de direitos e deveres da pessoa detida consagra-se a obrigatoriedade de existência em todos os postos policiais de folheto informativo, não rasgável, com texto em várias línguas, que será entregue a todos os detidos para melhor garantia dos seus direitos de defesa.

9. Passa a ser obrigatório não só o Livro de Registo de Detidos, mas também o Boletim Individual de Detido destinado ao registo de todas as circunstâncias e medidas relativas ao detido.

10. No que diz respeito ao controlo das detenções policiais assinala-se que, para além do controlo judicial, existe em Portugal um controlo administrativo da situação dos detidos e dos locais de detenção com vista a a proteger e garantir os direitos individuais consagrados nas normas de direito nacional e internacional. A Inspeção — Geral da Administração Interna, como serviço de inspecção e fiscalização especialmente vocacionado para o controlo da legalidade e defesa dos direitos dos cidadãos, procederá a verificações sistemáticas dos locais de detenção.

I — GENERALIDADES

1 — Âmbito de aplicação

A presente regulamentação aplica-se a todos os locais de detenção dos forças de segurança e a todas as pessoas que, por qualquer motivo, se encontrem detidas em estabelecimentos policiais, sem prejuízo do disposto na lei e regulamentos aplicáveis quer à detenção, quer aos requisitos construtivos das edificações urbanas.

2 — Conceito de detenção

Considera-se detenção para efeitos deste regulamento toda a privação da liberdade por um período inferior a 48 horas, bem como a condição da pessoa sujeita ao procedimento de identificação obrigatória.

II — DAS CONDIÇÕES GERAIS DOS LOCAIS DE DETENÇÃO

3 — Características gerais

3.1 — Todos os locais de detenção devem reunir boas condições de habitabilidade, possuir iluminação natural e artificial, isolamento contra o frio e o calor excessivos, arejamento e condições de segurança.

3.2 — As celas devem situar-se preferencialmente no rés-do-chão próximo das áreas de permanência dos funcionários policiais, e não podem dar directamente para corredores ou espaços abertos ao público.

3.3 — Os locais de detenção devem situar-se, preferencialmente, nos postos policiais das sedes dos tribunais de comarca.

3.4. — Os locais de detenção actualmente existentes serão progressivamente objecto de obras de remodelação que se mostrem necessárias para corrigir as más condições de salubridade ou de segurança, dando-se prioridade à recuperação das celas existentes nas sedes dos tribunais de comarca.

4 — Disposição interior das celas

4.1 — As celas não poderão ter área inferior a 6 m², 9 m² ou 20 m², consoante se destinem a alojar um, dois ou cinco detidos.

4.2 — O pé-direito livre mínimo não pode ser inferior a 2,40 m.

4.3 — As camas serão constituídas por um maciço com 2,00 m ∞ 0,70 m ∞ 0,30 m, em betão, com um estrado em madeira devidamente embutido, que servirá de base ao respectivo colchão. Havendo vários maciços, um deles terá a altura máxima de 15 cm e será destinado preferencialmente a detidos que se encontrem sob influência de álcool ou de estupefacientes.

4.4 — O afastamento mínimo entre duas camas contíguas será de 1 m.

4.5 — Serão asseguradas iluminação natural e uma ventilação conveniente, por janela basculante com 70 cm ∞ 50 cm situada a uma altura acima do pavimento não inferior a 1,80 m protegida por rede metálica a fim de impedir a entrada de insectos e evitar o acesso directo pelo interior da cela e accionada do exterior.

4.6 — As janelas serão, ainda, uma grade exterior de protecção, constituída por barras verticais distando entre si cerca de 5 cm e não acessível do interior da cela, não podendo dar para a via pública.

4.7 — As portas das celas deverão ser em chapa de ferro com 2,00 m ∞ 0,80 m ∞ 0,037 mm, de correr ou abrindo para o exterior, com um visor de portinhola, com óculo de 180.º, que permita uma visão total do interior da cela e munidas de dispositivo de segurança que permita a rápida saída dos detidos em caso de sinistro.

4.8 — As celas devem ser apetrechadas com equipamento de alarme, dispondo, designadamente de um dispositivo para emissão de sinal sonoro que permita ao detido o chamamento do guarda vigilante, em caso de necessidade de assistência.

4.9 — As instalações sanitárias devem ser de um nível adequado e estar localizadas de forma a permitir que cada detido possa satisfazer as suas necessidades físicas com privacidade e de um modo limpo e decente, sendo separadas do maciço da cama designadamente, por uma baia de 0,90 m de altura.

4.9.10 — equipamento mínimo das instalações sanitárias será constituído por: lavatório em aço inox incrustado num maciço de betão, com torneira temporizada só tendo à vista o botão accionador e a bica de água, e uma bacia de retrete, tipo turca, munida de fluxómetro embutido na parede, apenas sendo visível o botão de accionamento e a bica de saída de água para a turca.

A turca deverá ficar situada a um nível inferior ao pavimento de modo a funcionar como ralo de escoamento.

4.9.2 — As instalações sanitárias terão iluminação e renovação permanente de ar asseguradas directamente do exterior da edificação.

4.9.3 — Em caso algum será prevista a utilização de aparelho de combustão, designadamente de esquentador a gás, nas instalações sanitárias.

4.9.4 — Existirá no exterior da cela uma torneira de segurança.

4.10 — *Iluminação artificial*

Deverão ser observadas as normas técnicas admitidas nesta matéria.

Não poderá ser instalada no espaço da cela nenhuma tomada de corrente nem nenhum comando de iluminação. Só deverá ser previsto um ponto luminoso, montado na parede contígua com a antecâmara, por cima da porta, protegido por uma grade metálica, com acesso pela antecâmara e comandado a partir desta.

4.11 — *Materiais e forma de aplicação*

4.11.1 — Os materiais a aplicar deverão ser resistentes ao fogo.

4.11.2 — Os maciços do lavatório, da cama e da baia de protecção terão todas as arestas e ângulos arredondados.

4.11.3 — As canalizações serão interiores

4.11.4 — O pavimento da cela será em cimento que pode ser revestido com material cerâmico antiderrapante. As paredes e tectos serão rebocados, lisos e pintados com tinta resistente, lavável, de cor clara e não facilmente inflamável

5 — **Limpeza das celas**

5.1 — As celas deverão ser mantidas em boas condições de higiene e limpeza para o que devem ser limpas diariamente.

5.2 — As celas deverão ser objecto de operações periódicas de desinfestação, com pulverização de produtos bactericidas.

5.3 — Nos locais de detenção não poderão ser guardados quaisquer objectos que possam ser utilizados perigosamente pelos detidos, designadamente quando com eles possam atentar contra a própria vida e ou a vida de outrem.

6 — Obras periódicas de conservação

As celas deverão ser reparadas e beneficiadas, pelo menos uma vez em cada período de oito anos, com o fim de remediar as deficiências provenientes do seu uso normal e de as manter em boas condições de utilização.

7 — Parecer prévio do Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações (GEPI)

7.1 — Estão sujeitos a parecer prévio vinculativo do GEPI:

a) os projectos de todas as obras de construção de zonas de detenção.

b) os projectos de obras de remodelação que impliquem alteração das estruturas das zonas de detenção.

7.2 — Não estão sujeitos ao procedimento previsto no número anterior as obras de simples conservação, restauro ou limpeza.

7.3 — O parecer do GEPI deverá ser emitido no prazo máximo de 30 dias.

8 — Inventário dos locais de detenção

8.1 — Existirá uma lista oficial de todos os locais de detenção existentes nos estabelecimentos policiais, a elaborar pelos respectivos Comandos — Gerais, com a especificação da área, lotação e localização de cada cela.

8.2 — Os Comandos-Gerais da PSP e da GNR remeterão cópia autenticada da respectiva lista à PGR, IGAI e PJ.

9 — Vigilância dos Estabelecimentos Policiais

9.1 — Sem prejuízo da intimidade da vida privada deverão ser criados dispositivos de vigilância dos estabelecimentos policiais das zonas de detenção, para evitar tentativas de evasão e melhor garantir a segurança dos funcionários policiais e dos detidos, designadamente impedindo os actos auto-agressivos e zelando pelo estado de saúde daqueles

9.2 — A instalação de sistemas de vigilância áudio e vídeo do interior e exterior dos estabelecimentos policiais deve ser assinalada por meio de painel visível. As cassetes gravadas serão conservadas por um período de 30 dias, findos os quais serão reutilizadas.

9.3 — As pessoas detidas devem ser objecto de vigilância regular e discreta pelo competente agente policial, intensificando-se as rondas sempre que os detidos apresentem sintomas de estar sob a influência de drogas, álcool, medicamentos ou num estado comocional recente.

III — DAS CONDIÇÕES DE DETENÇÃO

10 — Princípios gerais

10.1 — Toda a pessoa detida é colocada sob a responsabilidade e protecção da polícia.

10.2 — Toda a pessoa detida deve ser tratada com humanidade e com respeito da dignidade inerente ao ser humano, sem qualquer discriminação, designadamente em razão da nacionalidade, condição social, convicções políticas, religiosas ou outras.

10.3 — A pessoa detida deve beneficiar de um tratamento adequado à sua condição de pessoa não condenada e, sempre que possível, será separada das pessoas presas em cumprimento de pena.

11 — Alojamento

11.1 — Sempre que possível e salvo contra-indicação devem os detidos ser alojados em compartimentos singulares.

11.2 — É garantida a completa separação dos detidos que em função do sexo ou que sejam portadores de doença contagiosa.

11.3 — Se tal for exequível, os jovens, idosos e grávidas deverão ser guardados à vista, designadamente quando na cela permanecerem indivíduos presos a aguardar transporte para o estabelecimento prisional.

11.4. — Sempre que o número de detidos exceda a lotação das celas deve o respectivo comandante diligenciar para que aqueles sejam transferidos para outros locais de detenção mais próximos ou, não sendo tal possível, guardados à vista em condições de dignidade e segurança.

11.5 — Cada detido disporá de uma cama individual e roupa adequada para esta, mantida e substituída de modo a assegurar o seu bom estado de conservação e limpeza.

11.6 — Os cobertores disponíveis deverão ser em número suficiente, em função das condições térmicas existentes. Após cada utilização deverão ser objecto de desinfectação e acondicionados em local adequado.

11.7 — Sem prejuízo das medidas de segurança que se mostrarem adequadas, as pessoas detidas em cumprimento de mandado de detenção para comparência a acto judicial deverão, em principio, ser guardadas à vista.

11.8 — As pessoas conduzidas ao estabelecimento policial para efeitos de identificação ao abrigo dos artigos 250.º do Código de Processo Penal e 3.º Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro, não podem recolher às celas, devendo permanecer na área de atendimento ou numa sala destinada a esse fim, sem embargo das medidas de segurança que as circunstâncias aconselhem. Logo que tenha decorrido o prazo legal de retenção, a pessoa deve ser informada de que pode deixar o posto policial.

12 — Higiene pessoal

Deve ser exigido a todos os detidos que se mantenham limpos e, para este fim, ser-lhes-ão fornecidos artigos de higiene necessários à sua saúde e limpeza e praticar, na medida do possível exercício ao ar livre.

13 — Alimentação

13.1 — Serão fornecidos aos detidos refeições convenientemente preparadas e apresentadas de acordo com as normas dietéticas e de higiene, no que concerne a quantidade e qualidade das mesmas.

13.2 — Cada detido deve ter sempre acesso a água potável.

13.3 — São proibidos a posse e o uso de bebidas alcoólicas no interior dos estabelecimentos policiais.

13.4 — Dentro dos limites com a boa ordem do estabelecimento policial, os detidos podem, se o desejarem, mandar vir do exterior alimentação, a expensas próprias, quer através da Administração, quer através de familiares ou amigos.

13.5 — A Administração suportará os encargos com a alimentação das pessoas detidas, que aleguem insuficiência económica.

14 — Informação de direitos

14.1 — Em cada posto policial deverá ser afixado, em lugar bem visível e nas zonas de detenção, um painel com informação sobre os direitos e deveres dos detidos, transcrevendo-se integralmente o artigo 61.º do Código de Processo Penal. Existirá ainda um folheto informativo contendo, em várias línguas, indicação sumária dos direitos e deveres da pessoa detida.

14.2 — A informação dos direitos de constituir advogado e de comunicação com familiar ou pessoa da sua confiança, bem como a entrega do folheto informativo referido no número anterior, deverão ficar documentadas lavrando-se termo de notificação e entrega.

14.3 — A informação referida no número anterior deverá ser efectuada numa língua que o detido compreenda, solicitando-se sempre a presença de intérprete quando for caso disso.

14.4 — O detido deve ser autorizado a informar imediatamente a família sobre a sua situação e devem ser-lhe dadas todas as facilidades razoáveis para o efeito, permitindo-se a utilização do telefone do próprio posto, quando inexista telefone público.

14.5 — Após a detenção, deve o detido ser auxiliado na medida do possível na resolução dos seus problemas pessoais urgentes.

14.6 — No auto de detenção deverão especificar-se as circunstâncias em que ocorreu a detenção e descrever-se qualquer ferimento apresentado pelo mesmo com indicação da respectiva origem.

15 — Contacto do detido com o seu defensor

O detido deve ser autorizado a contactar telefonicamente com o seu defensor, facultando-se-lhe a utilização do telefone do posto por um período limitado, quando inexista telefone público nas instalações do posto policial.

16 — Livro de Registo de Detidos e Boletim Individual de Detido

16.1 — Em cada estabelecimento há um livro de registo, de modelo aprovado superiormente, em que são consignados relativamente a cada detido e pela ordem de entrada:

- identificação da pessoa detida;
- dia e hora da detenção e da apresentação à autoridade judiciária;
- local da detenção;
- identidade dos funcionários intervenientes na detenção;
- identificação do facto que motivou a detenção e das circunstâncias que legalmente a fundamentam;

16.2 — Sem prejuízo do livro referido no número anterior será elaborado um Boletim Individual de Detido, de modelo a aprovar superiormente, destinado ao registo de todas as circunstâncias e medidas relativas ao detido, designadamente, o momento e a causa da privação de liberdade, o momento de informação dos direitos, marcas de ferimentos, contactos com familiares, amigos ou advogado, incidentes ocorridos durante a detenção, momento da apresentação à autoridade judiciária e da libertação.

Tal boletim deverá ser assinado pelos agentes policiais intervenientes e pelo detido.

17 — Bens do detido

17.1 — Sempre que por razões de segurança ou de saúde pública sejam retirados ao detido quaisquer objectos ou vestuário, será elaborado auto de depósito, que será registado numerado, identificado com o expediente relativo à detenção e assinado pelo detido e por quem dirigiu a diligência.

17.2 — As revistas deverão ser feitas em lugar reservado, por pessoa do mesmo sexo, sem prejuízo da adopção das medidas de segurança necessárias em razão da perigosidade do detido.

17.3 — Todos os objectos do detido devem ser conservados em lugar seguro até à sua devolução, lavrando-se, então, o competente termo de entrega.

18 — Assistência aos familiares das pessoas detidas

O comandante do posto policial deve diligenciar, quando necessário, para que seja prestada assistência aos familiares a cargo da pessoa detida, nomeadamente aos menores, promovendo, neste caso, que os serviços da Segurança Social assegurem a guarda dos menores deixados sem vigilância.

19 — Informação ao detido do falecimento ou de doença grave de familiar

Todo o detido deve ser informado imediatamente do falecimento ou doença grave de um parente próximo.

20 — Escolta a detidos

20.1 — A condução dos detidos de e para o posto policial deve ser feita com discrição e obedecerá às regras de segurança, exigíveis em função dos riscos previsíveis.

20.2 — Na escolta aos detidos em visitas a familiares doentes ou participação em cerimónias fúnebres de familiares, deverão adoptar-se as medidas indispensáveis para evitar riscos de evasão ou acidente, conciliando na medida do possível, a prudência e as atitudes humanas exigidas pelas circunstâncias.

21 — Doença ou falecimento do detido

21.1 — Sem prejuízo do direito de consultar médico da sua escolha, a expensas suas, deve o detido, com a brevidade possível e exigível pelas circunstâncias, designadamente se exhibir ferimentos ou em razão do seu estado de saúde, ser submetido a exame médico para diagnóstico de doenças ou anomalias físicas ou mentais que obriguem a providências especiais imediatas.

21.2 — Os detidos doentes que necessitem de cuidados especializados, devem ser transferidos para estabelecimento de saúde adequado ou ser-lhes assegurada a medicação já anteriormente prescrita, adoptando-se todas as medidas para proteger a vida e a saúde da pessoa detida.

21.3 — O exame médico de uma pessoa detida deverá ser feito em local reservado, salvo indicação em contrário do próprio médico, sem embargo da adopção das medidas de segurança exigíveis pelas circunstâncias.

21.4 — Em caso de morte da pessoa detida deverá o comandante do posto policial comunicar imediatamente o facto ao Ministério Público, à Inspeção — Geral da Administração Interna (IGAI), bem como ao familiar mais próximo conhecido.

21.5 — O resultado da averiguação ou do inquérito administrativo será levado ao conhecimento do familiar mais próximo conhecido.

IV — CONTROLO ADMINISTRATIVO

22 — Visitas de inspecção

22.1 — Os locais de detenção das forças de segurança serão objecto de verificação sistemática por parte da Inspecção — Geral da Administração Interna (IGAI).

22.2 — As visitas de inspecção serão efectuadas sem pré-aviso, a qualquer hora do dia ou da noite.

22.3 — O acesso aos locais de detenção deverá ser imediatamente facilitado, após identificação dos inspectores.

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

22.5 — Sempre que seja detectada alguma situação de detenção ilegal deverão os inspectores diligenciar para que seja observado o disposto no artigo 261.º do Código de Processo Penal, promovendo o controlo judiciário da detenção, sem prejuízo das medidas disciplinares que se impuserem.

23 — Dever de participação

O funcionário policial que seja testemunha de actos de violência ou de tratamento desumano ou degradante de pessoa detida, deve fazê-los cessar e dar conhecimento imediato ao superior hierárquico e à IGAI.

Lisboa, 01.07.97

O Director dos Assuntos Internos,

José Vicente Gomes de Almeida

18 — RECURSO A ARMA DE FOGO PELAS FORÇAS POLICIAIS

A — DETERMINAÇÃO MINISTERIAL

1. Por despacho de 04.02.97, Sua Excelência o Ministro da Administração Interna determinou à IGAI a elaboração de:

- estudo e anteprojecto respeitantes à revisão da legislação sobre uso de armas de fogo pelas forças de segurança;
- estudos e/ou propostas que entender adequadas em vista do tipo de armas utilizado pela PSP, do tipo de instrução de tiro ministrado aos agentes da PSP, e da sua avaliação e controlo, e da possibilidade de acesso da PSP a condições para a efectivação de perícias técnicas.

Em cumprimento desse despacho, o Ex.^{mo} Senhor Inspector-Geral da Administração Interna nomeou uma comissão, especificando que o ora signatário “coordenará e dirigirá todo o processo devendo ainda ficar responsável directamente pelo estudo da revisão da legislação sobre uso de armas de fogo” — despacho de 13.02.97.

Posteriormente, o Senhor Inspector-Geral submeteu a Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, entre o mais, o seguinte:

“a) No que concerne à problemática do uso de armas de fogo pelas forças de segurança, é meu entendimento de que deverá cotejar-se o direito comparado no âmbito da União Europeia e deverá integrar-se no direito português a filosofia das recomendações de organizações internacionais, sem perder de vista a especificidade da situação portuguesa quanto a segurança e criminalidade.” — ofício 11/IGAI/97, 13.02.97.

O despacho ministerial de 9 de Maio de 1997 deu concordância à submissão supra referida e acrescentou: “Quanto ao projecto de articulado, deverá ser dada prioridade à fixação de um conjunto de princípios e regras gerais que possam constituir capítulo próprio sobre a matéria, a

incluir numa proposta de Lei de Bases da Actividade Policial, que dê seguimento a recomendação formulada nesse sentido pelo Grupo de Avaliação da Formação.”

É em cumprimento dos despachos supra enunciados, na parte respeitante à revisão da legislação sobre uso de armas de fogo, que se elaborou o anteprojecto que segue.

O texto tem a seguinte esquematização:

Uma introdução, onde se concentra a justificação genérica do articulado proposto. Com as devidas adaptações, expurgando-a de matéria que só releva para a sede em que nos encontramos, seria o preâmbulo.

O articulado proposto, com a explicação de cada proposta imediatamente a seguir a cada artigo.

As conclusões, com o articulado corrido, sem qualquer anotação.

Anexo ao texto, apensa-se um conjunto de textos legislativos ou convencionais que foram directamente considerados.

B — INTRODUÇÃO

2. As circunstâncias em que as forças policiais podem, ou mesmo devem, utilizar a força, tem vindo a constituir uma preocupação sentida nacional e internacionalmente.

Em Portugal, a polícia, parte integrante da Administração Pública, encontra-se subordinada à Constituição e à lei, e deve actuar com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé — artigo 266.º, n.º 2 da Constituição. Especificamente no que respeita a medidas de polícia, elas não devem ser utilizadas para além do estritamente necessário — artigo 272.º, n.º 2, *idem*.

A Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou na 106ª sessão plenária de 17 de Dezembro de 1979, resolução 34/169, o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, onde se inscreve, no artigo 3.º: “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”.

Se estes princípios da necessidade e da proporcionalidade são as balizas de qualquer intervenção pela força, são-no, ainda com maior premência de acatamento, quando está em causa a utilização de um dos instrumentos mais sensíveis da força, a arma de fogo.

Só que, a realidade da vida ensina que não basta a mera proclamação de grandes princípios para que as forças policiais se sintam em condições de a todo o momento poder optar por um ou outro tipo de intervenção.

Por isso, algumas das leis vigentes para as diversas forças policiais, além de proclamarem expressamente os limites decorrentes dos princípios da necessidade e da proporcionalidade, disciplinam, com algum pormenor, os requisitos para a utilização de armas de fogo, bem como certos deveres que acompanham tal utilização, tais como o dever de socorro e o dever de relato.

Subjacente a toda esta regulamentação está, ou deve estar, a necessidade de cobrir o mais possível duas vertentes:

Em primeiro lugar, os direitos das pessoas, muito em especial o direito à vida — *A vida humana é inviolável*, artigo 24, n.º 1 da Constituição — direito primeiro que só circunstâncias verdadeiramente excepcionais, circunstâncias em que outras vidas podem estar em causa, podem fazer questionar, e o direito à integridade física;

Em segundo lugar, os direitos dos agentes policiais que, no cumprimento do seu dever, necessitam de saber até onde podem ir, onde é que a sua acção, porventura plenamente justificada de um ponto de vista estritamente securitário, tem de terminar face a valores mais elevados.

3. O Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes adoptou os “Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”(em diante, por vezes, Princípios).

Muitas das suas prescrições encontram-se já inscritas no nosso ordenamento, podendo-se dizer que, em geral, elas são mesmo património da nossa ordem jurídica.

Porém, no que respeita estritamente à utilização de armas de fogo, o nosso ordenamento não apresenta a uniformidade que parece impor-se. Na verdade, a título meramente exemplificativo, depara-se o seguinte quadro:

a) No mero interior do complexo legislativo directamente aplicável à Guarda Nacional Republicana há diferentes extensões de tratamento da matéria:

Lei Orgânica, aprovada pelo D.L. n.º 231/93, de 26.06 — artigo 30.º, meios coercivos em geral;

Estatuto dos Militares da GNR, aprovado pelo DL n.º 265/93, de 31.07 — artigo 13.º uso de meios adequados, com um número 3 prevenindo a utilização das armas, mas não distinguindo as armas;

Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Portaria n.º 722/85, de 25.09 — artigo 7.º da Parte III — o mais extenso na previsão das situações.

Pois bem, este diferente tratamento pode ser motivo de alguma dificuldade de interpretação.

b) Existe diferença legal expressa no que respeita às circunstâncias que justificam a utilização de arma de fogo para prisão de indivíduo evadido ou com mandato de captura na legislação respeitante à PSP e à P. Judiciária — respectivamente, artigo 2.º, n.º 1, c) do DL n.º 364/83, de 28.09 e artigo 92.º, n.º 1, c) do D.L. n.º 295-A/90, de 21.09.

c) Existe patente diferença, sem razões substanciais que a justifique, entre o previsto para o pessoal em serviço nos estabelecimentos prisionais — artigo 126.º do DL n.º 265/79, de 01.08, na redacção do DL n.º 49/80, de 22.03, e o previsto para as outras forças noutras circunstâncias que não essas;

d) Aqui e ali, a letra da lei não tem a mesma expressão, o que pode levar a situações de perplexidade no momento concreto da sua interpretação — artigo 2.º, n.º 2, b) do DL n.º 364/83: “Para efectuar a captura ou impedir a fuga de indivíduo fortemente suspeito_”; artigo 92.º, n.º 1, b) do DL n.º 295-A/90, de 21.09: “Para efectuar a captura ou impedir a fuga de indivíduo *determinado*, fortemente suspeito_” (destaquei a diferença).

4. A falta de uniformidade detectada deve ser colmatada. Quando qualquer agente policial se vê na contingência de utilizar uma arma de fogo para o cumprimento da missão que lhe está cometida, não deve haver distinção de proveniência. Pode ser da Polícia Judiciária, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, da Polícia Marítima ou doutro corpo — não há razões substanciais para distinguir. Repare-se, até, que pode estar-se em sede de actuação conjunta no mesmo local e à mesma hora, de várias forças. Os parâmetros jurídicos para a utilização de arma de fogo devem ser uniformes. Por isso, um dos objectivos deste anteprojecto é consagrar essa uniformidade, garantindo, assim, uma unidade de entendimento.

5. Mas, ao realizar-se essa uniformidade, deve pretender-se obter algo de ainda mais decisivo — introduzir uma distinção clara entre as situações mais alargadas de recurso a arma de fogo, e as situações mais restritas, mais exigentes, de recurso a arma de fogo contra pessoas. As primeiras englobarão todas aquelas em que o alvo do disparo não é a pessoa, mas aquilo que na linguagem jurídica se chama coisas; as segundas, muito mais restritas, são aquelas em que o alvo do disparo é, directamente, a pessoa. Isto, que pode parecer evidente, não o é na nossa

legislação. Andam nela misturadas situações em que se dispara para abater um animal, situações em que se dispara para entrar numa casa, e situações em que se dispara directamente contra uma pessoa. Com o articulado proposto separam-se os dois planos.

Deste modo, salvaguarda-se a vida humana até ao extremo possível.

Salvaguarda-se, igualmente, o agente policial, que, com um quadro mais claro de procedimentos, vê fortalecida aquela por vezes tão ténue barreira que o faz passar, de um momento a outro, de agente da lei a prevaricador da lei. Vai-se, assim, por via legislativa, de encontro à Resolução 690, de 1979, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa — Declaração Sobre a Polícia — quando inscreve: “13. Os funcionários de Polícia devem receber instruções claras e precisas sobre a forma e as circunstâncias em que devem fazer uso das suas armas.”

Pela mesma via, facilita-se a concretização posterior no ensino e formação dos agentes policiais da insistência “na formulação e nas concretizações dos princípios jurídicos em que deve assentar a correcta formação da decisão de utilizar ou não utilizar armas letais e não letais nas diversas situações críticas tipificáveis”, que constitui a Recomendação 24ª do Relatório Final do Grupo de Avaliação do Ensino e dos Processos de Formação no Domínio das Forças e Serviços de Segurança (em diante, Relatório Final do Grupo de Avaliação).

6. Finalmente,

Com um quadro de actuação rigidamente restritivo, pode abrir-se às forças policiais uma dificuldade acrescida de cumprir cabalmente as suas funções de defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. Os infractores da lei tenderão a escapar-se, sabedores da impossibilidade de serem objecto de intervenção armada. Deverá contrabalançar-se, pois, a rigidez enunciada com um agravamento penal da desobediência à autoridade policial, em especial no que concerne às ordens de parar, de se identificar e de dispersar.

Evidentemente, noutro plano, deve actualizar-se, permanentemente, o equipamento, treino e formação em geral dos agentes policiais.

C — PROPOSTA DE ARTICULADO

Passa-se a enunciar a proposta de articulado, seguindo-se imediatamente a cada artigo as notas essenciais que o podem justificar e explicar:

Artigo 1.º

(Objecto e âmbito de aplicação)

1 — O presente diploma aplica-se às situações de recurso a arma de fogo em acção policial.

2 — Para os fins desta lei, entende-se por acção policial a que for desenvolvida pelas entidades e agentes previstos no número seguinte, no exercício das funções que legalmente lhes estiverem cometidas.

3 — São abrangidas todas as entidades e agentes policiais; incluem-se nesta noção todas as entidades e agentes definidos pelo Código de Processo Penal como órgãos de polícia criminal e autoridades de polícia criminal, em relação aos quais o respectivo estatuto legal preveja a possibilidade de utilização de arma de fogo.

4 — A utilização de arma de fogo em instrução, exercício ou demonstração não é objecto deste diploma.

*

Explicação:

Prefere-se a expressão “recurso a arma de fogo”. Esta expressão dá já uma ideia de excepionalidade, que é a subjacente a todo o articulado; admite-se, no entanto, a alternativa, “uso de arma de fogo”. A ser utilizada esta alternativa, proceder-se-ia a modificação correspondente em todos os preceitos.

Com a formulação do n.º 3 intenta-se abranger todo os sectores da Administração que possam vir a ser objecto da *Lei de Bases da Actividade Policial*, perspectivada no despacho ministerial de 9 de Maio de 1997 (cfr. ponto 1. supra).

Evidentemente que se pressupõe o presente “sistema de polícia nacional” com o seu “grau de confusão”, para utilizar em ambos os casos as expressões da II Parte, ponto 3., do Relatório Final do Grupo de Avaliação. É que foi tendo como alvo esse “sistema de polícia nacional” que o Grupo de Avaliação apresentou a sugestão complementar 7ª de se aprovar “num âmbito mais geral uma Lei de Bases da Acção Policial”.

Artigo 2.º

(Princípios da necessidade e da proporcionalidade)

1 — O recurso a arma de fogo só é permitido em caso de absoluta necessidade, como medida extrema, quando outros meios menos perigosos se mostrem ineficazes, e desde que proporcionado às circunstâncias.

2 — Em tal caso, o agente deve esforçar-se por reduzir ao mínimo as lesões e danos e respeitar e preservar a vida humana.

*

Explicação:

O número 1 corresponde, grosso modo, ao corpo do n.º 1 do artigo 92.º do DL n.º 295-A/90 de 21 de Setembro (Lei da P. Judiciária). Reforçou-se a ideia do último recurso, com a referência expressa à absoluta necessidade, importada do artigo 13.º, 1 do Estatuto dos Militares da GNR, aprovado pelo DL 265/93, de 31 de Julho, e que neste preceito está referido a todo o uso da força. Reforçou-se esta absoluta necessidade com a ineficácia de outros meios menos perigosos, expressão correspondente a: “somente quando medidas menos extremas se mostrem insuficientes”, do ponto 9. dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, e a: “ineficácia de meios menos violentos”, do artigo 126.º, n.º 2, do DL 265/79, de 1 de Agosto, na redacção do DL 49/80, de 22 de Março (Lei dos Serviços que têm a seu cargo as medidas privativas de liberdade). Não se contemplou neste número a legítima defesa, como consta no corpo do n.º 1 do artigo 1.º do 364/83, de 28 de Setembro, porque essa circunstância fica prevista expressamente noutro artigo. Manteve-se a expressão “proporcionado”, embora possa haver vantagem em utilizar-se a combinação, *necessidade, adequação e proporcionalidade*, como se faz na Recomendação 23ª do Relatório Final do Grupo de Avaliação [(A combinação, “*congruencia, oportunidad y proporcionalidad*” é empregue no artigo quinto, 2, c), aplicável por força da alínea d), da *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo (Jefatura, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, espanhola)].

Retirou-se o termo “coacção”, por não trazer qualquer contributo para a definição das situações. “Medida extrema” chega e é, até, mais incisiva.

O número 2 é um corolário do princípio geral. Estando, porém, em causa um meio tão perigoso, e considerando-se os destinatários primeiros da norma, entende-se que tudo o que sirva ao reforço das ideia base é bem vindo. O preceito acolhe *ipsis verbis*, o ponto 5. b) dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.

Artigo 3.º

(Recurso a arma de fogo)

1 — No respeito dos princípios do artigo 2.º, é permitido o recurso a arma de fogo:

a) Para repelir agressão actual, ou tentativa de agressão, ilícitas, dirigida contra o próprio agente da autoridade, contra o seu posto de serviço ou contra terceiros;

b) Para efectuar a captura ou impedir a fuga de indivíduo fortemente suspeito de haver cometido crime em que é admissível prisão preventiva, designadamente quando faça uso ou disponha de armas de fogo, bombas, granadas, explosivos ou armas brancas;

c) Para efectuar a prisão de indivíduo evadido ou objecto de mandado de detenção pela prática de crime em que é admissível prisão preventiva ou para impedir a fuga de qualquer indivíduo regularmente preso ou detido.

d) Para libertar reféns;

e) Para sustar ou impedir atentado em curso ou iminente, ou a continuação de atentado grave, contra instalações de utilidade pública ou social e que seja susceptível de provocar prejuízo importante, ou contra o transporte de bens perigosos.

f) Para abate de animais indiferenciados que façam perigar pessoas ou bens ou que, gravemente feridos, não possam com êxito ser imediatamente assistidos;

g) Como meio de alarme ou pedido de socorro, numa situação de emergência, quando outros meios não possam ser utilizados com a mesma finalidade.

h) Para vencer a resistência violenta à execução de um serviço no exercício das suas funções e manter a autoridade depois de ter feito aos resistentes intimação inequívoca de obediência, e após esgotados todos os outros meios possíveis para o conseguir;

i) Quando a manutenção da ordem pública assim o exija ou os superiores do agente, com a mesma finalidade, assim o determinem.

2 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, o recurso a arma de fogo contra pessoas só é permitido desde que, cumulativamente, a respectiva finalidade não possa ser alcançada através do recurso a arma de fogo contra coisas e se verifique uma das circunstâncias a seguir taxativamente enumeradas:

a) Para repelir agressão actual e ilícita dirigida contra o agente ou terceiros, se houver perigo iminente de morte ou lesão grave;

b) Para prevenir um crime particularmente grave que ameace vidas humanas;

c) Para proceder à detenção de pessoa que represente essa ameaça e que resista à autoridade, ou impedir a sua fuga.

3 — Sempre que não seja permitido o recurso a arma de fogo, ninguém pode ser objecto de intimidação através de tiro de arma de fogo.

4 — O recurso a arma de fogo só é permitido se for manifestamente improvável que, além do visado ou visados, alguma pessoa venha a ser atingida.

*

Explicação:

O número 1:

O n.º 1 segue, na mera expressão gramatical, praticamente todas as alíneas do artigo 2.º,
1 — do DL 364/83, de 28 de Setembro, com as alterações que mais à frente se indicam.

Todavia, o aparecimento, neste mesmo artigo, de um preceituado específico para o uso de armas de fogo contra pessoas permitirá eliminar a confusão que na legislação actual se pode colocar quanto ao alvo dos disparos. Na verdade, actualmente, o número 1, do artigo 2.º daquele diploma, em especial as alíneas b) e c), parece contemplar, também, o uso de arma de fogo contra pessoas.

Ora, a ser aceite o articulado proposto, este número 1 contempla, apenas, uma actuação contra coisas para cumprimento dos objectivos nele referidos; exemplos: o disparo contra os rodados de um camião, para impedir a fuga; o disparo, depois de aviso, contra os vidros ou a porta de uma casa, onde se sabe que se acoita indivíduo evadido, etc.

Na expressão gramatical do artigo 2.º, n.º 1 do DL n.º 364/83, de 28 de Setembro, procedeu-se às seguintes alterações:

Na alínea b), eliminou-se o conceito de *crime grave*. Com efeito, este conceito é de preenchimento complexo. Assim:

O Código Penal revisto pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, só num momento utiliza o qualificativo grave para definir um crime. É no crime de coacção grave, do artigo 155.º. Ora, não era seguramente apenas este crime que se pretendia contemplar;

A Constituição da República, no normativo respeitante ao júri, vinha empregando a expressão no artigo 210, n.º 1 : *O júri é composto pelos juizes do tribunal colectivo e por jurados e intervém no julgamento dos crimes graves, com excepção dos de terrorismo quando a acusação ou a defesa o requeiram*. Com a 4.ª revisão passou a usá-la no artigo 207.º, n.º 1, com a seguinte redacção: *O júri, nos casos e com a composição que a lei fixar, intervém no julgamento dos crimes graves, salvo os de terrorismo e os de criminalidade altamente organizada, designadamente quando a acusação ou a defesa o requeiram*.

Ora, a última redacção do Código de Processo Penal, já tendo em conta a última revisão do C. Penal, redacção do Decreto-Lei n.º 371/95, de 28 de Novembro, é a seguinte:

Artigo 13.º

Competência do tribunal do júri

1 — Compete ao tribunal do júri julgar os processos que, tendo a intervenção do júri sido requerida pelo Ministério Público, pelo assistente ou pelo arguido, respeitarem a crimes previstos no Título III e no Capítulo I do Título V do Livro II do Código Penal.

2 — Compete, ainda, ao tribunal do júri julgar os processos que, não devendo ser julgados pelo tribunal singular e tendo a intervenção do júri sido requerida pelo Ministério Público, pelo assistente ou pelo arguido, respeitarem a crimes cuja pena máxima, abstractamente aplicável, for superior a oito anos de prisão.

Pois bem, os crimes do número um são crimes de natureza especial, independentemente da pena que lhes está associada. Estão neles previstos alguns crimes com pena máxima de prisão inferior a três anos: art. 311.º, n.º 2 (pena até 2 anos de prisão); art. 322.º, n.º 2 (até 2 anos de prisão ou pena de multa); art. 323.º (até 1 ano de prisão ou pena de multa).

Não parece, pois, que seja parâmetro a ter em conta para este efeito.

Poder-se-ia considerar o outro parâmetro, o do número dois — pena máxima superior a oito anos de prisão.

Todavia, não parece que assim se possa cobrir a realidade com que se confronta a actividade policial.

Arredámo-nos, assim, da expressão problemática, optando por uma que, conquanto exija a intermediação de outro ou outros diplomas, permite em cada caso uma concretização indiscutível. Pretendemos, também aqui, e na medida do possível, que o destinatário primeiro, o agente encarregado da aplicação da lei, disponha de um quadro, o mais linear, dos seus limites de actuação, não o deixando descoberto a análises posteriores que rapidamente podem transformar um agente da lei num fora da lei (Resolução 690 de 1979, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa — Declaração Sobre a Polícia). Considerando a grande variedade de escala de penas previstas no Código Penal, parece-nos que o limite indicado, que

fica igual ao da alínea seguinte, permitirá uma melhor compreensão, e não desguarnecerá o Estado. Atente-se, além disso, que completamente estabelecidos os limites estritos e rígidos do uso de arma contra as pessoas, o cidadão encontra-se antecipadamente protegido em relação à sua integridade física.

Evidentemente, alternativa ainda mais clara será uma enumeração taxativa dos crimes, como se faz na Suécia, no § 2, 1. do Acto sobre o Uso de Armas de Fogo pela Polícia (1969:84). O legislador final optará.

Na mesma alínea b), também não se seguiu a expressão “indivíduo determinado”, que consta da lei da PJ, por se entender que não adianta ao esclarecimento dos requisitos, antes podendo ser motivo de confusão.

Na alínea c), adopta-se a terminologia do Código de Processo Penal, designadamente do artigo 257.º, que aboliu a diferença entre *mandado* e *ordem*, e passou a designar tudo por mandado de detenção; além disso, no sistema actual, para a PJ ao crime deve corresponder uma pena de prisão superior a um ano, enquanto para a PSP e GNR ao crime deve corresponder uma pena de prisão superior a 3 anos. Tal distinção não tem qualquer justificação — imagine-se a situação de uma acção de diversas forças policiais em conjunto, cada uma, porém, com limitações legais diferenciadas! Adopta-se, como limite, um conceito de referência — crime em que é admissível prisão preventiva — por ser também este o requisito para a possibilidade de as autoridades de polícia criminal ordenarem a detenção fora de flagrante delito — citado artigo 257.º, 2, CPP.

Na alínea h), introduz-se a previsão do artigo 13.º, n.º 3, b) do Estatuto dos Militares da GNR, aprovado pelo DL 265/93, de 31 de Julho e que neste Estatuto está referido à utilização das armas em geral, mas que se adequa à situação específica do uso de arma de fogo.

A actual alínea h) passa para alínea i), admitindo-se que é de problematizar a sua manutenção.

O número 2:

No n.º 2 as *peçoas* são as pessoas humanas, as pessoas singulares, também apelidadas de indivíduos, na terminologia do Código Civil — Capítulo I do Subtítulo I do Título II do Livro I, artigo 66.º e seguintes. Por evidente, entende-se que não é necessário o qualificativo, pois não há hipótese de confusão com as pessoas colectivas.

O que passa a ficar patente é o diferente plano de actuação quando está em causa ter de disparar contra uma pessoa, ou ter de disparar contra uma coisa. Por isso, o número 2 é expressamente consagrado às situações de disparo directo contra pessoas, ficando elencados os muito reduzidos e extremos casos em que tal pode ocorrer

Convém reiterar e sublinhar que é completamente diferente atirar contra uma pessoa, directamente contra uma pessoa, e atirar contra a porta de um edifício, para conseguir penetrar nele, ou contra um animal, nas circunstâncias expressamente previstas. Fica, assim, claramente traçado um limite, no qual não mais se compreende uma *caça ao homem* e só ao homem, na sequência da qual, sem qualquer indício de que este possa atingir a integridade física de terceiros ou dos agentes policiais estes disparam na sua direcção, ainda que com o mero intuito de o intimidar. Só nos precisos limites deste número 2 é que algo semelhante pode ocorrer.

A primeira das condições cumulativas, prevista no corpo deste número 2 — não poder ser alcançada a finalidade através do recurso a arma de fogo contra coisas, o mesmo é dizer, na direcção de coisas — resultaria dos princípios gerais da necessidade, adequação e proporcionalidade, mas a sua consagração literal não é despicienda, já que torna mais nítido o quadro de actuação, constituindo mais uma expressão do objectivo de redução ao mínimo da possibilidade de perdas de vidas. Foi-nos sugerida por prescrição de teor similar inserida na segunda frase do n.º 1 do § 12 da *lei federal alemã sobre a coacção imediata na aplicação da força pública pelos agentes federais, Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung*

öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) de 10.03.61, lei que conhecemos na versão vigente até Julho de 1992 (anota-se, agora que chamámos pela primeira vez à colação esta lei alemã, que ela, bastante completa e autosuficiente na definição de conceitos, é mais permissiva do que nós preconizamos neste articulado. Bastará, para o efeito, observar o § 10).

As outras circunstâncias, textualizadas nas três alíneas do n.º 2 acolhem a previsão do ponto 9. dos *Princípios*.

Na alínea a) adoptou-se a terminologia, “*repelir agressão actual e ilícita*”, do artigo 32.º do Código Penal revisto pelo Decreto-Lei n.º 48/95, 15 de Março. Parece, na verdade, que se deve seguir este compêndio, pois é tendo em atenção os seus conceitos que o julgador judicial acabará por decidir, nomeadamente neste aspecto central da legítima defesa.

Esta redacção, com a utilização a cada momento da definição do Código Penal, determinará a necessidade de introduzir alterações à lei sempre que haja alterações a esse Código Penal.

Na *Lei sobre a função de polícia*, belga (*Loi sur la fonction de police*), de 5 agosto de 1992 (*Moniteur* de 22 de Dezembro de 1992), artigo 38, 1.º prevê-se “*em caso de legítima defesa no sentido dos artigos 416 e 417 do Código Penal*”; mas esta remissão para artigos específicos também obrigará a mudanças se elas ocorrerem no Código; no *Regulamento geral de emprego da polícia nacional*, francês, (*Règlement général d’emploi de la police nationale*), *Arrêté* du 22 juillet 1996, artigo 114 — 3, prevê-se: “*Os funcionários de polícia recebem em dotação uma arma individual cujo uso está submetido às normas da legítima defesa e às disposições legislativas e regulamentares*”;

Admitimos, como alternativa de redacção:

Em caso de legítima defesa, nos termos do Código Penal, se houver perigo iminente de morte ou lesão grave;

Apesar da alternativa que sugerimos, a preferência vai, evidentemente, para a proposta inicial, pois ela é que cobre, sem margem para dúvidas, a realidade que se pretende albergar. As mudanças que for necessário efectuar, face a mudança do legislador penal, serão ponderadas a todo o momento, não constituindo peso excessivo.

Na alínea b) utiliza-se a expressão “*crime particularmente grave*”. Na lógica que apontámos para a supressão da expressão “crime grave”, no número 1, também não é muito correcta a expressão em causa. Todavia, trata-se, aqui, de transpor a expressão utilizada nos *Princípios*, e, de todo o modo, a ameaça de *vidas humanas* é que é o elemento decisivo da previsão.

Na legislação belga, supra referida, artigo 38, 3., aparece a previsão do uso de armas de fogo contra pessoas também na seguinte situação: *Se não houver outro meio de defender as pessoas, os postos, o transporte de bens perigosos ou os lugares confiados à protecção da polícia*. Chegámos a ponderar uma previsão do seguinte tipo: *Se não houver outro meio de suster ou impedir atentado em curso ou iminente, ou a continuação de atentado grave, contra instalações de utilidade pública ou social e que seja susceptível de provocar prejuízo importante, contra o posto de serviço ou contra o transporte de bens perigosos*. A justificação seria a seguinte: se em determinado momento for patente que o delinquente, mesmo sem fazer perigar a vida ou gravemente a integridade física das pessoas, é capaz de se introduzir em instalação e aí provocar prejuízo importante, e se não houver outro recurso disponível, parece que a autoridade não deve ficar passiva. Não se compreenderia que o iminente autor de um delito, consciente de que as forças policiais não poderiam disparar, e sabedor de que nenhum outro meio poderiam elas empregar para o deter, se pudesse, então, introduzir em instalação de última e extremamente dispendiosa tecnologia, e, ao abrigo de qualquer intervenção, a pudesse fazer ir pelos ares; do mesmo modo, quanto ao posto de serviço de força de segurança. Aqui, não seria necessário sequer recorrer à figura do prejuízo importante. Se alguém pretender atacar esquadra, quartel, posto, não será necessário um raciocínio sobre o prejuízo. A ideia da impunidade numa situação destas pareceria revestir, desde logo, a figura do prejuízo. Para se evitar dúvidas, contemplar-se-ia tal situação por si. O mesmo valeria para o transporte de bens perigosos.

Afastar-nos-íamos, aqui, e só aqui, da previsão dos *Princípios*, que só prevêem a utilização de arma de fogo contra pessoas quando seja estritamente indispensável à protecção de vidas humanas.

Acabámos por achar que a influência belga não era benéfica; por duas ordens de razões:

Por um lado, a previsão de uso de arma de fogo nas circunstâncias que aqui se iriam prevenir continua a constar, como já consta do Decreto-Lei n.º 364/83, agora no n.º 1 deste artigo 3.º, mas separadamente da previsão de uso de arma de fogo contra pessoas.

Por outro lado, no fundo, sempre que se verifique inevitável disparar contra a pessoa será porque estará em causa ou uma ameaça contra vidas humanas (ex.: a vida das pessoas que se encontram no interior do edifício que o delinquente pretende fazer explodir) ou o perigo iminente de morte ou lesão grave (ex.: do agente que pretende pôr cobro à acção). Assim sendo, a realidade que deve ser coberta está devidamente prevenida.

O número 3:

O número 3 pretende impedir a possibilidade de ocorrência de situações em que o agente está persuadido que pode usar a arma de fogo como mero meio de intimidar, assustar o delinquente, sem o propósito de vir a usar efectivamente a arma de fogo contra as coisas ou as pessoas. Este tipo de situações vai ocorrendo, por vezes com resultados muito negativos do ponto de vista da integridade física ou da vida das pessoas. Com esta norma, o agente fica claramente sabedor que não pode intimidar, assustar, utilizando a arma de fogo. Na verdade, a arma de fogo é para ser usada sempre como último recurso. Nessas situações de último recurso, o que há lugar é à advertência, que o artigo seguinte trata. Mas a advertência supõe que se pode vir a usar efectivamente a arma. Não há advertência de uma acção que não pode vir a ocorrer. Assim, aquilo que por vezes acontece, quando se sabe que o recurso efectivo a arma de fogo é proibido, não é advertência, mas simples acto de intimidação. É para estes actos de intimidação inadmissível que se pensou nesta disposição.

O número 4:

O número 4 flui das restrições apontadas nos artigos precedentes. Entendeu-se expressá-la, para evitar justificações do tipo: “Tratava-se de uma simples advertência; por azar atingiu alguém”. Note-se que se trata já não de uma situação de advertência de disparo contra uma pessoa, mas de uma situação de advertência de disparo contra coisas.

A rematar:

Não seríamos contrários a uma autonomização em dois artigos daquilo que respeita ao “recurso a arma de fogo contra coisas” e do que respeita ao “recurso a arma de fogo contra pessoas”, cada um com as epígrafes do que acabámos de colocar entre aspas. No primeiro ficaria o que agora se propõe como número 1 e no segundo o que agora se propõe nos restantes números ((na lei alemã de que acima nos socorremos apresenta-se um artigo sob a epígrafe *Uso de arma de fogo contra* (em direcção a) *pessoas* (§ 10 *Schusswaffengebrauch gegen Personen*), embora não exista autonomamente um preceito quanto à acção armada contra (ou em direcção a) coisas).

Pensámos nessa solução, tendo terminado por nos fixarmos noutra, por admitirmos que será mais linear para os destinatários.

Também aceitamos como boa matéria de discussão o posicionamento dentro deste preceito do recurso a arma de fogo contra pessoas em número 1, ao invés de em número 2.

Este preceito, que é um preceito central, abre, como se vê, muitas questões. Com excepção do que respeita aos limites rígidos do recurso a arma de fogo contra pessoas, confessamos que a nossa opção pelo texto proposto é uma fixação instável_

Artigo 4.º

(Advertência)

1 — O recurso a arma de fogo deve ser precedido de advertência claramente perceptível, sempre que a natureza do serviço e as circunstâncias o permitam.

2 — A advertência pode consistir em tiro para o ar, desde que seja de supor que ninguém venha a ser atingido e que a intimação ou advertência prévia possa não ser clara e imediatamente perceptível.

3 — Contra um ajuntamento de pessoas a advertência deve ser repetida.

*

Explicação:

Os números 1 e 2 correspondem aos números 1 e 2 do DL 364/83 e aos números 1 e 2 do DL n.º 295-A/90. Preferimos a redacção do n.º 2 da primeira (“em tiro”, em vez de, “num tiro”).

O número 3 é recolhido da terceira frase do n.º 1 do § 13 da lei alemã *UZWG*. Justifica-se por se saber quanto um ajuntamento pode dificultar uma compreensão imediata ou mesmo uma reacção imediata a um primeiro e único aviso. Não seria despidendo sugerir, até, uma redacção do tipo. “A última advertência deve salientar essa mesma natureza última.”

Estes três números consomem a previsão do ponto 10 dos *Princípios*.

Artigo 5.º

(Comandante da força)

O recurso a arma de fogo é efectuado de acordo com as ordens ou instruções de quem comandar a respectiva força, salvo se o agente se encontrar isolado, ou perante circunstâncias absolutamente impeditivas de aguardar por aquelas ordens ou instruções.

*

Explicação:

A lei belga prevê algo de similar, embora para casos específicos: por exemplo, sempre que em caso de absoluta necessidade os agentes não possam defender de outra maneira as pessoas, os postos, o transporte de bens perigosos ou os lugares confiados à sua protecção, o uso de armas só pode ser efectuado de acordo com as instruções e sob a responsabilidade de um oficial de polícia.

Ora, por um lado, achamos que não há que especificar as circunstâncias: a regra deve ser a de aguardar a decisão do comandante da força, o que só não acontecerá se, atentas as circunstâncias, tal não for possível; por outro lado, não seguimos a expressão da lei belga “sob a responsabilidade”, porque teríamos, para evitar dúvidas, de entrar com a problemática do não cumprimento de ordens ilegais ou que levem à prática de crime. Assim, fica a salvaguarda da melhor aplicação da arma, através do dever de aguardar pela ordem de alguém qualificado. A responsabilidade é de todos os intervenientes, de acordo com as regras gerais.

Uma dúvida que nos fica é se haveríamos de ser ainda mais restritivos, exigindo ordem ou instrução de oficial de polícia ou equivalente, tal como na lei belga, e não apenas de quem comandar a força, o qual, muitas vezes, pode não ser oficial.

Tenha-se em atenção que todo o articulado e, nomeadamente, este artigo, parte duma base adquirida que é a de em todas as grandes forças policiais do nosso País ser distribuída a cada agente uma arma individual. Não nos podemos, por isso, basear em experiências de ordenamentos, como o inglês, em que só certos agentes têm direito a utilização de arma. Aí, começa por se prever que categoria de oficiais é que podem autorizar a distribuição de armas de fogo aos agentes policiais e depois prevê-se a possibilidade de retirar a autorização de utilizar arma de fogo aos agentes que revelem não atingir padrão mínimo de qualificação para tal uso. Com estes requisitos, compreende-se que possa ser diverso o tratamento da matéria no que

respeita à utilização em concreto das armas de fogo, com saliência para a responsabilidade individual de cada agente que a elas recorrer (cfr. as *Directrizes para a polícia no que toca à distribuição e uso de armas de fogo — Guidelines for the police on the issue and use of firearms*).

Igualmente com interesse o confronto com os §§ 3, 4, 5 e 6 do Acto sobre o Uso de Armas de Fogo pela Polícia (1969:84), sueco.

Artigo 6.º

(Obrigação de socorro)

O agente que tenha recorrido a arma de fogo é obrigado a socorrer ou tomar medidas de socorro dos feridos, logo que lhe seja possível.

*

Explicação:

Não se inova. Mantém-se o já previsto quer no artigo 94.º da Lei da PJ, quer no art. 4.º, n.º 1, do DL 364/83.

Artigo 7.º

(Dever de relato)

1 — O recurso a arma de fogo é imediatamente comunicado aos superiores hierárquicos, comunicação prosseguida, no mais curto prazo possível, de um relato escrito, se não tiver sido desde logo utilizada essa via.

2 — Logo que tenha conhecimento do recurso a arma de fogo, o superior hierárquico comunicá-lo-á ao M. Público, que determinará se há alguma medida a tomar. Logo que recebido o relato escrito, o superior hierárquico anotarà a sua posição, comunicando tudo ao M. Público, também por escrito.

3 — O agente ou a força policial envolvida deve preservar a área onde foram efectuados os disparos e os bens atingidos, de maneira a evitar que os seus vestígios se apaguem ou alterem. Deve proceder a imediato exame dos vestígios dos disparos, no caso de ser de temer a sua alteração ou desaparecimento.

4 — No caso de o recurso a arma de fogo constituir elemento da prática de um crime, aplica-se a qualquer agente de autoridade e aos órgãos de polícia criminal as regras do Código de Processo Penal respeitantes aos meios de obtenção de prova e às medidas cautelares e de polícia.

*

Explicação:

Números 1 e 2 — O recurso a arma de fogo é uma situação excepcional no quadro das acções das forças policiais. Por isso, o conhecimento da sua ocorrência deve ser dado aos respectivos superiores imediatamente a seguir ao acontecimento. O relato escrito, que é o único previsto actualmente, pode não se compaginar com a necessidade de rapidamente os superiores

hierárquicos terem elementos para adoptarem as medidas, designadamente cautelares, que entenderem adequadas.

Igualmente, a comunicação ao M. Público deve ser efectuada o mais depressa possível, para que esta autoridade judiciária possa adoptar os procedimentos que as circunstâncias aconselhem.

Entendemos que não haverá lugar a proceder a distinções entre os casos de que resultem visivelmente a morte ou lesões, e os outros. Acontece, que, por vezes, parece não ter resultado qualquer lesão ou dano, e, afinal, eles existem. A não adopção imediata de todas as medidas para se verificar se a simples utilização da arma de fogo foi justificada, pode eliminar a possibilidade de prova que se vem a revelar essencial.

O número 3 insere-se nesta preocupação de preservação de prova, para todos os casos.

O número 4 é colocado para evitar qualquer dúvida. Nas situações configuradas desde logo como crime, os deveres são todos os que estão previstos no processo penal.

Fica totalmente preenchida, pelo máximo, a prescrição dos pontos 6., 9. f), e 22 dos *Princípios*.

Artigo 8.º

(Reuniões e manifestações)

1 — Os agentes devem esforçar-se por dispersar as reuniões ou manifestações ilegais mas não violentas sem recurso à força e, quando isso não for possível, limitar a utilização da força ao estritamente necessário.

2 — Os agentes só podem recorrer a arma de fogo para dispersar reuniões ou manifestações violentas se não for possível recorrer a meios menos perigosos, e somente nos limites do estritamente necessário.

*

Explicação:

Trata-se da transposição dos pontos 13 e 14 dos *Princípios*. A “reuniões”, acrescentámos “manifestações”, para assim se cobrir, sem margem para dúvidas, toda a realidade do artigo 45.º da Constituição.

Artigo 9.º

(Explosivos)

As regras dos artigos anteriores aplicam-se, com as necessárias adaptações, à utilização de meios explosivos.

*

Explicação:

É uma regra que importámos do § 14 da lei alemã *UZwG*.

D — CONCLUSÃO

8. É o seguinte o anteprojecto de articulado:

Recurso a arma de fogo pelas forças policiais

Artigo 1.º

(Objecto e âmbito de aplicação)

1 — O presente diploma aplica-se às situações de recurso a arma de fogo em acção policial.

2 — Para os fins desta lei, entende-se por acção policial a que for desenvolvida pelas entidades e agentes previstos no número seguinte, no exercício das funções que legalmente lhes estiverem cometidas.

3 — São abrangidas todas as entidades e agentes policiais; incluem-se nesta noção todas as entidades e agentes definidos pelo Código de Processo Penal como órgãos de polícia criminal e autoridades de polícia criminal, em relação aos quais o respectivo estatuto legal preveja a possibilidade de utilização de arma de fogo.

4 — A utilização de arma de fogo em instrução ou demonstração não é objecto deste diploma.

Artigo 2.º

(Princípios da necessidade e da proporcionalidade)

1 — O recurso a arma de fogo só é permitido em caso de absoluta necessidade, como medida extrema, quando outros meios menos perigosos se mostrem ineficazes, e desde que proporcionado às circunstâncias.

2 — Em tal caso, o agente deve esforçar-se por reduzir ao mínimo as lesões e danos e respeitar e preservar a vida humana.

Artigo 3.º

(Recurso a arma de fogo)

1 — No respeito dos princípios do artigo 2.º, é permitido o recurso a arma de fogo:

a) Para repelir agressão actual, ou tentativa de agressão, ilícitas, dirigida contra o próprio agente da autoridade, contra o seu posto de serviço ou contra terceiros;

b) Para efectuar a captura ou impedir a fuga de indivíduo fortemente suspeito de haver cometido crime em que é admissível prisão preventiva, designadamente quando faça uso ou disponha de armas de fogo, bombas, granadas, explosivos ou armas brancas;

c) Para efectuar a prisão de indivíduo evadido ou objecto de mandado de detenção pela prática de crime em que é admissível prisão preventiva ou para impedir a fuga de qualquer indivíduo regularmente preso ou detido;

d) Para libertar reféns;

e) Para sustar ou impedir atentado em curso ou iminente, ou a continuação de atentado grave, contra instalações de utilidade pública ou social e que seja susceptível de provocar prejuízo importante, ou contra o transporte de bens perigosos.

f) Para abate de animais indiferenciados que façam perigar pessoas ou bens ou que, gravemente feridos, não possam com êxito ser imediatamente assistidos;

g) Como meio de alarme ou pedido de socorro, numa situação de emergência, quando outros meios não possam ser utilizados com a mesma finalidade.

h) Para vencer a resistência violenta à execução de um serviço no exercício das suas funções e manter a autoridade depois de ter feito aos resistentes intimação inequívoca de obediência, e após esgotados todos os outros meios possíveis para o conseguir;

i) Quando a manutenção da ordem pública assim o exija ou os superiores do agente, com a mesma finalidade, assim o determinem.

2 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, o recurso a arma de fogo contra pessoas só é permitido desde que, cumulativamente, a respectiva finalidade não possa ser alcançada através do recurso a arma de fogo contra coisas e se verifique uma das circunstâncias a seguir taxativamente enumeradas:

- a) Para repelir agressão actual e ilícita dirigida contra o agente ou terceiros, se houver perigo iminente de morte ou lesão grave;
- b) Para prevenir um crime particularmente grave que ameace vidas humanas;
- c) Para proceder à detenção de pessoa que represente essa ameaça e que resista à autoridade, ou impedir a sua fuga.

3 — Sempre que não seja permitido o recurso a arma de fogo, ninguém pode ser objecto de intimidação através de tiro de arma de fogo.

4 — O recurso a arma de fogo só é permitido se for manifestamente improvável que, além do visado ou visados, alguma pessoa venha a ser atingida.

Artigo 4.º

(Advertência)

1 — O recurso a arma de fogo deve ser precedido de advertência claramente perceptível, sempre que a natureza do serviço e as circunstâncias o permitam.

2 — A advertência pode consistir em tiro para o ar, desde que seja de supor que ninguém venha a ser atingido, e que a intimação ou advertência prévia possa não ser clara e imediatamente perceptível.

3 — Contra um ajuntamento de pessoas a advertência deve ser repetida.

Artigo 5.º

(Comandante da força)

O recurso a arma de fogo é efectuado de acordo com as ordens ou instruções de quem comandar a respectiva força, salvo se o agente se encontrar isolado, ou perante circunstâncias absolutamente impeditivas de aguardar por aquelas ordens ou instruções.

Artigo 6.º

(Obrigação de socorro)

O agente que tenha recorrido a arma de fogo é obrigado a socorrer ou tomar medidas de socorro dos feridos, logo que lhe seja possível.

Artigo 7.º

(Dever de relato)

1 — O recurso a arma de fogo é imediatamente comunicado aos superiores hierárquicos, comunicação prosseguida, no mais curto prazo possível, de um relato escrito, se não tiver sido desde logo utilizada essa via.

2 — Logo que tenha conhecimento do recurso a arma de fogo, o superior hierárquico comunicá-lo-á ao M. Público, que determinará se há alguma medida a tomar. Logo que recebido o relato escrito, o superior hierárquico anotarà a sua posição, comunicando tudo ao M. Público, também por escrito.

3 — O agente ou a força policial envolvida deve preservar a área onde foram efectuados os disparos e os bens atingidos, de maneira a evitar que os seus vestígios se apaguem ou

alterem. Deve proceder a imediato exame dos vestígios dos disparos, no caso de ser de temer a sua alteração ou desaparecimento.

4 — No caso de o recurso a arma de fogo constituir elemento da prática de um crime, aplicam-se a qualquer agente de autoridade e aos órgãos de polícia criminal as regras do Código de Processo Penal respeitantes aos meios de obtenção de prova e às medidas cautelares e de polícia.

Artigo 8.º

(Reuniões e manifestações)

1 — Os agentes devem esforçar-se por dispersar as reuniões ou manifestações ilegais mas não violentas, sem recurso à força e, quando isso não for possível, limitar a utilização da força ao estritamente necessário.

2 — Os agentes só podem recorrer a arma de fogo para dispersar reuniões ou manifestações violentas, se não for possível recorrer a meios menos perigosos, e somente nos limites do estritamente necessário.

Artigo 9.º

(Explosivos)

As regras dos artigos anteriores aplicam-se, com as necessárias adaptações, à utilização de meios explosivos.

Tal é, salvo melhor, a nossa proposta de anteprojecto.

Lisboa, 13.10.97

O Inspector superior principal,

Alberto Augusto Andrade de Oliveira

ANEXO DOCUMENTAL:

1. Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adoptado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na 106.ª sessão plenária de 17 de Dezembro de 1979, resolução 34/169 (extracto);

2. Princípios Orientadores para a Aplicação Efectiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis Pela Aplicação da Lei, adoptado pelo Conselho Económico e Social (extracto);

3. Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adoptados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes;

4. Declaração Sobre a Polícia, adoptada pela Resolução 690 de 1979, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (versão original em francês e inglês e duas propostas de tradução);

5. Decreto-Lei n.º 265/79, de 01 de Agosto (extracto);

6. Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de Março (extracto);

7. Decreto-Lei n.º 364/83, de 28 de Setembro;

8. Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro (extracto);

9. Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro (extracto);

10. Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro (extracto);

11. Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho (extracto);

12. Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de Julho (extracto);
13. *Loi sur la fonction de Police*, de 5 de Agosto de 1992, publicada no Moniteur de 22 de Dezembro de 1992 (lei belga cujo extracto foi recolhida em Les Codes Larcier (extracto);
14. *Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG)* de 10.03.61, lei alemã que conhecemos na versão vigente até Julho de 1992, conforme extracto recolhido em EL 44);
15. *Arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la police nationale* (extracto);
16. *Décret n.º 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale* (extracto);
17. *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo(Jefatura), de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (artigo quinto, extracto);
18. *Guidelines for the police on the issue and use of firearms*, em *Police Misconduct*(_);
19. Acto sobre o Uso de Armas de Fogo pela Força de Polícia, SFS 1969:84, aprovado em 23 de Agosto 1984, pelo governo sueco (tradução provisória da versão inglesa *Act on the Use of firearms in the Police Force*, SFS 1969:84.