

**2018**



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

# **COLETÂNEA DE TEXTOS**

**(Intervenções e Pareceres)**

Rua Martens Ferrão, n.º 11 — Pisos 3–6  
1050–159 Lisboa

T: 213583430 • F: 213583431

geral@igai.pt • [www.igai.pt](http://www.igai.pt)

# IGAI



# ÍNDICE

## 1 - INTERVENÇÕES.....5

### Margarida Blasco..... 7

Os Direitos Fundamentais na formação dos atores judiciais. Direitos Humanos e Conduta Policial, as boas práticas e os padrões da Atuação Policial..... 7

Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças de Segurança do Ministério da Administração Interna Uma reflexão sobre a experiência da Inspeção-Geral da Administração Interna..... 25

Direitos Humanos e Comunidades Minoritárias A Inspeção-Geral da Administração Interna como serviço pedagógico e auxiliar das Forças de Segurança para a compreensão dos Direitos Humanos e da inclusão das comunidades minoritárias ..... 39

Declaração Universal dos Direitos Humanos e atuação Policial da GNR ..... 49

MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS / DA EXPERIÊNCIA DO SEF Uma reflexão sobre a experiência da IGAI no âmbito da monitorização dos retornos ..... 59

### Higino Manuel Marques Pinto ..... 71

A Intervenção da IGAI no âmbito da salvaguarda dos direitos humanos ..... 71

### João Luís da Silva Ferreira ..... 87

NP ISO 37001:2018 Uma norma para edificar Sistemas de Gestão Anticorrupção ..... 87

## 2 - PARECERES, INFORMAÇÕES E RELATÓRIOS .....93

### Maria da Conceição L.A. dos Santos Horta ..... 95

Sumário: Alteração do local de trabalho de delegado sindical..... 95

Sumário: Assédio no local de trabalho..... 113

### Maria Manuela N.C. Varandas de Sousa ..... 137

Curso "Regulamento Geral de Proteção de Dados: abordagem jurídica" ..... 137

### Maria da Conceição L.A. dos Santos Horta ..... 157

Sumário: Dados referentes a 2017, no âmbito da Igualdade de género ..... 157

# IGAI



# IGAI



## 1 - INTERVENÇÕES

# IGAI



**Margarida Blasco** *Inspetora–Geral*  
**Juíza Desembargadora** *da IGAJ*

**Os Direitos Fundamentais na formação dos atores judiciais.  
Direitos Humanos e Conduta Policial, as boas práticas e os padrões da Atuação Policial<sup>1</sup>**

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 da Constituição da República Portuguesa

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

— Artigo 272.º, n.º 1

I

Queria agradecer ao Observatório Permanente da Justiça, na pessoa da Senhora Professora Conceição Gomes, o convite que me dirigiu para estar presente neste Seminário sobre a Mobilização dos Direitos Fundamentais.

Queria cumprimentar o Sr. Presidente do Tribunal da Relação de Coimbra e os meus Ilustres Colegas de mesa, Sr. Juiz Conselheiro João da Silva Miguel e a Professora Sofia Pinto Oliveira.

---

<sup>1</sup> - Intervenção, a convite do Observatório Permanente da Justiça, no Seminário sobre a “Mobilização dos Direitos Fundamentais realizado em Coimbra, no dia 08/06/2018.

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

## **II.**

### **Qual a razão de ser da presença da IGAI neste Seminário?**

Poderia optar por, nesta minha intervenção, definir o conceito de ordem pública, a legislação e a jurisprudência aplicáveis, mencionar as autoridades responsáveis pela ordem pública, o regime jurídico da manutenção da ordem, as associações, as reuniões na via pública e manifestações, as ações específicas de manutenção e reposição da ordem. Poderia derivar na explicação do que é a liberdade e as suas várias dimensões. E, com algum debate, chegaria à conclusão de que a liberdade suscita dificuldades de harmonização especialmente sensíveis na sua relação com a segurança. Definidos estes conceitos, alcançaria a razão de ser desta reflexão que partilho convosco: como e com que instrumentos se pode conciliar a liberdade com a segurança e configurá-las como objetivos fundamentais da democracia, mantendo assim o largo consenso hoje existente quanto à interdependência entre os dois conceitos. É este um dos principais desafios impostos às sociedades em que vivemos: racionalizar a razão de ser do Estado. A compatibilização entre a liberdade e a segurança representa, na realização daquele objetivo, um dos domínios mais problemáticos que se coloca a todos nós que convivemos neste Seminário.

A evolução destes conceitos tem-se escudado, por um lado, na necessidade de encontrar respostas que possam assegurar a tutela efetiva dos direitos dos cidadãos e, por outro, nas problemáticas sempre existentes do fenómeno de acessão relativas à ordem pública e à segurança interna e externa dos Estados.

Retomando a questão inicial da presença da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) neste Seminário sobre a Mobilização dos Direitos Fundamentais, na temática “Os direitos Fundamentais na Formação dos atores judiciais. Direitos humanos e

conduta policial, as boas práticas e os padrões da ação da polícia”, há que recordar o papel da IGAI no processo de modernização das polícias e, em especial, na introdução, indução e implementação de novas práticas policiais compatíveis com a defesa dos direitos humanos.

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

Para perceber o papel da IGAI no processo de mudança das polícias é necessário ter em conta o carisma do seu primeiro Inspetor-Geral, o Procurador-Geral-Adjunto António Rodrigues Maximiano, que contribuiu para a rápida projeção externa da IGAI em vários campos, tendo sido fundamental a forma como criou, inicialmente, um conjunto de expectativas por via do seu discurso, quebrando tabus organizacionais, e chegando, dessa forma, junto dos escalões mais baixos da pirâmide hierárquica e de alguns quadros mais jovens das FSS que se reviam, quer na denúncia que fazia à cultura, práticas e carências das forças de segurança, quer no desafio reflexivo que lançava para o interior dos corpos policiais.

O papel da IGAI, através das ações inspetivas, permitiu criar as condições para o reforço da imagem das Polícias sobretudo junto dos cidadãos. Outros trabalhos e ações formativas levadas a cabo pela IGAI influenciaram direta ou indiretamente as decisões no seio das FSS, no sentido da implementação de novas práticas policiais.

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

Realce-se que, para ser medida, toda a atividade humana necessita de um sistema de controlo. Hoje considera-se que é imprescindível a existência de uma inspeção com as características da IGAI para medir e registar a competência das FSS, a transparência da

sua atuação e a confiança que os polícias devem gerar nos cidadãos.

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

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

Deve evitar-se que uma má conduta de um elemento transmita aos restantes uma ideia de normalidade e/ou de impunidade que não é compatível com as normas; e que possa provocar cumplicidades, muitas vezes compulsivas, conduzindo a sentimentos de opacidade e que não podem ser confundidas com a salvaguarda do segredo profissional nem com a discrição da atividade policial; e que possa originar suspeições, que conduzem também elas à degradação pessoal e ao desprestígio da instituição policial, abalando a confiança que o cidadão nela (instituição policial) deposita e afetando a imagem que dela tem.

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

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

São estes os princípios que enformam as orientações estratégicas e os objetivos operacionais da IGAI, destacando aqui e em primeiro lugar a intransigente defesa dos direitos humanos e a densificação e otimização da relação entre as FSS, os cidadãos e a comunidade, na garantia do direito de todos à segurança.

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

Neste contexto, desenha-se sistematicamente o processo de modernização das polícias, contribuindo, em especial, para a indução e implementação de novas práticas policiais compatíveis com a defesa dos direitos humanos através, nomeadamente, da formação, do ensino (com atualização dos currículos escolares), dos processos de avaliação - sublinhando as valências significativas em direitos humanos e defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos -, da promoção de conferências e de seminários cujas conclusões possam estimular a reflexão e o debate sobre a aprendizagem policial tendo em conta a permanente evolução da sociedade em que vivemos e os desafios de segurança e cidadania ativa que se nos colocam.

A IGAI sente a permanente necessidade da ligação das FSS às instituições da sociedade civil, como as autarquias locais, organizações não-governamentais, IPSS, etc. É essencial que o contributo da IGAI possibilite, em conjunto com aquelas instituições, a promoção da integração social dos cidadãos residentes nas zonas urbanas mais problemáticas, sobretudo nas áreas da educação, saúde, emprego, habitação.

Conciliam-se estas orientações com a melhoria da qualidade da ação policial através da realização de ações inspetivas de natureza operacional e de auditorias.

Neste âmbito, a IGAI procede a uma verificação sistemática dos locais de detenção das forças de segurança, realizando, para o efeito, ISAP a postos e esquadras, no âmbito das quais é dada ainda uma especial atenção, se for o caso, à zona de detenção de cada posto e esquadra inspecionada.

Outro instrumento utilizado pela IGAI é a realização de estudos sobre as organizações e os seus agentes. Entre estes estudos destacam-se todos aqueles que radiografam a evolução e transformação do tecido social e que obrigam a um permanente esforço e melhoria na compreensão ética dos fenómenos que impliquem um equilíbrio na relação agente policial/ cidadão.

**Em suma, e em termos estratégicos e operacionais, a IGAI pretende, assim, continuar a afirmar-se como um serviço de referência especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos fundamentais e para a fiscalização da atuação policial, v.g., contribuir para o processo de modernização das polícias traduzindo-se a sua partilha, em especial, na indução e implementação de novas práticas policiais compatíveis com a defesa daqueles direitos humanos.**

### III.

#### **Evolução histórica/legislativa.**

A Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), foi criada pelo Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de setembro, o qual viria a ser alterado pelos Decretos-Leis n.º 154/96, de 31 de agosto, n.º 3/99, de 4 de Janeiro, e, mais recentemente, pelos Decretos-Leis n.º 58/2012, de 14 de março, e n.º 146/2012, de 12 de julho.

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

Conforme se afere do diploma que criou a Inspeção-Geral, o Decreto-Lei n.º 227/95, a IGAI correspondeu, no âmbito da Administração Interna e da atividade da segurança interna à “... *necessidade premente de o Ministério ser dotado de um serviço de inspeção e fiscalização especialmente 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". (sublinhado nosso).

Cotejando o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 227/95 com o do Decreto-Lei n.º 154/96, diploma que alterou o texto legal criador da IGAI, pode constatar-se que, para atingir tais objetivos, a Instituição obedeceu, no seu quadro legal estruturante, a um modelo especial vocacionado para a agilidade e elevada qualidade de atuação.

Por isso, logo no diploma inicial, acentuam-se as especialidades e flexibilidade no recrutamento do pessoal, exigindo-se grande maturidade e experiência profissional, i.e. *"...indivíduos com grande maturidade e experiência profissional, altamente qualificados e com credibilidade para o exercício das melindrosas funções cometidas à IGAI, com isenção, independência, neutralidade, dedicação e abnegação..."*.

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

No atual quadro normativo regulador da organização e funcionamento desta IGAI (Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março e Decreto-Lei n.º 146/2012, de 12 de julho) mantiveram-se os mesmos princípios.

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

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

Com a implementação da IGAI, Portugal passou a dispor de um complexo e complementar sistema de controlo das FSS (no âmbito da Administração Interna):

A IGAI, que detém o controlo externo das FSS, com especial enfoque nas situações de grave violações dos direitos fundamentais do cidadão, e as inspeções-gerais da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que consubstanciam os sistemas de controlo interno.

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

#### IV.

##### **Órgãos e atribuições.**

A IGAI é dirigida por um Inspetor-Geral, coadjuvado atualmente por um Subinspetor-Geral, ambos oriundos das Magistraturas judicial e/ou do Ministério Público.

Tem como direção intermédia um lugar de diretor de serviços.

Na sua estrutura orgânica, a IGAI dispõe de um serviço de auditoria, inspeção e fiscalização projetado para 14 elementos, recrutados por períodos de três anos e em comissão de serviço, provenientes das mais variadas áreas do conhecimento, desde as Magistraturas judicial e do Ministério Público, à investigação criminal, passando pela administração pública e/ou de comando ou direção (oficiais superiores) no âmbito das FSS (do Ministério da Administração Interna e do Ministério da Justiça).

A IGAI prossegue, entre outras atribuições, a averiguação de todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento, efetua inquéritos, sindicâncias e peritagens, bem como processos de averiguações e disciplinares superiormente determinados, e instrui ou coopera na instrução dos processos instaurados no âmbito dos serviços, cuja colaboração seja solicitada e autorizada superiormente, e participa aos órgãos competentes para a investigação criminal os factos com relevância jurídico-criminal e colabora com esses órgãos na obtenção de provas, sempre que tal lhe seja solicitado (cf., entre outros, os artigos 2.º a 4.º do Decreto-Lei n.º 58/2012).

Na essência das suas competências verifica a legalidade da atividade das entidades de segurança privada e tramita as contraordenações instauradas pelo Alto Comissariado para as Migrações, IP, ACM.

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

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

Tem ainda competência para efetuar estudos e propostas a ser introduzidas em legislação do executivo tendentes à melhoria da qualidade da ação policial, nomeadamente no que se refere às respostas a dar a pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais de defesa e proteção de Direitos do Homem, em especial pela Amnistia Internacional (AI), pelo Comité Europeu para a

Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), pelo Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC) e pela Associação para a Prevenção da Tortura (APT).

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

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

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

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

É importante referir que, quando a IGAI intervém numa investigação disciplinar, por determinação própria ou ministerial, a competência investigatória e decisória que pertencia à força ou serviço de segurança de que é oriundo o elemento investigado, passa de imediato e em exclusivo para a IGAI, no que se refere à investigação e proposta de decisão, e para o Ministro da Administração Interna, no que se refere à decisão.

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

**Em suma: a estrutura e incremento da Missão da IGAI determinam que os objetivos e as estratégias desenvolvidas tenham no seu cerne a problemática do comportamento policial *versus* a cidadania e o seu núcleo dos direitos fundamentais.**

## **V.**

### **Direitos humanos e conduta policial, as boas práticas e os padrões da ação da polícia. O papel da IGAI.**

A qualidade da ação policial integra, implicitamente, o núcleo dos direitos humanos, porquanto, quanto melhor for o desempenho das forças de segurança, mais e melhor assegurados estão os direitos dos cidadãos.

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

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

Numa outra vertente, a da dignidade da pessoa detida, a IGAI terminou a visita a todos os postos e esquadras do país com locais de detenção, tendo dado por findo esse objetivo em 2015, sendo certo que, no total, terão sido cerca de 700 a 800 os postos e esquadras visitados inopinadamente.

As propostas da IGAI têm sido sistematicamente acolhidas por decisões ministeriais e executadas. Ainda neste domínio e por ação da IGAI, que o elaborou, entrou em vigor em Portugal, por decisão ministerial de maio de 1999, o Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais (aprovado pelo Despacho n.º 8684/99, in Diário da República, Série II, de 3 de maio de 1999), no qual se definiram as

áreas das celas, as características a que devem obedecer as instalações, as camas, a iluminação, os sanitários, os pavimentos, etc., bem como os procedimentos a ter com os detidos. Estas normas são cumpridas na construção de novas unidades e conduzem à adaptação das antigas, no âmbito dos despachos ministeriais de 16 de janeiro de 2013 e de 8 de abril de 2013<sup>2</sup>.

Procura-se a eliminação, quer de pontos de suspensão no interior das celas para evitar situações de suicídio de detidos que, a ocorrerem, são de imediato investigadas pela IGAI, quer a eliminação de pontos com arestas suscetíveis de autoflagelação do detido.

Esse Regulamento foi alterado com a publicação do Despacho n.º 5863/2015, datado de 26 de maio de 2015 e publicado no Diário da República, Série II, n.º 106, de 2 de junho de 2015 (p. 14120 e ss.) a fim de acolher algumas orientações nacionais e internacionais sobre a matéria.

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

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

Nesta senda de preocupações - e por iniciativa da IGAI, cujo projeto elaborou - foi publicada uma lei única relativa ao uso de armas de fogo pelas forças policiais, a qual

---

<sup>2</sup> - Refira-se, a este propósito, que os postos e esquadras em cujas zonas de detenção foram detetadas irregularidades já constam das listagens de intervenção relativas ao grupo de trabalho criado por despacho do Ministro da Administração Interna (composto por representantes da PSP, GNR, ex-DGIE e IGAI), para assegurar o cumprimento do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais.

corresponde aos textos internacionais sobre a matéria e cujas alterações legislativas têm merecido o contributo da IGAI.

Também com empenhamento e significativa participação da IGAI, foi elaborado e aprovado o Código Deontológico para as forças de segurança portuguesas, aplicável à PSP e à GNR.

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

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

Sem querermos ser juízes em causa própria, a atividade da IGAI tem sido reconhecida como fundamental para o desenvolvimento de boas práticas policiais<sup>3</sup>.

Caso disso é o último relatório elaborado pelo Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), que visitou Portugal em 2012 e em 2016, o qual apreciou a atividade da IGAI e o seu contributo para a sensibilização e respeito pela integridade do cidadão, incluindo as liberdades individuais<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> - A título de exemplo, os relatórios do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América relativos à situação dos direitos humanos no mundo vêm-se referindo à IGAI desde 1999, apreciando a sua atividade no âmbito de uma secção que tem por objeto o respeito pela integridade da pessoa, incluindo as liberdades.

<sup>4</sup> - O relatório final foi divulgado em 27/02/2018 na página do CPT agregada à do Conselho de Europa, em <https://www.coe.int/en/web/cpt/home>

Nas conclusões daquele Relatório são produzidas referências e recomendações a um conjunto de aspetos que visam o aperfeiçoamento dos instrumentos de funcionamento da IGAI por semelhança com outros serviços de idêntica natureza (cf. Pontos 8 a 33 daquele Relatório).

Na globalidade, a apreciação do CPT à atividade da IGAI é muito positiva. Pode ler-se em diversas partes do Relatório que a IGAI é “um organismo muito profissional”, e que “os processos são de fácil leitura e as decisões transparentes, bem estruturadas e bem fundamentadas”.

Tem ainda sido objetivo estratégico desde o início da atividade da IGAI, olhar profundamente para a problemática da formação nos Estabelecimentos de Ensino das Forças de Segurança e dos processos de avaliação. Após a implementação da IGAI, os currículos escolares passaram a apresentar também uma valência significativa em direitos humanos e iniciou-se um sistema de formação à distância através de vídeo-gravações.

A IGAI iniciou em 2001 a prática sistemática da promoção de conferências a levar a cabo por pessoas de elevada qualificação, designadamente com recurso a convites internacionais, tendentes a estimular a reflexão e o debate sobre a aprendizagem policial, mas sobretudo sobre o papel da polícia e dos polícias na sociedade contemporânea e do futuro. Assim, entre o ano de 2001 e o ano de 2004 realizaram-se conferências sobre “Formação Policial”, “O Novo Regime Jurídico das Crianças”, “Análise da Informação Criminal e Criminalidade Económica”, “Sistema Legal de Proteção de Dados Pessoais - Incidência na atividade policial”, “A Direção do Inquérito e a Investigação Criminal”, “Regras Gerais sobre Polícia” e “O Regime Jurídico das Polícias Municipais”.

A partir de 2012 reforçou-se este objetivo estratégico da IGAI, alargando a formação de agentes a oficiais das FSS, numa perspetiva externa de ligação às FSS e, no âmbito interno, no desenvolvimento de capacidades propiciadoras de desempenhos mais

consentâneos com o grau de exigência das áreas de intervenção dos serviços. Salientemos alguns dos temas:

- Consolidar, através da formação, procedimentos de controlo da legalidade e da ação policial para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão;
- Assegurar o desenvolvimento de boas práticas da qualidade da ação policial na relação agente policial / cidadão;
- Cooperar com Estabelecimentos de Ensino das Forças de Segurança;
- Cooperar com o Centro de Estudos Judiciários;
- Cooperar com a Academia.

Neste segmento, a IGAI ministrou ações de formação no ISCP SI, no Instituto Universitário Militar, na Academia Militar, no Centro de Formação da Figueira da Foz da Guarda Nacional Republicana, tendo colaborado intensamente com a Universidade Nova de Lisboa nos cursos de pós-graduação e mestrado de Direito e Segurança.

Em colaboração com os institutos e outros estabelecimentos de ensino das FSS, a IGAI implementou um conjunto de módulos de formação, nomeadamente nas seguintes temáticas:

- Controlo externo da ação policial: o papel da IGAI;
- Missão, Historial e Atividade da IGAI;
- Recurso a arma de fogo por agente policial;
- Inspeção às Esquadras e Direitos Humanos;
- Aplicação de Meios Coercivos e Limites da Ação Policial;
- Reuniões e Manifestações;
- Organização do Processo Disciplinar;
- Detenção e Identificação de Cidadãos e Perseguições Policiais;
- Direitos Humanos e Discriminação;
- Organização e Cooperação Policial.

Ainda neste quadro de objetivos, a IGAI tem realizado seminários e Conferências subordinados ao tema “Direitos Humanos e a Eficácia Policial”, “Culturas e Segurança - Racismo, Imigração, Jovens em Grupo”, “O Uso de Armas de Fogo pelos Agentes Policiais”.

Numa perspetiva de troca de desempenho com organizações congéneres, a IGAI assumiu a presidência da comissão organizadora da Semana “Polícia e Direitos do Homem”, iniciativa do Conselho da Europa, que decorreu de 28 de outubro a 4 de novembro de 2000, em Portugal (seminários, palestras, conferências, exposições bibliográficas e documentais, mostra de cultura).

Presentemente, a IGAI participa, no quadro dos países da União Europeia, num processo do controlo externo da atividade policial, no grupo EPAC/EACN (European Partners Against Corruption/Contact Point Network Against Corruption), tendo assumido a sua Vice-Presidência entre 2013 e 2015. A última Conferência realizada, a 17.<sup>a</sup>, decorreu em Lisboa em novembro de 2017.

Podem ser consultadas, no sítio da internet da IGAI, as intervenções, as conclusões dos trabalhos e demais relatórios e recomendações<sup>5</sup>.

Muito haveria a dizer sobre o papel da IGAI relativamente à mobilização dos direitos fundamentais.

Por isso, convido-vos a consultar a Coletânea de textos produzidos na IGAI e pelos seus colaboradores, onde são publicados textos de referência aos temas mais candentes de todos quantos trabalham e investigam nesta área<sup>6</sup>.

Não menos despiciendas, são as **Recomendações**<sup>7</sup> emitidas pela IGAI e dirigidas às FSS, como, a título de exemplo:

---

<sup>5</sup> - [www.igai.pt](http://www.igai.pt).

<sup>6</sup> - Esta Coletânea de textos é consultável no seguinte endereço:

<https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/PublicacoesIGAI/Pages/default.aspx>

**Recomendação-IG-6/2017** – Realização de revistas preventivas a cidadãos, incluindo as que envolvem menores de idade. Recomendações às Forças de Segurança e ao SEF;

**Recomendação-IG-5/2017** – Recomendação sobre a revisão a todas as inscrições no Registo SEI (SIOP/PSP);

**Recomendação-IG-4/2017** – Recomendação sobre a atualização pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviárias da Base de Dados onde é mantido o registo Individual do Condutor (RIC);

**Recomendação-IG-3/2017** – Recomendação sobre a Identificação e Detenção de Menores no âmbito da Lei Tutelar Educativa;

**Recomendação-IG-2/2017** – Processo de natureza disciplinar (esgotamento das diligências instrutórias relevantes).

## VI.

### Conclusão

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

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

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

---

<sup>7</sup> - Estas Recomendações podem ser consultadas no seguinte endereço:

<https://www.igai.pt/pt/Atividades/RecomendacoesIG/Pages/default.aspx>

Podemos afirmar que as boas práticas policiais não se cingem apenas ao conjunto de medidas cujo fim é assegurar o respeito pelos direitos individuais consagrados nos textos jurídicos nacionais e internacionais; são também todas aquelas que vão ao encontro das reais necessidades de segurança dos cidadãos, que acentuam a transparência e a excelência do serviço público, que são eficientes e eticamente irrepreensíveis.

Entendo, assim, que as boas práticas policiais devem ter subjacente uma dimensão ética, sendo que a ética policial não é um simples instrumento de disciplina nem um sistema de controlo e de repressão dos comportamentos inaceitáveis, mas um processo de reflexão que tem em conta os valores e as finalidades do agir e que, por isso mesmo, pode e deve contribuir para que os agentes policiais compreendam as exigências de ordem ética que se lhes impõem.

Muito obrigada.

Coimbra, 8 de junho de 2018

IGAI



**Margarida Blasco** *Inspetora-Geral*  
**Juíza Desembargadora** *da IGAJ*

**Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças de Segurança do Ministério da Administração Interna**  
**Uma reflexão sobre a experiência da Inspeção-Geral da Administração Interna<sup>1</sup>**

Senhor Ministro da Administração Interna, Excelência,

Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação

Senhora Secretária de Estado da Cultura

Ilustres membros do presente painel e ilustres conferencistas que generosamente aceitaram tornar realidade esta iniciativa, enriquecendo com as vossas participações os presentes trabalhos, aos quais, desde já, agradeço a presença,

Ilustres convidados,

Minhas Senhoras, meus Senhores,



Anuncio, no título da presente comunicação a realização de uma reflexão sobre a experiência da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), no contexto da proteção e valorização dos direitos humanos.

---

<sup>1</sup> - Conferência realizada em 14/11/2018, na Torre do Tombo, no âmbito das comemorações dos 70 anos da “Declaração Universal dos Direitos Humanos” e dos 40 anos da Adesão de Portugal à “Convenção dos Direitos Humanos”.

Como é consabido, a IGAI, entidade de controlo externo da ação policial, tem por Missão assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível relativamente a todas as entidades, serviços e organismos dependentes ou cuja atividade seja legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna.

A IGAI é, desde o início, um projeto de adesão a valores e a objetivos.

A sua Visão identifica-se com a implementação de soluções institucionais e procedimentais, permitindo as melhores práticas, para assegurar um controlo eficaz na observância da defesa dos direitos fundamentais do cidadão.

E essa defesa, reafirmo sempre, e nesta oportunidade mais uma vez, constitui a razão de ser e o mote orientador da existência e da atuação da IGAI. Com efeito, a IGAI, com total independência e em estrito cumprimento da lei, desempenha um papel, desde o início da sua instituição, incontornável na defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Realço nesta afirmação preliminar os seguintes pontos basilares: independência, respeito pela lei, defesa de direitos fundamentais, de todos os cidadãos. É este o modo adequado de caracterizar a IGAI e o seu trabalho.

Trabalho que já tem percurso de vários anos.



O trabalho da IGAI, a sua relevância para a afirmação dos direitos humanos e o modo como tem vindo a ser realizado encontra-se devidamente documentado ao longo das linhas dos diversos documentos que tem produzido. Tais elementos podem ser consultados, e balanços vão sendo feitos em outros contextos, pelo que não irei falar do que foi feito nos escassos minutos de que disponho para esta intervenção.

O passado da IGAI fala por si. Não carece agora de eco nesta conferência.

O mundo é composto de mudança, como já assinalava Camões há perto de 500 anos, depois de Heráclito também o ter dito cerca de 20 séculos antes. O mundo atual não

constitui exceção. E as mudanças vão sendo cada vez mais céleres, mais radicais, mais disruptivas.

Nessa medida, dedicarei os instantes desta reflexão aos desafios que a IGAI enfrenta num futuro sempre em mutação, sempre em convulsão e sempre, acrescentaria mesmo, cada vez mais, necessitado da afirmação e da defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

São diversos os desafios globais que a IGAI nos próximos tempos enfrenta. De todos, destaco os seguintes:

- i. Aprovação e entrada em vigor dos respetivos instrumentos legislativos orgânicos: lei orgânica, mapa de pessoal e recursos financeiros adequados à Missão da IGAI;
- ii. Conclusão mais célere dos processos de averiguações, inquéritos e disciplinares em que se verifique violação grave dos direitos, liberdades e garantias do cidadão por parte de agentes das Forças e Serviços de Segurança (FSS) pelo reforço do quadro de inspetores;
- iii. Dotação da IGAI de uma estrutura orgânica mista, com unidades orgânicas nucleares e flexíveis, enquadrada na filosofia do PREMAC com a criação de unidades flexíveis para melhorar a gestão de recursos em função das múltiplas exigências a que esta IG está sujeita;

Desafios internos:

- iv. Manutenção do figurino de boas práticas na gestão dos processos, instrumentos de gestão de meios humanos e materiais e procedimentos internos adequados, bem como promover os necessários investimentos tecnológicos;

- v. Reforço da formação de excelência dos seus colaboradores no desenvolvimento de capacidades propiciadoras de desempenhos mais consentâneos com o grau de exigência das áreas de intervenção dos serviços;
- vi. Reforço do papel de inspeção de alto nível de controlo externo de todos os organismos do Ministério da Administração Interna (MAI), com especial relevância para as FSS, mantendo-se, assim, como uma instituição de referência a nível nacional e internacional;

Desafios externos:

- vii. Estreitamento das ligações da IGAI com os principais operadores judiciais, nomeadamente os Conselhos Superiores das Magistraturas Judiciais e do Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República (PGR), a Provedoria da Justiça, o Centro de Estudos Judiciais (CEJ) e a Ordem dos Advogados (OA);
- viii. Contribuição para uma melhor relação entre os elementos das FSS do MAI e os cidadãos, fomentando o impacto das Recomendações emitidas pela IGAI no domínio normativo/ procedimental para uma melhor qualidade de serviço por parte das FSS;
- ix. Reforço do objetivo estratégico que a IGAI definiu, no plano externo, quanto à formação dos elementos das FSS (MAI): assunção de um papel mais preventivo e pedagógico junto das FSS através da participação em ações de formação inicial e contínua nos Estabelecimentos de Ensino da FSS;
- x. Reforço ainda da componente da formação especializada de todos os elementos das FSS, nos seus estabelecimentos de ensino, com realce em matérias de direitos humanos, cidadania, legalidade e funções policiais, deontologia e ética policiais (módulos a ser ministrados pela IGAI);

- xi. Implementação do Manual de Formação da Ação Policial (em colaboração com os estabelecimentos de Ensino das FSS).
- xii. Reforço da qualidade da IGAI como entidade nacional responsável pelo Sistema de Monitorização de Retornos Forçados;
- xiii. Continuação da análise dos resultados intermédios da auditoria temática sobre a “cartografia/geografia do risco”;
- xiv. Implementação das recomendações resultantes da auditoria temática de análise, avaliação e gestão do risco das FSS, incentivando o seu contributo sobre o guia sobre “Gestão do Risco e Análise do Risco” difundido em junho de 2018;
- xv. Reforço dos mecanismos de fiscalização e controlo, nomeadamente uma avaliação sistemática dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas dos organismos do MAI.

Numa frase:

Evidenciação do papel da IGAI, reafirmando-a como um serviço de referência especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos fundamentais e para a fiscalização da atuação policial, *v.g.*, na partilha permanente com as FSS da implementação de novas práticas policiais compatíveis com a defesa dos direitos humanos e promoção da cidadania e da qualidade da intervenção policial.

É elevado o número dos desafios identificados.

Permitam-me, porém, que dedique mais algumas palavras a alguns desses desafios.

A aprovação e entrada em vigor dos instrumentos legislativos fundamentais ao funcionamento da IGAI constituem fator decisivo para dotar esta entidade de uma

estrutura flexível e tecnicamente preparada para o desempenho das funções crescentemente complexas, desde logo pela respetiva interdisciplinaridade.

O reforço do quadro de inspetores afigura-se fundamental para o desempenho adequado das tarefas que são legalmente confiadas à IGAI. A IGAI brevemente disporá apenas de menos de dez inspetores, o que consubstancia um constrangimento efetivo do exercício da sua atividade.

Esta questão que estará resolvida a curtíssimo prazo com a aprovação do novo quadro normativo relativo à atuação da IGAI assume particular relevância neste contexto, pois será um instrumento primordial no desbloqueio das limitações ao recrutamento de novos inspetores.

Responde-se, assim, aos permanentes desafios globais exigidos à IGAI e à vasta diversidade processual existente sobretudo na área da auditoria (refiro-me sobretudo às entradas no corrente ano) e a manter-se a tendência, considero que o quadro de inspetores deve contemplar até pelo menos 17 lugares.

Os recursos financeiros constituem igualmente – será ocioso dizê-lo – aspeto essencial neste contexto, pelo que importa ter presente a sua adequação à Missão da IGAI.

Não quero, por outro lado, deixar de dedicar alguns instantes ao problema da formação.

Sem formação adequada não se cultivam as boas práticas e não existem boas polícias.

A formação tem de assumir uma forte componente inicial, mas não pode deixar de contemplar o acompanhamento das carreiras dos seus agentes; tem de ser contínua.

Também neste ponto, a IGAI tem um papel importante a desempenhar: desde logo, pela preparação técnica dos seus elementos; mas igualmente porque a tramitação dos

processos permite a identificação das zonas onde a falta de formação se faz mais sentir.

Desengane-se quem pensa que as infrações disciplinares se circunscrevem às agressões físicas, na versão plástica de algumas das imagens jornalísticas tantas vezes servidas em jeito de parangona. Por vezes, os direitos fundamentais dos cidadãos são lesados por via de atuações que se integram num dado “caldo cultural” que importa combater. Basta acompanhar alguma imprensa, para se intuir a realidade a que me reporto.

No entanto, não quero deixar de frisar ser inquestionável que a comunicação social desempenha um papel essencial num Estado de direito democrático. Com efeito, a informação independente e livre é fundamental para a formação da consciência social e, muitas vezes, para a instauração de processos legais, sempre que esteja em causa o relato de factos geradores de algum tipo de responsabilidade jurídica (verificando-se, naturalmente os respetivos pressupostos legais). Não pode, porém, sustentar-se que a investigação jornalística substitua o processo legal para o apuramento de responsabilidade sancionatória. De igual modo, não podem entidades com responsabilidades públicas inquestionáveis atuar como se tal substituição fosse legítima.



É aqui que a formação tem de intervir. É aqui que a formação tem de corrigir. E é por essa razão que aqui, e em muitos outros aspetos, não se pode descuidar a formação inicial e a formação contínua.

A IGAI quer contribuir para que assim seja.

E é por isso, que a IGAI vai continuar a realizar as ações de formação junto dos Estabelecimentos de Ensino das Forças de Segurança (do MAI) no sentido de um aprofundamento da formação dos agentes das FSS com vista a uma adequada sensibilização para as questões da discriminação, bem como as medidas de

aproximação policial às populações dos bairros, como modo de intensificar a segurança e a integração de todos os cidadãos.

Esta formação que contribuirá certamente para uma polícia mais respeitada por todos e cada um dos cidadãos visa, também, e é esta a minha opinião, adequar a sua operacionalidade a novas técnicas de proximidade que hoje já estão consolidadas por toda a Europa: refiro-me entre outras, à videovigilância e à utilização de *body cameras*. Há que fazer um esforço interpretativo da Lei que possibilite que estes meios possam ser utilizados na e para a defesa dos cidadãos.

Dos tópicos atrás enunciados, muitos poderiam ser agora desenvolvidos. Em bom rigor, todos.

Não o irei fazer.

Por constrangimentos de tempo e por não querer abusar da vossa atenção.

Não posso, porém, deixar de abordar alguns pontos que não são mais do que pretextos de uma já longa reflexão, parece-me, importa empreender também num futuro próximo.

A direção dos destinos da IGAI nos últimos anos permitiu-me identificar necessidades sentidas na instrução de processos de natureza disciplinar, as quais podem, porventura devem, originar alterações legislativas; e novamente repito, importa refletir sobre o assunto.

São duas as preocupações:

Uma no âmbito da PROVA DIGITAL em processo disciplinar e

Outra no que concerne à CONCORRÊNCIA DE COMPETÊNCIAS QUANTO AO DIREITO DE INSTAURAR PROCESSOS DE NATUREZA DISCIPLINAR

Abordemos as questões relativas à PROVA DIGITAL em processo disciplinar.

A era digital reivindica novas soluções normativas que desafiam a disciplina probatória dos processos sancionatórios, no caso concreto dos processos disciplinares.

Nos processos de natureza disciplinar que entram na esfera da competência da IGAI, especialmente os casos de violação grave dos direitos fundamentais por força da intervenção de elementos das forças de segurança (em que os factos praticados desencadeiam concomitantemente a responsabilidade criminal dos respetivos agentes) deve ponderar-se a admissibilidade do recurso ao resultado da utilização no processo criminal dos novos métodos de obtenção de prova.

O atual modelo probatório dos Regulamentos disciplinares das Forças e Serviços de Segurança (RD-FS) não permite dar resposta inequívoca às novas realidades, pelo que urge adaptar o sistema aos desafios da era digital, impondo-se uma explícita e autónoma legitimação legal.

Pensemos, por exemplo, nas interceções telefónicas e de comunicações de banda larga.

No processo criminal é admitida a utilização, dentro de determinados condicionalismos legais, de meios de prova digitais, tais como interceções telefónicas e de comunicações, bem como o acesso, através de pedido ao operador de comunicações, ao registo de todas as comunicações recebidas (por ex. *short message servisse* - SMS's e *multimedia messaging servisse* - MMS's).

Ora, a prova assim obtida no processo-crime, cumpridos todos os formalismos legais, poderá ser utilizada no processo disciplinar sem quaisquer restrições?

A resposta é inequívoca, e a jurisprudência já negou tal possibilidade.

Entendo que, em concretização do princípio da unidade do sistema jurídico, e considerando a coincidência entre objetos processuais (criminal e disciplinar), dever-se-á autorizar o instrutor a solicitar, diretamente, à autoridade judiciária, esses meios

de prova, sendo necessário o aditamento de norma nos RD que resolva expressamente a situação.

Já quanto a mensagens de SMS, de MMS e de correio eletrónico, quando o lesado disponibiliza ao instrutor do processo disciplinar o telefone ou o computador, de forma voluntária, para obtenção de texto (mensagens), imagem, áudio e vídeo, a prova obtida por este meio é válida em processo disciplinar.

Penso que aqui a solução não merece grande discussão. Deverá, porém, constar nos autos a vontade livre da pessoa que disponibiliza esses dados.

Mais questões se põem neste âmbito, ou seja, quanto à PROVA DIGITAL em processo disciplinar que carecem igualmente de ser profundamente pensadas e refletidas, nomeadamente no que toca ao acesso ao conteúdo de telemóveis, e ao acesso ao endereço de IP em processo disciplinar.

Já no que concerne a imagens de videovigilância, o respetivo acesso é admissível desde que devidamente fundamentado, sem necessidade de aditamento de norma nos RD. Esta constelação de casos envolve uma explicitação dos fundamentos do pedido formalmente consignada no processo, para que não subsista qualquer dúvida sobre a legitimidade do meio de prova.

Em relação à concorrência de competências quanto ao direito de instaurar processos de natureza disciplinar, apenas duas palavras.

O arquivamento, pelas forças de segurança, do expediente relacionado com eventual infração disciplinar, ou seja, quando não instauram processo de natureza disciplinar ou quando arquivam processos de averiguações e de inquérito, não deve precluir o poder do MAI e da IGAI de instauração de processo de natureza disciplinar.

Com efeito, nestes casos, e estando em causa violações graves dos direitos fundamentais, o direito do MAI e da IGAI de instaurar processos de natureza disciplinar deve sobrepor-se, contando-se o prazo de prescrição do direito de instaurar ou de reabrir processos dessa natureza a partir da data do conhecimento dos factos por essas entidades, com salvaguarda de outros prazos de prescrição consagrados nos regulamentos disciplinares.

É mais um caso onde se verifica a necessidade de aditamento de norma nos RD.

Neste tocante, não posso deixar de referir a importância da alteração do quadro legal vigente, no sentido de ser atribuída à IGAI a competência para determinar a instauração de processos disciplinares.

Trata-se de uma necessidade que vários casos concretos já evidenciaram de modo lídimo.



Muito mais poderia ser dito.

E o que foi dito podia ser muito mais desenvolvido.

Não é o momento para o fazer. Desde logo, porque o tempo começa a escassear.

Mas estes são os desafios mais prementes e estratégicos que neste presente é possível antever.

Nesse futuro que há-de vir, uma outra vicissitude ocorrerá: também a IGAI sofrerá a mudança da passagem das pessoas que a vivificam.

Porém, acredito que o essencial permanecerá. Pelo menos, enquanto o Estado de direito democrático não sofrer uma erosão tal que o descaracterize em relação ao modelo que fundamentou o anúncio otimista do “fim da história” (*vai aqui uma referência ao livro do Fukuyama: “O fim da história e o último homem”*).

Acredito numa IGAI totalmente independente, que cumpre a sua missão no estrito cumprimento da Lei.

Independente, desde logo, e naturalmente, do poder político.

Independente, também, dos clamores sociais ou do seu eco nos meios de comunicação.

Independente ainda das hierarquias das FSS.

Independente das entidades, indiscutivelmente digna, relevantes e bem-intencionadas, que fazem apreciações apressadas com base em rumores e em coletâneas de *clipping*, em total alheamento dos corolários do modelo de Estado de direito já referido.

Independente, afinal, porque imune, totalmente imune-sublinho- a qualquer tentativa de pressão ou de condicionamento, seja originária de quem quer que seja!

Acredito numa IGAI humanista. Defensora dos direitos fundamentais. De todos os sujeitos envolvidos na crise social que consubstancia os casos em que intervém.

Acredito numa IGAI que analisa as situações problemáticas, sem qualquer tipo de preconceito em relação a qualquer sujeito interveniente.

Vai aqui uma rejeição apodítica de toda e qualquer sugestão, ainda que remota, que proponha ser a IGAI tolerante com qualquer tipo de discriminação. Na sua atuação, a IGAI só “discrimina” o incumprimento da Lei! Nada mais!

Aliás, o trabalho da IGAI bem infirma qualquer tentativa que negue a sua total imparcialidade. Basta ler. E perceber

Acredito numa IGAI que defende intransigentemente os direitos dos cidadãos, destinatários e beneficiários da atuação das FS.

Acredito numa IGAI que intervém, sem tibiezas ou tergiversações, sempre que tais direitos são violados, fazendo aplicação da lei com todas as potencialidades interpretativas que o sistema comporta.

Acredito numa IGAI que compreende, por outro lado, a difícil função de polícia e as circunstâncias em que tal função é exercida.

Acredito numa IGAI que também considera os concretos polícias como sujeitos de direitos fundamentais, desde logo do direito à presunção de inocência e do direito a um julgamento justo, equitativo e de acordo com a lei.

Acredito numa IGAI serena, independente, equidistante, firme, transparente e tecnicamente sólida.

Pelo caminho são cometidos erros. Claro que sim. É um truísmo.

Porém, o normal e salutar funcionamento das diversas instituições, ainda que com aparentes divergências, não se confunde com erro ou deficiência. O erro é apurado no momento próprio (também aí o Estado de direito é sábio). E a IGAI em que acredito não deixará de comparecer, nesse momento, para retirar as devidas ilações.

Acredito, por último, numa IGAI que encontra a sua razão de ser na defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, pilar essencial do Estado de direito democrático.

Enquanto assim permanecer, terá as condições para enfrentar todos os desafios que o futuro lhe apresentar.

É meu desejo que assim seja.

Muito obrigado.

Lisboa 14 de novembro de 2018

livres e iguais



70 anos DECLARAÇÃO UNIVERSAL  
DOS DIREITOS HUMANOS

40 anos ADESÃO DE PORTUGAL  
À CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS

Direitos Humanos e Controlo Externo  
das Forças e Serviços de Segurança do  
Ministério da Administração Interna

Dia 14 de novembro de 2018  
Arquivo Nacional da Torre do Tombo

◆ 10:00 Abertura

Eduardo Cabrita, Ministro da Administração Interna

◆ 10:30

***Os Direitos Humanos: O controlo judicial dos Tribunais Europeus da atividade policial e judicial***

António Cluny, Membro Nacional Português na EUROJUST

◆ 10:50

***Uma reflexão sobre a experiência da IGAI***

Margarida Blasco, Inspetora-Geral da Inspeção-Geral da Administração Interna

◆ 11:10 Coffee Break

◆ 11:30

***Cultura e formação na área dos Direitos Humanos na Academia Militar***

José Fontes, Professor associado com agregação da Academia Militar

◆ 11:50

***A função da Polícia como garante dos Direitos Humanos***

Manuel Guedes Valente, Investigador associado do ICPOL - ISCP/SP

◆ 12:10 Encerramento

Vital Moreira, Comissário das comemorações nacionais dos 70 anos da DUDH

Entrada livre mediante inscrição, até dia 09 de novembro de 2018,  
para o email: [gabinete.dir@igai.pt](mailto:gabinete.dir@igai.pt)



**Margarida Blasco** *Inspetora-Geral*  
**Juíza Desembargadora** *da IGAJ*

## **Direitos Humanos e Comunidades Minoritárias**

### **A Inspeção-Geral da Administração Interna como serviço pedagógico e auxiliar das Forças de Segurança para a compreensão dos Direitos Humanos e da inclusão das comunidades minoritárias 1**

Quero agradecer, em 1.º lugar, ao Sr. Diretor-Nacional da PSP na pessoa do Diretor do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Superintendente- Chefe Abílio Vieira, o convite para estar nesta casa onde se formam todos os oficiais da PSP com um tema que a todos diz respeito e sobretudo à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGA) como entidade de controlo externo das Forças e Serviços de Segurança (FSS) do Ministério da Administração Interna (MAI).

As migrações internacionais à escala global são um dos grandes desafios das sociedades contemporâneas. São tema central de debate das sociedades, governos, organizações não-governamentais. Constituem um dos desafios fundamentais do século XXI.

Num mundo global, os países desenvolvidos convertem-se em ponto de destino e de acolhimento de fluxos migratórios massivos originários de vários países: populações que fogem da guerra, países com desequilíbrios demográficos, assimetrias de crescimento económico entre países ricos com populações envelhecidas e países pobres com populações jovens.

---

<sup>1</sup> - Conferência no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna/Polícia de Segurança Pública (PSP), em 05/12/2018, no âmbito das comemorações dos 70 da “Declaração Universal dos Direitos Humanos” e dos 40 anos da Adesão de Portugal à “Convenção dos Direitos Humanos”.

Estas razões são potenciadas, entre outros fatores, por um lado pela globalização da informação que difunde esses desequilíbrios e assimetrias, e por outro, pelo desenvolvimento de redes organizadas, criminosas e transnacionais de tráfico de seres humanos.

A tensão criada entre a pressão dos fluxos migratórios e a perceção de certos setores das opiniões públicas, em que se geram sentimentos de racismo e xenofobia, obrigam os Estados a definir no exercício da sua soberania, políticas migratórias e controlar os fluxos no interior do seu território.

Portugal que conheceu nos anos 60 uma forte emigração tem de saber acolher e integrar os nossos imigrantes e migrantes: há que saber aceitar a diversidade cultural, religiosa, moral e política com um pressuposto dos valores de um Estado de direito que somos e respeitador dos Direitos Humanos.

O referencial ético de raiz é a dignidade do ser humano e esta postula solidariedade. O ser humano não é algo que se vá exaurindo nos condicionamentos sociais, culturais e históricos. É próprio da pessoa tender para um fim que transcende as condições mutáveis da sua existência. Os direitos humanos nunca podem desprender-se desta finalidade.

E é com este sentir que aqui e hoje neste Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna celebramos os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e os 40 anos da Adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

A IGAI, entidade de controlo externo da ação policial, aderiu de imediato a este Programa das Comemorações, tendo realizado uma Conferência que decorreu na Torre do Tombo, em Lisboa, no dia 14 de novembro de 2018, sobre a temática “Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna”.

E é com muito agrado que se associa ao ISCPSI neste seu Seminário.

Recorde-se, como dizia o seu primeiro Inspetor-Geral, António Rodrigues Maximiano que a IGAI é, desde o início, um projeto de adesão a valores e a objetivos, sendo a sua atuação orientada pela incontornável defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Atuando num dos domínios seguramente mais delicados da atuação do Estado de direito democrático, como é o exercício dos poderes de autoridade e o uso legítimo de meios de coerção pelas FSS, cuja atuação, dadas as suas especiais características, possam conflitar com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, a IGAI está erigida para fomentar a compreensão do conteúdo material dos princípios da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana e do sentido do nexo implícito entre direitos fundamentais e dignidade humana.

*Em causa podem estar situações relacionadas, por exemplo, com a igualdade de direitos entre homens e mulheres, homens e mulheres de raça e cultura diferentes, as condições do exercício do direito à greve, os limites da liberdade de opinião e expressão, ou, mesmo, o confronto entre o direito de propriedade e o da preservação do património ambiental, ou cultural.*

*Os direitos relacionados com tais situações podem, na verdade, contrapor-se entre si e tal confronto pode colocar dúvidas pertinentes aos polícias que com elas têm de lidar.*

*A Polícia e os seus elementos para poderem obedecer sempre à lei têm inevitavelmente de estar bem conscientes das questões que tais direitos levantam e dos instrumentos legais que os reconhecem.*

*O conhecimento de tais princípios e instrumentos é, portanto, essencial, mais não seja porque será sempre por via deles que a sua ação será avaliada, não só em termos políticos, como, inevitavelmente, hoje, também, em termos jurídicos.*

*Ora, a atividade policial tem ganho visibilidade e infelizmente nem sempre pelas melhores razões. Os nossos concidadãos e bem, são cada vez mais esclarecidos e reivindicam uma polícia que espelhe a dimensão democrática do regime em que vivemos. Não toleram a tortura, não suportam os tratamentos cruéis, desumanos, degradantes, nem convivem com comportamentos discriminatórios das nossas polícias. Não aceitam a desproporcionalidade do uso da força coerciva.*

*Não podemos, no entanto, esquecer que através da relativização e menorização dos direitos fundamentais – sejam eles de que espécies forem – se cria o caldo de cultura de desrespeito pela lei e pelas instituições que a fazem.*

*Deslegitimando-se essas, deslegitima-se, depois, o exercício da autoridade que nelas se funda, o que, por fim, só pode conduzir a conceções e atitudes autoritárias, justificadas pela necessidade de reposição da ordem: o que se não diz já, neste caso, é de que ordem se trata; da ordem de quem.*

*A ordem que se quer impor não é sempre neutra, ela resulta em muitos casos de um compromisso no gozo de direitos com assento constitucional e convencional, compromisso que, portanto, não é fácil de estabelecer, mas que deve, impreterivelmente, existir para que todos os direitos fundamentais, porque o são, possam ser efetivamente exercidos.*

*É nesse sentido que uma educação para os direitos fundamentais deve, inevitavelmente, partir da divulgação e compreensão dos direitos constitucionais e, bem assim, dos que estão vertidos em instrumentos de direito internacional que, por exemplo, no campo das liberdades e garantias e no dos direitos sociais, ambientais e culturais, dão corpo ao conjunto de valores por que se rege a comunidade internacional.<sup>2</sup>*

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

Há agora que revisitá-los, centrando-me no tema que aqui nos reúne.

A Formação nos Estabelecimentos das FSS constituiu desde sempre um objetivo estratégico da IGAI. Formação, esta, com especial enfoque num conjunto de temas: Controlo externo da ação policial: o papel da IGAI; Missão, Historial e Atividade da

---

<sup>2</sup> - António Cluny: *OS DIREITOS HUMANOS: O CONTROLO JUDICIAL DOS TRIBUNAIS EUROPEUS DA ACTIVIDADE POLICIAL E JUDICIAL*- Torre do Tombo, Lisboa, 14 de novembro de 2018- Conferência organizada pela IGAI sobre o tema “Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna” no âmbito das Comemorações dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos 40 anos da Adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

IGAI; Recurso a arma de fogo por agente policial; Inspeção às Esquadras e Postos e Direitos Humanos; Aplicação de Meios Coercivos e Limites da Ação Policial; Reuniões e Manifestações; Organização do Processo Disciplinar; Detenção e Identificação de Cidadãos e Perseguições Policiais; Direitos Humanos e Discriminação.

A formação em Direitos Humanos pode seguramente ser aprofundada. Aliás no Plano de Atividades da IGAI para o próximo ano foi incluído um módulo a ser ministrado pela IGAI em que se pretende reforçar a componente da formação especializada de todos os elementos das FSS, nos seus Estabelecimentos de ensino, com realce em matérias de direitos humanos, cidadania, legalidade e funções policiais, deontologia e ética policiais.

Sem formação adequada não se cultivam as boas práticas e não existem boas polícias.

A formação tem de assumir uma forte componente inicial, mas não pode deixar de contemplar o acompanhamento das carreiras dos seus agentes; tem de ser contínua.

Também neste ponto, a IGAI tem um papel importante a desempenhar: desde logo, pela preparação técnica dos seus elementos; mas igualmente porque a tramitação dos processos permite a identificação das zonas onde a falta de formação se faz mais sentir.

Desengane-se quem pensa que as infrações disciplinares se circunscrevem às agressões físicas, na versão plástica de algumas das imagens jornalísticas tantas vezes servidas em jeito de parangona. Por vezes, os direitos fundamentais dos cidadãos são lesados por via de atuações que se integram num dado “caldo cultural” que importa combater. Basta acompanhar alguma imprensa, para se intuir a realidade a que me reporto.

No entanto, não quero deixar de frisar ser inquestionável que a comunicação social desempenha um papel essencial num Estado de direito democrático. Com efeito, a informação independente e livre é fundamental para a formação da consciência social e, muitas vezes, para a instauração de processos legais, sempre que esteja em causa o relato de factos geradores de algum tipo de responsabilidade jurídica (verificando-se, naturalmente os respetivos pressupostos legais). Não pode, porém, sustentar-se que a

investigação jornalística substitua o processo legal para o apuramento de responsabilidade sancionatória. De igual modo, não podem entidades com responsabilidades públicas inquestionáveis atuar como se tal substituição fosse legítima.

Outro dos objetivos é a implementação do *Manual de Ação Policial* que está a ser elaborado pela IGAI; para além de receber contributos das instituições de ensino deverá seguramente passar a divulgar e estudar não apenas a necessidade das boas práticas, mas sobretudo fomentar as boas condutas.

O acervo único de casos críticos, a apreciação de condutas erráticas, as circunstâncias sempre díspares de atuação policial em ambiente urbano ou rural, nas grandes metrópoles ou nas cidades mais pequenas, no litoral e no interior, a arquitetura social e dos espaços em que o polícia enfrenta os desafios à segurança pública levou a IGAI a iniciar em 2015, a auditoria temática intitulada “A Cartografia/Geografia do risco”.

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

Estas algumas das questões mais evidentes.

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

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

Para tal e na prática, avaliaram-se:

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

Com base nestes e noutros mecanismos de controlo foram traçadas orientações para uma análise efetiva do risco, tendo resultado a identificação de medidas que possibilitam um melhor controlo interno e externo das FSS e que possibilitará, quando implementado, um melhor desempenho e gestão da Polícia.

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

As conclusões desta auditoria registaram um conjunto de **princípios fundamentais** e de **Recomendações a desenvolver** de que se salientam os seguintes:

1. Respeito pela regra do direito e atividades de polícia em prol dos direitos humanos;
2. Uma maior confiança do público nas forças e serviços de segurança;
3. Maior transparência e compreensão da ação policial pelos cidadãos;
4. Análise e rápido tratamento das queixas dos cidadãos, possibilitando respostas rápidas e claras<sup>3</sup>;
5. Sistemas próprios de prestação de contas pelos agentes das FSS;

---

<sup>3</sup> - As queixas contêm informação importante para a gestão de programas.

6. Efetiva reparação para aqueles que são vítimas de má conduta policial;
7. Melhoria das infraestruturas das FSS, nomeadamente postos e esquadras;
8. Dignificação de carreiras;
9. Aposta efetiva na formação (analisar e estudar o quadro normativo);
10. Implementação de uma cultura de Direitos Humanos para além das constantes dos atuais programas de formação (criar uma forma de atuação policial que fomenta e apure nos elementos policiais um critério de justiça que lhes permita utilizarem, nomeadamente, os meios e as ferramentas de uso coercivo da força em salvaguarda dos Direitos Humanos);
11. Implementação de uma estratégia pedagógica que para além de atender a características genéricas e facilitar a aquisição de competências, preveja a formação ao longo da carreira, com a definição de perfis dos elementos policiais, que atenda, entre outras, às diferentes e variadas missões de que estão encarregues e aos locais onde exercem as suas competências, às características da população que servem, à diversidade do tecido social, ao tipo de criminalidade mais frequente que difere ou pode diferir em função dos locais de atuação.

**Constituíram Fontes de verificação:**

- Relatórios Globais das ISAP;
- Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais;
- Despachos Ministeriais de 16 de janeiro de 2013 e de 8 de abril de 2013 (que aprovaram normas para a construção de novas unidades e adaptação das antigas);
- Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização dos Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados, bem como procedimentos de monitorização de retornos forçados (SEF) - Despacho n.º 10728/2015 de 28 de setembro, *in* D.R., 2.ª Série, n.º 189;

- Análise de queixas, denúncias e participações;
- Planos de Prevenção contra a corrupção e infrações conexas;
- Conclusões e recomendações de Auditorias (temáticas, financeiras).

Importa ainda assinalar, que não podemos deixar de ouvir o que sobre a atuação policial, nesta matéria, é dito por algumas Organizações Não Governamentais e outras Associações da sociedade civil. O trabalho em rede dos estabelecimentos de Ensino das Forças, dos especialistas e, necessariamente, da IGAI *estabelecendo-se uma plataforma de trabalho colaborativo e onde se defina um plano de ação com diferentes patamares de intervenção de modo a se perceber qual a melhor forma de estabelecer não apenas um abrangente plano de formação, mas a implementação de uma cultura de Direitos Humanos que possibilite uma atuação policial mais sólida e reforçada.* Será esta a segunda fase desta Auditoria.

*Não há Estado sustentável sem polícia democrática.*

*Não há polícia democrática sem formação e cultura de/e em Direitos Humanos.*

*Há que aprofundar e fomentar mais conhecimento, mais treino jurídico, tal como se treinam as operações de ordem pública, o uso da arma de fogo, ou o uso da força. É com este treino que se ganha segurança e critério ajustado de decisão, olhando para casos anteriores, para o que correu menos bem, com dimensão pedagógica, que evita ou previne o erro. A dimensão jurídica da segurança pública e, particularmente, a dimensão jurídico-constitucional e dos Direitos Humanos não pode ser descurada.*<sup>4</sup>

*É por essa razão que, num excelente ensaio intitulado POLICE AND HUMAN RIGHTS: FUNDAMENTAL QUESTIONS, o Ex Intendente-chefe da Polícia de Essex e, depois,*

---

<sup>4</sup> - José Fontes- *Cultura e Formação dos Direitos Humanos na Academia Militar*- Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Lisboa, 14 de novembro de 2018- Conferência organizada pela IGAI sobre o tema “Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna” no âmbito das Comemorações dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos 40 anos da Adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

*consultor da ONU para a área dos direitos humanos, Ralph Crawshaw, refere, de forma lapidar: «A mensagem mais simples que deve ser endereçada à polícia, no que respeita aos direitos humanos, é “obedecer à lei”. Ou, por outras palavras, “exercer os poderes de acordo com a lei e não os exceder”. Caso contrário, pode ocorrer uma situação absurda em que funcionários cuja responsabilidade é fazer cumprir a lei a violem a fim de a aplicar.»<sup>5</sup>*

*É nesse sentido que uma educação para os direitos fundamentais deve, inevitavelmente, partir da divulgação e compreensão dos direitos constitucionais e, bem assim, dos que estão vertidos em instrumentos de direito internacional que, por exemplo, no campo das liberdades e garantias e no dos direitos sociais, ambientais e culturais, dão corpo ao conjunto de valores por que se rege a comunidade internacional.<sup>6</sup>*

Concluindo:

Continua a ser objetivo da IGAI a sua reafirmação como um serviço de referência especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos fundamentais e para a fiscalização da atuação policial, v.g., na partilha permanente com as FSS da implementação de novas práticas policiais compatíveis com a defesa dos direitos humanos e promoção da cidadania e da qualidade da intervenção policial.

A todos, muito obrigada.

Lisboa, 5 de dezembro de 2018.

---

<sup>5</sup> - Incluído na obra coletiva THE POLICE AND INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW, p. 8, Ed. Springer, 2018.

<sup>6</sup> - António Cluny: OS DIREITOS HUMANOS: O CONTROLO JUDICIAL DOS TRIBUNAIS EUROPEUS DA ACTIVIDADE POLICIAL E JUDICIAL- Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Lisboa, 14 de novembro de 2018- Conferência organizada pela IGAI sobre o tema “Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna” no âmbito das Comemorações dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos 40 anos da Adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

**Margarida Blasco** *Inspetora-Geral*  
**Juíza Desembargadora** *da Administração Interna*

### **Declaração Universal dos Direitos Humanos e atuação Policial da GNR<sup>1</sup>**

Quero agradecer, em 1.º lugar, ao Sr. Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana na pessoa do seu Comandante de Doutrina e Formação, Major General Domingos Pascoal, o convite para estar nesta casa onde se formam todos os guardas, sargentos da GNR com um tema que a todos diz respeito e sobretudo à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) como entidade de controlo externo das Forças e Serviços de Segurança (FSS) do Ministério da Administração Interna (MAI).

O referencial ético de raiz é a dignidade do ser humano e esta postula solidariedade. O ser humano não é algo que se vá exaurindo nos condicionamentos sociais, culturais e históricos. É próprio da pessoa tender para um fim que transcende as condições mutáveis da sua existência. Os direitos humanos nunca podem desprender-se desta finalidade.

E é com este sentir que aqui e hoje neste Auditório Municipal da Figueira da Foz nos associamos à GNR para celebrarmos os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e os 40 anos da Adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

---

<sup>1</sup> - Conferência realizada pela Guarda Nacional Republicana (GNR), no Auditório Municipal da Figueira da Foz, em 17/12/2018, no âmbito das comemorações dos 70 da “Declaração Universal dos Direitos Humanos” e dos 40 anos da Adesão de Portugal à “Convenção dos Direitos Humanos”.

A IGAI, entidade de controlo externo da ação policial, aderiu de imediato a este Programa das Comemorações, tendo realizado uma Conferência que decorreu na Torre do Tombo, em Lisboa, no dia 14 de novembro de 2018, sobre a temática “Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna”.

Recorde-se, como dizia o seu primeiro Inspetor-Geral, António Rodrigues Maximiano que a IGAI é, desde o início, um projeto de adesão a valores e a objetivos, sendo a sua atuação orientada pela incontornável defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Atuando num dos domínios seguramente mais delicados da atuação do Estado de direito democrático, como é o exercício dos poderes de autoridade e o uso legítimo de meios de coerção pelas FSS, cuja atuação, dadas as suas especiais características, possam conflitar com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, a IGAI está erigida para fomentar a compreensão do conteúdo material dos princípios da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana e do sentido do nexo implícito entre direitos fundamentais e dignidade humana.

*Em causa podem estar situações relacionadas, por exemplo, com a igualdade de direitos entre homens e mulheres, homens e mulheres de raça e cultura diferentes, as condições do exercício do direito à greve, os limites da liberdade de opinião e expressão, ou, mesmo, o confronto entre o direito de propriedade e o da preservação do património ambiental, ou cultural.*

*Os direitos relacionados com tais situações podem, na verdade, contrapor-se entre si e tal confronto pode colocar dúvidas pertinentes aos polícias que com elas têm de lidar.*

*Os elementos das FSS para poderem obedecer à lei têm inevitavelmente e sempre de estar bem conscientes das questões que tais direitos levantam e dos instrumentos legais que os reconhecem.*

*O conhecimento de tais princípios e instrumentos é, portanto, essencial, mais não seja porque será sempre por via deles que a sua ação será avaliada, não só em termos políticos, como, inevitavelmente, hoje, também, em termos jurídicos.*

*Ora, a atividade policial tem ganho visibilidade e infelizmente nem sempre pelas melhores razões. Os nossos concidadãos e bem, são cada vez mais esclarecidos e reivindicam uma polícia que espelhe a dimensão democrática do regime em que vivemos. Não toleram a tortura, não suportam os tratamentos cruéis, desumanos, degradantes, nem convivem com comportamentos discriminatórios das nossas polícias. Não aceitam a desproporcionalidade do uso da força coerciva.*

*Não podemos, no entanto, esquecer que através da relativização e menorização dos direitos fundamentais – sejam eles de que espécies forem – se cria o caldo de cultura de desrespeito pela lei e pelas instituições que a fazem.*

*Deslegitimando-se essas, deslegitima-se, depois, o exercício da autoridade que nelas se funda, o que, por fim, só pode conduzir a conceções e atitudes autoritárias, justificadas pela necessidade de reposição da ordem: o que se não diz já, neste caso, é de que ordem se trata; da ordem de quem.*

*A ordem que se quer impor não é sempre neutra, ela resulta em muitos casos de um compromisso no gozo de direitos com assento constitucional e convencional, compromisso que, portanto, não é fácil de estabelecer, mas que deve, impreterivelmente, existir para que todos os direitos fundamentais, porque o são, possam ser efetivamente exercidos.*

*É nesse sentido que uma educação para os direitos fundamentais deve, inevitavelmente, partir da divulgação e compreensão dos direitos constitucionais e, bem assim, dos que estão vertidos em instrumentos de direito internacional que, por exemplo, no campo das liberdades e garantias e no dos direitos sociais, ambientais e culturais, dão corpo ao conjunto de valores por que se rege a comunidade internacional.<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> - António Cluny: OS DIREITOS HUMANOS: O CONTROLO JUDICIAL DOS TRIBUNAIS EUROPEUS DA ACTIVIDADE POLICIAL E JUDICIAL- Torre do Tombo, Lisboa, 14 de novembro de 2018- Conferência organizada pela IGAI sobre o tema “Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de

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

Há agora que revisitá-los, centrando-me no tema que aqui nos reúne.

A Formação nos Estabelecimentos das FSS constituiu desde sempre um objetivo estratégico da IGAI. Formação, esta, com especial enfoque num conjunto de temas: Controlo externo da ação policial: o papel da IGAI; Missão, Historial e Atividade da IGAI; Recurso a arma de fogo por agente policial; Inspeção às Esquadras e Postos e Direitos Humanos; Aplicação de Meios Coercivos e Limites da Ação Policial; Reuniões e Manifestações; Organização do Processo Disciplinar; Detenção e Identificação de Cidadãos e Perseguições Policiais; Direitos Humanos e Discriminação.

A formação em Direitos Humanos pode seguramente ser aprofundada. Aliás no Plano de Atividades da IGAI para o próximo ano foi incluído um módulo a ser ministrado pela IGAI em que se pretende reforçar a componente da formação especializada de todos os elementos das FSS, nos seus Estabelecimentos de ensino, com realce em matérias de direitos humanos, cidadania, legalidade e funções policiais, deontologia e ética policiais.

Sem formação adequada não se cultivam as boas práticas e não existem boas Forças de Segurança.

A formação tem de assumir uma forte componente inicial, mas não pode deixar de contemplar o acompanhamento das carreiras dos seus elementos; tem de ser contínua.

Também neste ponto, a IGAI tem um papel importante a desempenhar: desde logo, pela preparação técnica dos seus elementos; mas igualmente porque a tramitação dos

---

Segurança do Ministério da Administração Interna” no âmbito das Comemorações dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos 40 anos da Adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

processos permite a identificação das zonas onde a falta de formação se faz mais sentir.

Desengane-se quem pensa que as infrações disciplinares se circunscrevem às agressões físicas, na versão plástica de algumas das imagens jornalísticas tantas vezes servidas em jeito de parangona. Por vezes, os direitos fundamentais dos cidadãos são lesados por via de atuações que se integram num dado “caldo cultural” que importa combater. Basta acompanhar alguma imprensa, para se intuir a realidade a que me reporto.

No entanto, não quero deixar de frisar ser inquestionável que a comunicação social desempenha um papel essencial num Estado de direito democrático. Com efeito, a informação independente e livre é fundamental para a formação da consciência social e, muitas vezes, para a instauração de processos legais, sempre que esteja em causa o relato de factos geradores de algum tipo de responsabilidade jurídica (verificando-se, naturalmente os respetivos pressupostos legais). Não pode, porém, sustentar-se que a investigação jornalística substitua o processo legal para o apuramento de responsabilidade sancionatória. De igual modo, não podem entidades com responsabilidades públicas inquestionáveis atuar como se tal substituição fosse legítima.

Outro dos objetivos é a implementação do *Manual de Ação Policial* (ou Manual de Conduta e de Boas Práticas) que está a ser elaborado pela IGAI; para além de receber contributos das instituições de ensino deverá seguramente passar a divulgar e estudar não apenas a necessidade das boas práticas, mas sobretudo fomentar as boas condutas.

O acervo único de casos críticos, a apreciação de condutas erráticas, as circunstâncias sempre díspares de atuação policial em ambiente urbano ou rural, nas grandes metrópoles ou nas cidades mais pequenas, no litoral e no interior, a arquitetura social e dos espaços em que o polícia enfrenta os desafios à segurança pública levou a IGAI a iniciar em 2015, a auditoria temática intitulada “A Cartografia/Geografia do risco”.

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

Estas algumas das questões mais evidentes.

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

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

Para tal e na prática, avaliaram-se:

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

Com base nestes e noutros mecanismos de controlo foram traçadas orientações para uma análise efetiva do risco, tendo resultado a identificação de medidas que possibilitam um melhor controlo interno e externo das FSS e que possibilitará, quando implementado, um melhor desempenho e gestão da Polícia.

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

As conclusões desta auditoria registaram um conjunto de **princípios fundamentais** e de **Recomendações a desenvolver** de que se salientam os seguintes:

1. Respeito pela regra do direito e atividades de polícia em prol dos direitos humanos;
2. Uma maior confiança do público nas forças e serviços de segurança;
3. Maior transparência e compreensão da ação policial pelos cidadãos;
4. Análise e rápido tratamento das queixas dos cidadãos, possibilitando respostas rápidas e claras<sup>3</sup>;
5. Sistemas próprios de prestação de contas pelos agentes das FSS;
6. Efetiva reparação para aqueles que são vítimas de má conduta policial;
7. Melhoria das infraestruturas das FSS, nomeadamente postos e esquadras;
8. Dignificação de carreiras;
9. Aposta efetiva na formação (analisar e estudar o quadro normativo);
10. Implementação de uma cultura de Direitos Humanos para além das constantes dos atuais programas de formação (criar uma forma de atuação policial que fomenta e apure nos elementos policiais um critério de justiça que lhes permita utilizarem, nomeadamente, os meios e as ferramentas de uso coercivo da força em salvaguarda dos Direitos Humanos);
11. Implementação de uma estratégia pedagógica que para além de atender a características genéricas e facilitar a aquisição de competências, preveja a

---

<sup>3</sup> - As queixas contêm informação importante para a gestão de programas.

formação ao longo da carreira, com a definição de perfis dos elementos policiais, que atenda, entre outras, às diferentes e variadas missões de que estão encarregues e aos locais onde exercem as suas competências, às características da população que servem, à diversidade do tecido social, ao tipo de criminalidade mais frequente que difere ou pode diferir em função dos locais de atuação.

Constituíram **Fontes de verificação:**

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

Importa ainda assinalar, que não podemos deixar de ouvir o que sobre a atuação policial, nesta matéria, é dito por algumas Organizações Não Governamentais e outras Associações da sociedade civil. O trabalho em rede dos estabelecimentos de Ensino

das Forças, dos especialistas e, necessariamente, da IGAI e parafraseando o Sr. Professor José Fontes, aqui presente, *estabelecendo-se uma plataforma de trabalho colaborativo e onde se defina um plano de ação com diferentes patamares de intervenção de modo a se perceber qual a melhor forma de estabelecer não apenas um abrangente plano de formação, mas a implementação de uma cultura de Direitos Humanos que possibilite uma atuação policial mais sólida e reforçada*. Será esta a segunda fase desta Auditoria.

*Não há Estado sustentável sem polícia democrática.*

*Não há polícia democrática sem formação e cultura de/e em Direitos Humanos.*

*Há que aprofundar e fomentar mais conhecimento, mais treino jurídico, tal como se treinam as operações de ordem pública, o uso da arma de fogo, ou o uso da força. É com este treino que se ganha segurança e critério ajustado de decisão, olhando para casos anteriores, para o que correu menos bem, com dimensão pedagógica, que evita ou previne o erro. A dimensão jurídica da segurança pública e, particularmente, a dimensão jurídico-constitucional e dos Direitos Humanos não pode ser descurada.*<sup>4</sup>

*É por essa razão que, num excelente ensaio intitulado POLICE AND HUMAN RIGHTS: FUNDAMENTAL QUESTIONS, o Ex Intendente-chefe da Polícia de Essex e, depois, consultor da ONU para a área dos direitos humanos, Ralph Crawshaw, refere, de forma lapidar: «A mensagem mais simples que deve ser endereçada à polícia, no que respeita aos direitos humanos, é “obedecer à lei”. Ou, por outras palavras, “exercer os poderes de acordo com a lei e não os exceder”. Caso contrário, pode ocorrer uma situação*

---

<sup>4</sup> - José Fontes- *Cultura e Formação dos Direitos Humanos na Academia Militar*- Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Lisboa, 14 de novembro de 2018- Conferência organizada pela IGAI sobre o tema “Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna” no âmbito das Comemorações dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos 40 anos da Adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

*absurda em que funcionários cuja responsabilidade é fazer cumprir a lei a violem a fim de a aplicar.»<sup>5</sup>*

*É nesse sentido que uma educação para os direitos fundamentais deve, inevitavelmente, partir da divulgação e compreensão dos direitos constitucionais e, bem assim, dos que estão vertidos em instrumentos de direito internacional que, por exemplo, no campo das liberdades e garantias e no dos direitos sociais, ambientais e culturais, dão corpo ao conjunto de valores por que se rege a comunidade internacional.<sup>6</sup>*

Concluindo:

Continua a ser objetivo da IGAI a sua reafirmação como um serviço de referência especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos fundamentais e para a fiscalização da atuação policial, v.g., na partilha permanente com as FSS da implementação de novas práticas policiais compatíveis com a defesa dos direitos humanos e promoção da cidadania e da qualidade da intervenção policial.

A todos, desejo um BOM NATAL e uma operação NATAL seguro cheia de sucesso.

Muito Obrigada.

Figueira da Foz, 17 de dezembro de 2018



<sup>5</sup> - Incluído na obra coletiva THE POLICE AND INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW, p. 8, Ed. Springer, 2018.

<sup>6</sup> - António Cluny: OS DIREITOS HUMANOS: O CONTROLO JUDICIAL DOS TRIBUNAIS EUROPEUS DA ACTIVIDADE POLICIAL E JUDICIAL- Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Lisboa, 14 de novembro de 2018- Conferência organizada pela IGAI sobre o tema “Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna” no âmbito das Comemorações dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos 40 anos da Adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

**Margarida Blasco** *Inspetora-Geral*  
**Juíza Desembargadora** *da Administração Interna*

**MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS / DA EXPERIÊNCIA DO SEF**  
**Uma reflexão sobre a experiência da IGAI no âmbito da monitorização dos retornos<sup>1</sup>**

Senhor Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Senhora Diretora Nacional Adjunta do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Ilustres Colegas de Painel

Ilustres convidados,

Minhas Senhoras, meus Senhores,

Estamos aqui para, cumulativamente, comemorar os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e os 40 anos da adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

De forma simples, poderíamos pensar que os direitos humanos apenas surgiram em 1948 e em 1978 ou apenas passaram a ser protegidos através de tratados internacionais a partir dessas datas históricas.

Todos sabemos que os direitos humanos são intrínsecos ao ser humano, fazem parte da sua essência.

---

<sup>1</sup> - Conferência organizada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), realizada em Oeiras, no Auditório “Templo de poisia”, em 18/12/2018, no âmbito das comemorações dos 70 anos da “Declaração Universal dos Direitos Humanos” e dos 40 da adesão de Portugal à “Convenção Europeia dos direitos Humanos”.

Os direitos humanos têm surgido de forma gradual, ao longo da história, resultando, essencialmente, de lutas contra velhos poderes.

E os direitos humanos - da primeira, segunda e terceira gerações - que, hoje, reconhecemos vão, juntamente com as reivindicações que o Homem, em cada momento histórico, sente necessárias para a satisfação da sua dignidade, fazer com que surjam novos direitos.

E, aqui, a propósito da renovação e nascimento dos Direitos Humanos, permitam-me, no ano e mês em que Clarisse Lispector faria 98 anos, citá-la, dizendo “Liberdade é pouco. O que eu desejo ainda não tem nome”.

Os Tratados Internacionais, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos apenas vieram promover a construção de normas e princípios destinados a assegurar o respeito e a dignidade humana, assegurando a proteção, até aí, praticamente inexistente dos Direitos Humanos.

Mas a primeira Carta dos Direitos Humanos do mundo surgiu em meados do século VI a.C., com Ciro, o Grande, o qual, para além do mais, libertou os escravos, declarou que todas as pessoas tinham o direito de escolher a sua própria religião e estabeleceu a igualdade social.



Estas decisões ou declarações do primeiro rei da antiga Pérsia foram marcadas, com letra cuneiforme, num cilindro de argila e têm semelhança com os quatro primeiros artigos da Declaração Universal de Direitos Humanos.

E é com este sentir que aqui e hoje nesta Conferência organizada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras celebramos a comemoração das datas históricas sobre tratados internacionais que garantem a proteção dos direitos humanos.

A IGAI, entidade de controlo externo da ação policial, aderiu de imediato a este Programa das Comemorações, tendo realizado uma Conferência que decorreu na Torre do Tombo, em Lisboa, no passado dia 14 de novembro de 2018, sobre a temática “Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna”.<sup>2</sup>

E é com muito agrado que se associa ao SEF nesta sua Conferência.

Como é consabido, a IGAI, entidade de controlo externo da ação policial, tem por Missão assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível relativamente a todas as entidades, serviços e organismos dependentes ou cuja atividade seja legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna.

A IGAI é, desde a sua fundação, um projeto de adesão a valores e a objetivos concretos.

A sua Visão identifica-se com a implementação de hodiernas soluções institucionais e procedimentais, permitindo o alcance das práticas mais consentâneas com um controlo eficaz e com a garantia da observância dos direitos fundamentais dos cidadãos.

E essa defesa, reafirmo sempre, e nesta oportunidade mais uma vez, constitui a razão de ser e o mote orientador da existência e da atuação da IGAI.

Com efeito, a IGAI, com total independência e em estrito cumprimento da lei, desempenha um papel, desde o início da sua instituição, incontornável na defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, primando pela igualdade e proporcionalidade, pela legalidade e objetividade, pela justiça e imparcialidade e pela proteção dos direitos e interesses dos cidadãos.

---

<sup>2</sup> As publicações dos textos das intervenções estarão disponíveis na página oficial da IGAI até ao próximo dia 31 de dezembro de 2018.

Realço nesta afirmação preliminar os seguintes pontos basilares: independência, respeito pela lei, defesa de direitos fundamentais de todos os cidadãos, igualdade e proporcionalidade. É este o modo adequado de caracterizar a IGAI, que atua sempre imbuída do espírito de bem servir e da prossecução do interesse público. É este o seu trabalho.

Trabalho que já tem um percurso de mais de 20 anos.

O trabalho da IGAI, a sua relevância para a afirmação dos direitos humanos e o modo como tem vindo a ser realizado encontra-se devidamente documentado ao longo das linhas dos diversos documentos que tem produzido. Tais elementos podem ser consultados, e balanços vão sendo feitos em outros contextos, pelo que não irei falar do que foi feito nos escassos minutos de que disponho para esta intervenção.

O passado da IGAI fala por si. Não carece agora de eco nesta conferência.

O Despacho Ministerial n.º 11.102/2014<sup>3</sup>, de 25 de agosto, atribuiu à IGAI competências específicas para a monitorização de retornos forçados de cidadãos de países terceiros à União Europeia de território nacional.

Este Despacho, que tem respaldo na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual<sup>4</sup>, que transpôs para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva Europeia n.º 2008/115/CE, do Parlamento e do Conselho<sup>5</sup>, a denominada Diretiva de Retorno, cujo artigo 8.º, n.º 6, estabeleceu a necessidade de os Estados-Membros preverem um sistema eficaz de controlo dos retornos forçados, foi seguido do Despacho n.º 10.728/2015, de 16 de setembro<sup>6</sup>, que aprovou o Regulamento dos Procedimentos de

---

<sup>3</sup> - Despacho publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 2 de setembro de 2014.

<sup>4</sup> - Versão atual publicada pela Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto de 2017.

<sup>5</sup> - DIRECTIVA 2008/115/CE, DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 16 de Dezembro de 2008, publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 24.12.2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

<sup>6</sup> - Despacho publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015.

Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados.

E este foi mais um desafio que a Inspeção-Geral da Administração Interna abraçou com toda a determinação e o fervor que se impunham, uma vez que é de Direitos Humanos que se trata, concretamente dos Direitos Humanos inerentes à condição de cidadão estrangeiro sujeito a medida coerciva de afastamento do território nacional.

Este quadro normativo permitiu implementar, desenvolver e melhorar, ano após ano, o Sistema Nacional de Monitorização de Retornos Forçados, importando, desde logo, salientar o compromisso que ambas as partes envolvidas neste processo manifestaram, desde o início, em levar a bom porto a materialização do modelo:

- de um lado, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), enquanto autoridade nacional responsável pela execução dos retornos forçados de cidadãos estrangeiro; e
- do outro lado, a IGAI, enquanto entidade responsável pela monitorização.

É justo dizer aqui, hoje, num fórum dedicado aos Direitos Humanos, que a excelente cooperação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras tem-se revelado essencial na consolidação do Sistema Português de Monitorização.

Continuamos a contar com esta boa cooperação para continuarmos a trilhar, juntos, este caminho.

Gostaria, no entanto, de vos dar nota de que a conceção do modelo português de monitorização resultou do contacto e interação com diversos organismos internacionais ligados a esta temática, cujos conhecimentos adquiridos nesse âmbito foram absolutamente fundamentais.

Entre estes, destaco a Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA), o Centro Internacional de Desenvolvimento de Políticas de Migração (ICMPD) e a Agência

Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), que, em conjunto, proporcionaram aos profissionais da IGAI a frequência de ações específicas de formação na matéria e possibilitaram a participação em diversos encontros e fóruns internacionais sobre o tema, envolvendo representantes de múltiplas organizações europeias encarregues da monitorização de retornos forçados dos seus países.

Nesta senda, o compromisso da IGAI em alcançar um modelo de monitorização agregador das melhores práticas europeias é demonstrado pela adesão, desde a sua criação no ano de 2016, à *Pool* europeia de monitores, organizada e gerida pela FRONTEX.

A defesa dos Direitos Humanos é, pois, um dos pilares em que assenta e edifica toda a atividade da IGAI, sendo esta escrutinada a nível internacional por vários organismos, tais como:

- ✓ o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT);
- ✓ o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC);
- ✓ a Associação para a Prevenção da Tortura (APT); e
- ✓ a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), do Conselho da Europa.

E é neste enquadramento que a IGAI, no âmbito da Diretiva de Retorno (2008/115/CE), é o interlocutor português da Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA).

De um modo simples, a monitorização de retornos forçados assume duas componentes distintas, mas complementares.

Por um lado, visa o escrutínio documental prévio a cada retorno forçado, no sentido da certificação de que os formalismos legais são integralmente observados e respeitados e, por outro lado, pretende aferir se, no âmbito da execução dos retornos forçados, os

cidadãos sujeitos a tal medida são tratados pelas autoridades portuguesas com a dignidade que impõem a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e, permitam-me que refira também, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em cada ano civil, em face das comunicações realizadas pelo SEF, a IGAI seleciona os retornos forçados a monitorizar presencialmente, tendo por base um conjunto de critérios previamente definidos, a saber:

- ✓ o tipo de decisão (judicial ou administrativa);
- ✓ o tipo de escolta (até ao embarque ou até ao país de destino);
- ✓ o género;
- ✓ a vulnerabilidade do afastando (menor, idoso, mulher grávida, portador de doença ou de alguma debilidade física ou mental).
- ✓ a direção regional do SEF responsável pelo afastamento; e
- ✓ o país de destino.

Vejamos alguns dados estatísticos, ainda que de modo muito simples, sobre esta temática.

Assim, no ano de 2016, o SEF comunicou à IGAI 369 retornos forçados.

Entre estes, 315 referentes ao género masculino e 54 respeitantes ao género feminino.

Neste ano foram feitas 15 monitorizações presenciais por parte de monitores da IGAI.

Já em 2017 foram recebidas do SEF 322 comunicações de retornos forçados.

Destas comunicações, 267 reportavam-se ao retorno forçado de homens e 55 referiam-se ao retorno forçado de mulheres.

Neste ano foram realizadas 14 monitorizações presenciais por parte da IGAI.

No corrente ano, e até à presente data, foram recebidas 244 comunicações e já foram executadas 10 monitorizações presenciais.

De salientar que, em regra, os profissionais do SEF assumem uma conduta adequada e em linha com o respeito pela dignidade da pessoa humana.

Das operações de retorno forçado monitorizadas resulta que apenas muito pontualmente os profissionais do SEF recorreram a meios coercivos, nomeadamente às denominadas algemas, e não se registou qualquer caso de recurso à força.

Em termos globais, o balanço que faço dos cerca de 3 anos de vigência do Sistema de Monitorização Português é francamente positivo.

E é positivo pelo desempenho dos profissionais do SEF neste domínio, pelos resultados alcançados e pela fiabilidade do modelo de monitorização que a IGAI tem vindo a desenvolver.

A este propósito, apraz-me registar neste fórum que o nosso sistema de monitorização de retornos forçados, apesar de muito recente, já foi sujeito a uma avaliação externa realizada por peritos da União Europeia, isto no âmbito da Avaliação Schengen a que Portugal foi sujeito em 2017.



E nessa avaliação não foi referenciada qualquer desconformidade ao sistema, nem foi assinalada nenhuma conformidade a necessitar de melhoria, o que se revelou, efetivamente, notável.

Este facto, bastante gratificante para a IGAI, coloca novos desafios e, acima de tudo, estimula o esforço permanente na procura do incremento de melhorias.

Nessa esteira, pretendemos que o nosso modelo evolua, no sentido de o tornarmos mais eficaz, mais eficiente e, acima de tudo, queremos dotá-lo de maior capacidade para que o número de monitorizações presenciais seja substancialmente ampliado.

O esforço que estamos a desenvolver atualmente, que inclui a implementação, a partir de 1 de janeiro de 2019, de um projeto patrocinado pelo FAMI, visa consolidar um sistema de monitorização que, no futuro, possa afirmar-se e ser indicado como referência europeia de boas práticas.

Nesse sentido, temos em mãos um outro projeto, o da alteração do Regulamento de Monitorização, visando introduzir-lhe melhorias e correções, necessidade que resulta de alguns constrangimentos, insuficiências e debilidades identificadas ao longo da experiência adquirida, neste âmbito, ao longo dos últimos 3 anos.

Com a reformulação do Regulamento pretende-se, fundamentalmente:

- a) Uniformizar o modelo de comunicação de retorno forçado à IGAI, adotando uma melhor sistematização e tornando o seu conteúdo mais compatível com as necessidades de informação a veicular, e fazendo-o constar como parte integrante do próprio Regulamento, como anexo;
- b) Incluir na comunicação de retorno forçado menção ao facto de se tratar de pessoa inserida em algum grupo de pessoas vulneráveis, entre os quais destacam-se os menores, os menores não acompanhados, as famílias monoparentais com filhos menores, as grávidas, os idosos, os portadores de doenças graves ou de distúrbios mentais, as vítimas de tortura, de violação ou de outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, e as vítimas do tráfico de seres humanos ou de mutilação genital feminina;

- c) Incluir na comunicação de retorno forçado a decisão (judicial ou administrativa) que determina o retorno forçado, o mandado judicial, quando for o caso, e as subjacentes notificações realizadas ao cidadão, legalmente obrigatórias;
- d) Determinar que as comunicações de retorno forçado sejam realizadas com pelo menos 5 dias de antecedência, quando se trate de retorno forçado com escolta até ao país de destino, e com pelo menos 3 dias de antecedência, quando se trate de retorno forçado com escolta até ao embarque;
- e) Uniformizar e fazer constar sempre do relatório de escolta menção ao facto de haver, ou não, recurso à força ou uso de qualquer meio coercivo, designadamente o uso de algemas, em algum momento da operação de afastamento, sendo que tal menção deverá ser feita em todos os relatórios, seja a indicar a inexistência de recurso à força e de não uso de qualquer meio coercivo, seja a indicar o recurso à força e/ou o uso de qualquer meio coercivo, devendo, neste caso, ser descritas as circunstâncias e fundamentos da sua ocorrência;
- f) Tornar clarividente que apenas devem ser objeto de comunicação os retornos forçados de cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia, cujo país de destino seja um país externo à União;
- g) Clarificar que, nos termos do espírito da Diretiva de Retorno, estão excluídos do sistema de monitorização e que, como tal, não devem ser comunicados à IGAI, as situações de retorno forçado inseridas no âmbito da recusa de entrada, da retoma a cargo e da readmissão.

São, pois, estes os desígnios que nos movem presentemente.

E contem com a IGAI para defender, de forma serena, independente, equidistante, firme, transparente e com toda a determinação, os Direitos Fundamentais de todos os cidadãos.

Muito Obrigada!

Lisboa, 18 de dezembro de 2018



# IGAI



**Higino Manuel Marques Pinto** *Inspetor da IGAI*

## **A Intervenção da IGAI no âmbito da salvaguarda dos direitos humanos<sup>1</sup>**

Ex.ma Senhora Professora Doutora Maria Francisca Saraiva,

Membros do presente painel

Minhas Senhoras, meus Senhores,

Muito boa tarde a todos!

Em primeiro lugar, quero agradecer, em nome da Senhora Inspetora-Geral da Administração Interna, o convite que nos foi dirigido, o qual muito nos honra, em associar-nos a esta iniciativa, no âmbito das comemorações dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), e do aniversário dos 40 anos

---

<sup>1</sup>- III Encontro do Observatório da Deficiência e Direitos Humanos

*Deficiência, Trabalho Digno e Cidadania*

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

13 de dezembro de 2018

14h-15h45 – *Sala Monsanto*

**PAINEL 2 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

Moderadora: Maria Francisca Saraiva (ISCSP 2.º Palestrante / Inspeção-Geral da Administração Interna /Inspetor Higino Marques Pinto

da adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), que desenvolve e concretiza, a nível europeu os princípios consagrados na referida declaração.

A importância destes dois instrumentos internacionais na comunidade internacional em prole de uma sociedade mais digna é inegável, pelo que apenas importará, no âmbito da presente comunicação, reiterar brevemente a importância destes instrumentos internacionais, para depois chegar ao âmbito de intervenção da IGAI como garante do exercício dos direitos fundamentais, designadamente dos direitos à integridade pessoal, à liberdade e segurança, à inviolabilidade de domicílio e à não discriminação em qualquer das formas em que esta possa revestir.

1. Como é sabido, a DUDH tem uma relevância fundamental, desde logo por se ter assumido como um *“ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações”*. Efetivamente a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), no seu preâmbulo, enfatiza a sua justificação com as seguintes constatações:

*–“o desconhecimento e o desprezo dos direitos do Homem conduziram a atos de barbárie que revoltam a consciência da humanidade”;*

*–“o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.*

2. A DUDH veio afirmar uma conceção moderna de direitos humanos, considerando-os como **universais, interdependentes e juridicamente garantidos a nível internacional**.
3. Constata-se, assim, que a DUDH tem tido uma influência universal, tendo inspirado a ulterior aprovação de nove tratados, os chamados *“tratados fundamentais de direitos humanos”*, bem como os respetivos sistemas de proteção, controlo ou

monitorização, que visam promover e garantir o seu cumprimento, versando as seguintes áreas:

- Direitos Civis e Políticos (*PIDCP, 1966*) e seus dois Protocolos Facultativos (1966 e 1989);<sup>2</sup>
- Direitos Económicos, Sociais e Culturais (*PIDESC, 1966*) e o seu Protocolo Facultativo (2008);<sup>3</sup>
- Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (*CERD, 1965*);
- Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (*CEDAW*) e seu Protocolo Facultativo (1999);
- Contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (*CAT, 1984*) e seu Protocolo Facultativo (*OPCAT, 2002*);
- Direitos da Criança (*CDC, 1989*) e seus protocolos Facultativos Relativos à Participação de Crianças em Conflitos Armados (*PF-CCA, 2000*) e à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil (*PF-VC 2000*);
- Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (*CMW, 1990*);
- Direitos das Pessoas com Deficiência (*CDPD, 2006*) e seu Protocolo Facultativo (2006);
- Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (*CDF, 2006*).

<sup>2</sup> Direitos à vida e igualdade perante a lei, à liberdade e segurança, proibição da detenção ou prisão arbitrárias, à defesa e a um julgamento justo e equitativo, liberdade de pensamento, de consciência e de adotar ou não uma religião, à opinião e à liberdade de reunião e expressão, proibição de discursos de apelo ao ódio nacional, racial e religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade ou à violência

<sup>3</sup> Reconhecimento de que “o ideal do ser humano livre, liberto do medo e da miséria,” decorrente das previsões constantes dos artigos 22º a 27º da DUDH, “não pode ser realizado a menos que sejam criadas condições que permitam a cada um desfrutar dos seus direitos humanos, designadamente o direito à segurança social, a um salário equitativo, a salário igual para trabalho igual sem distinção de género, iguais oportunidades de promoção, repouso, lazer e limitação razoável das horas de trabalho, férias periódicas pagas, para referir alguns dos direitos consagrados nos artigos 6.º a 15.º do referido Pacto.

4. No âmbito de cada um dos já referidos nove tratados de direitos humanos, foi criado um **comité de peritos**, que monitoriza e avalia até que ponto os **Estados Parte** estão a cumprir as obrigações que assumiram em virtude da ratificação do instrumento em causa.

A monitorização do cumprimento dessas obrigações dos Estados Parte é desenvolvida, designadamente, pelos referidos comités.<sup>4</sup>

5. No âmbito da Europa importa referir sucintamente as seguintes instituições:

O Conselho da Europa (CoE), sendo que a vertente mais conhecida da intervenção do CoE decorre, porventura, da atividade do **Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, TEDH**, órgão judicial responsável pelo julgamento de alegadas violações da referida Convenção Europeia dos Direitos do Homem, CEDH<sup>5</sup>, havendo ainda a referir como órgãos do CoE, a *Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância, ECRI*, e o *Comité para a Prevenção da Tortura, CPT*.<sup>6</sup>

6. No âmbito da **União Europeia** os direitos humanos estão previstos na *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, proclamada em Dezembro de 2000.

Em 2007, foi criada a *Agência Europeia dos Direitos Fundamentais*, com mandato para recolher informação e promover a efetivação dos direitos fundamentais nos Estados membros.



<sup>4</sup> Relativamente a queixas individuais o comité em apreço só releva quando o Estado Parte aceitar a sua competência para o respetivo exame. Uma referência ao *Tribunal Penal Internacional, TPI*, que, não pertencendo à estrutura da ONU, integra o correspondente sistema de proteção dos direitos humanos.

<sup>5</sup> Relativamente à possibilidade de recorrer ao **TEDH** e à sua atuação, cremos não ser despidendo a título de exemplo citar o caso que foi recentemente veiculado pelos meios de comunicação que o Estado Português foi condenado (2016) por violação do art.º 6.º (Direito a um processo equitativo) da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

<sup>6</sup> Órgão criado pela *Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, CEPT*, adotada em 1987

7. Refira-se que Portugal é parte na maioria dos principais tratados de direitos humanos existentes, a nível universal e regional europeu,<sup>7</sup> sendo que, nos termos do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, as normas e os princípios de direito internacional geral ou comum, bem como as convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas e oficialmente publicadas, vigoram na ordem interna.

8. A Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) tem na sua origem a defesa e promoção do respeito pelos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

O trabalho realizado pela IGAI, durante os anos da sua existência, atesta a transformação profunda que tem vindo a ser operada nos serviços e forças de segurança, no sentido do respeito intransigente dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, promovendo o direito de todas as partes a um processo justo e equitativo, assim concretizando os valores inerentes a um Estado de direito democrático.

Neste quadro, a IGAI tem atuado sempre que toma conhecimento de algum abuso grave dos direitos humanos por parte dos agentes das forças e serviços de segurança, sendo os mesmos apreciados e decididos, através da instrução de um processo justo e equitativo.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ao nível universal e até 31 de Dezembro de 2011, Portugal reconhecia a competência para examinar comunicações individuais ao *Comité DH* (Pacto Internacional Direitos Cívicos e Políticos), *Comité CEDAW* (Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres), *Comité CERD* (Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial), *Comité PD* (Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência) e *Comité contra a Tortura* (Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes).

Ao nível regional Portugal pertence ao Conselho da Europa e à União Europeia. Saliente-se que, enquanto Estado Parte na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Portugal se encontra sujeito à jurisdição do *Tribunal Europeu dos Direitos do Homem*.

<sup>8</sup> É assim que as coisas se passam num Estado de direito democrático: são instaurados processos, são tomadas as medidas legalmente previstas que se adequem ao caso, é feita a apreciação da prova produzida, sendo que todos os sujeitos envolvidos são ouvidos e contribuem do modo que entenderem para o apuramento da verdade, finalmente a entidade competente decide e explicita o fundamento da decisão que toma, de modo a que a mesma seja compreensível e sindicável pela entidade competente.

Refira-se que os serviços e forças de segurança têm a obrigação de comunicar à IGAI os casos em que há indícios de abuso grave dos direitos humanos.

9. De acordo com as estatísticas disponíveis,<sup>9</sup> em 2015 a IGAI avaliou 248 casos de “ofensas à integridade física”, dos quais 164 diziam respeito à PSP e 81 à GNR. (Três casos diziam respeito ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - SEF.)

A IGAI também efetuou diretamente 19 investigações e instruiu 24 processos disciplinares.<sup>10</sup>

Separadamente, em 2015 a GNR relatou que tinha aberto 33 processos disciplinares, 33 processos de inquérito e 33 processos criminais relativamente a alegados casos de maus tratos por parte de agentes da GNR, sendo que a PSP relatou três casos no mesmo ano.<sup>11</sup>

10. No âmbito da cooperação internacional da IGAI, importa referir que o ano de 2017 foi marcado pela realização, em novembro, da 17.ª Conferência Anual e Assembleia-Geral da Rede Europeia de Pontos de Contacto contra a Corrupção em que participaram 180 delegados das cerca de 70 Organizações dos Estados e Instituições internacionais que compõem esta Rede.

As intervenções, conclusões, relatórios, recomendações, bem como a **Declaração de Lisboa** – EPAC/EACN, referente à orientação estratégica oficialmente adotada pelos Estados participantes na Rede, estão acessíveis para consulta no sítio oficial da IGAI.

---

<sup>9</sup> Estudo Estatístico das Denúncias e Participações recebidas na IGAI

<sup>10</sup> Visando dotar esta Inspeção-Geral de um quadro normativo, quer no plano dos recursos humanos, quer na área das competências, mais adequado à prossecução eficaz e independente da sua missão legal, dá-se nota que está em curso processo legislativo (Lei Orgânica da IGAI) no qual a IGAI participa fazendo propostas no sentido do reforço da sua independência e eficácia.

<sup>11</sup> No entanto, saliente-se uma relevante limitação que condiciona o trabalho da IGAI, decorrente da impossibilidade de solicitar a realização de exames médicos, já que assegurar a obtenção atempada de relatórios médicos de confiança é um fator chave para apreciação célere de qualquer caso de alegados maus tratos.

**11.** Agora iremos especificar as principais atribuições e competências da IGAI, pelo que vamos começar pelo enquadramento legal desta Inspeção-Geral como organismo da Administração Central.

**11.1.** A IGAI foi criada em 1995 e implementada com o forte sentimento de defesa da cidadania e com o comprometimento total com a defesa dos direitos humanos, revendo-se, sem qualquer imodéstia, como instituição referencial do Estado de Direito, nas palavras da atual Inspetora-Geral, Juíza Desembargadora Margarida Blasco.

**11.2.** A Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia técnica e administrativa, integrado no Ministério da Administração Interna (MAI), cujo regime de organização e funcionamento consta do Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 146/2012, de 12 de julho.

**11.3.** A IGAI, como entidade de controlo, tem por missão assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível relativamente a todas as entidades, serviços e organismos dependentes ou cuja atividade seja legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna.

**11.4.** A Missão e a Visão da IGAI são especialmente vocacionadas para o controlo externo da legalidade num dos domínios seguramente mais delicados do Estado de Direito democrático, como é o do exercício dos poderes de autoridade e o do uso legítimo de meios de coerção pelas Forças e Serviços de Segurança (FSS), cuja atuação, dadas as suas especiais características, possa conflitar com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

#### **11.5. ATRIBUIÇÕES**

A IGAI prossegue as atribuições, nos termos do artigo 11.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, donde se destacam as seguintes:

- Averigua todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento, e aprecia as demais queixas, reclamações e denúncias

apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidades ou deficiências no funcionamento dos serviços;<sup>12</sup>

- Efetua inquéritos, sindicâncias e peritagens, bem como processos de averiguações e disciplinares superiormente determinados, instruindo ou colaborando na instrução dos processos instaurados no âmbito dos serviços;
- A IGAI cumpre, ainda, as demais atribuições que lhe sejam conferidas por lei ou regulamento, v.g. a fiscalização dos atos praticados pelo Serviço e Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em matéria relacionada com os processos de afastamento coercivo, com fundamento em ato administrativo ou judicial, de pessoas que não sejam cidadãos da União Europeia (EU) e que não beneficiem do direito à livre circulação ao abrigo da legislação da EU.

**11.6.** As atribuições referidas consubstanciam-se nas seguintes áreas de intervenção:

- Assegurar o desenvolvimento de boas práticas tendentes a reforçar a qualidade do serviço policial na relação agente policial/cidadão.
- Controlar a legalidade, instaurando procedimentos de natureza disciplinar<sup>13</sup> (averiguações, inquéritos e sindicâncias) quando estão em causa os direitos dos cidadãos, pugnando por uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar, privilegiando as situações de maior relevância social.
- Instruir processos de contraordenação por discriminação no exercício do direito por motivo baseado na deficiência ou risco agravado de saúde, bem como no que respeita ao atendimento prioritário, nos termos dos quadros legais aplicáveis;

---

<sup>12</sup> Participando aos órgãos competentes para a investigação criminal os factos com relevância jurídico-criminal e colaborando com aqueles órgãos na obtenção de provas, sempre que isso for solicitado.

<sup>13</sup> Observa-se que em conformidade com a LO atual, a IGAI só pode instaurar processos disciplinares por determinação ministerial, na sequência de proposta da Senhora IG ou, independente de proposta, por decisão do Ministro responsável pela área da Administração Interna.

- Promover a ação fiscalizadora/inspetiva através da realização de inspeções sem aviso prévio (ISAPs) a postos e esquadras das forças de segurança e a Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados (CIT/EE);
  - Promover a análise e gestão do risco dos serviços do MAI, diagnosticando os pontos críticos e acompanhando, entre outros instrumentos e procedimentos, a aplicação do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas (PPRCIC).
- 11.7.** No âmbito da atividade da IGAI, ressalta a obrigação de averiguar todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadão por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento, apreciar as demais queixas e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade ou práticas discriminatórias e, em geral, as suspeitas de irregularidades ou deficiências do funcionamento dos serviços.
- 11.8.** Importa relevar pela sua notoriedade os processos que têm como objeto avaliar a regularidade do recurso à força<sup>14</sup> e às armas de fogo pelas forças policiais.
- 11.9.** Os princípios enformadores básicos da utilização **das armas de fogo pelas forças de segurança**,<sup>15</sup> decorrem do Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de novembro e são os seguintes:

---

<sup>14</sup> Nos termos de regulamentação interna das forças de segurança, o uso da força tem de ter em consideração o seguinte:

- O grau de ameaça, ou seja o nível de perigo resultante da possibilidade de ocorrência de ações violentas, ou de ações violentas já concretizadas, por infratores, dirigidas aos elementos policiais ou a terceiros;
- O grau de ameaça deve ser aferido com base em perceções razoavelmente fundamentadas em factos concretos;
- Entende-se por nível de força o tipo de reação que – assegurando, dentro do possível, a integridade física dos elementos policiais ou de terceiros – se revela necessário para anular determinado grau de ameaça.

<sup>15</sup> No âmbito do uso das armas de fogo vigora o Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de novembro, que prevê no art.º 2.º, nº 2, que, mesmo que estejam preenchidos os correspondentes requisitos de utilização, o agente policial deve, mesmo assim, esforçar-se por reduzir ao mínimo as lesões e danos e respeitar a vida humana.

- **Princípio da necessidade** – A sua utilização é apenas admitida na medida do estritamente necessário, tendo em conta as circunstâncias, para a prevenção de um crime;
- **Princípio da proporcionalidade/adequação** – a sua utilização deve ser proporcional à gravidade da infração e ao objetivo legítimo a alcançar, proibindo o emprego da força em desproporção com o legítimo objetivo a atingir;
- **Princípio da subsidiariedade/indispensabilidade** – pelo qual apenas se admite a utilização das armas de fogo quando os outros meios colocados à disposição dos agentes se mostrem ineficazes ou não permitam alcançar o resultado desejado.

**11.10 .** Vamos agora debruçar-nos sobre a averiguação de práticas discriminatórias sancionadas, nos termos da lei, através de processos de contraordenação, sendo que a título de exemplo e no que tange a queixas/denúncias relativas a práticas discriminatórias, foram instruídos processos contraordenacionais referentes às seguintes matérias:

---

Assim, o recurso a armas de fogo pelas forças policiais, visto constituir uma medida extrema de coação, deve também verificar-se só em situações extremas.

Com este pressuposto o Decreto-Lei n.º 457/99, define:

- ✓ no n.º 1 do seu art.º 3.º, o regime de uso das armas de fogo na ação policial contra coisas;
- ✓ no n.º 2 do mesmo artigo 3.º o do referido Decreto-Lei n.º 457/99 define os requisitos para a utilização da arma de fogo contra pessoas, nos seguintes termos.

*“O recurso a arma de fogo contra pessoas só é permitido desde que, cumulativamente, a respetiva finalidade não possa ser alcançada através do recurso a arma de fogo, nos termos do n.º 1 do presente artigo, e se verifique uma das circunstâncias a seguir taxativamente enumeradas:*

*a) Para repelir a agressão atual ilícita dirigida contra o agente ou terceiros, se houver perigo iminente de morte ou ofensa grave à integridade física;*

*b) Para prevenir a prática de 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.*

- Relativamente ao exercício de direitos por cidadão portador de deficiência, que são avaliadas em processo contraordenacional atendendo ao quadro legal previsto nos artigos 1.º, 13.º e 71.º da Constituição da República Portuguesa, CRP, nos artigos 4.º e 6.º da Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto, na *alínea j) do artigo 4.º* da Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto.<sup>16</sup>

Neste âmbito averiguam-se denúncias em que se alegam comportamentos policiais que poderão ter tido como consequência o condicionamento de direitos do cidadão deficiente.

Em caso afirmativo consideram-se comportamentos discriminatórios em função da deficiência física ou do risco agravado de saúde, sendo passíveis de sanção contraordenacional adequada, nos termos previstos nos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 46/2006.

Refira-se que, nestes casos de pessoas deficientes ou com risco agravado de saúde, a adoção de um comportamento neutral por parte do agente consubstanciará, em princípio, uma prática discriminatória indireta, considerando que o quadro legal aplicável exige uma atitude de discriminação positiva, designadamente através da proatividade da assunção do encargo de assegurar a plena efetivação dos direitos de pessoa deficiente ou portadora de risco agravado de saúde;

Efetivamente esta neutralidade contraria os princípios fundamentais previstos no artigo 71.º da CRP e do inerente encargo do Estado de assegurar a efetiva realização dos direitos dos deficientes, bem como na Lei n.º 38/2004, designadamente no âmbito dos princípios da não discriminação (art.º 6.º), da informação (art.º 8.º), do primado da responsabilidade pública (art.º 12.º), da cidadania (art.º 5.º), bem como da participação da pessoa com deficiência (artigos 9.º e 18.º e 40.º);

<sup>16</sup> Ao abrigo do disposto nos artigos 3.º e 4.º, ambos da Decreto-Lei n.º 34/2007, de 15 de fevereiro e no artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março.

Por alegada violação dos direitos de prioridade ou preferência no atendimento, legalmente instituídos no âmbito dos serviços públicos, considerando o Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29/08, designadamente o seu art.º 7.º, face ao prescrito no art.º 2.º, n.º 3 (atribuições conferidas por outros instrumentos jurídicos) do Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14/03 (Lei Orgânica da IGAI).<sup>17 e 18</sup>

**11.11 .** Importa ainda destacar, no âmbito de intervenção da IGAI, a realização de inspeções sem aviso prévio (ISAPS) aos Postos da Guarda Nacional Republicana e Esquadras da Polícia de Segurança Pública, no âmbito das quais foram inspecionadas 62 unidades só no ano de 2017.

<sup>17</sup> Neste âmbito averiguam-se processos de atendimento em que existem indícios de comportamentos ilícitos com relevância contraordenacional, em consequência de consubstanciarem práticas que indevidamente condicionam ou limitam o exercício do direito à prioridade ou preferência no atendimento, por parte dos serviços do Ministério da Administração Interna, violando o quadro jurídico aplicável ao atendimento nos serviços públicos, previsto no Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, com a alteração que revoga o respetivo n.º 1 do artigo 9.º, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto. São titulares de atendimento prioritário ou preferencial, as pessoas com deficiência, pessoas idosas com especial fragilidade, grávidas e pessoas acompanhadas de crianças de colo (cfr. o n.º 1 do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 58/2016). Noutra ótica estão abrangidos pela preferência no atendimento os Advogados e Solicitadores no exercício da sua profissão (Estatutos respetivos aprovados pelos Decretos-Lei n.º 145/2015 e 154/2015)

<sup>18</sup> Refira-se que IGAI colabora na realização das diligências que forem solicitadas pela entidade instrutora no âmbito do Ministério da Administração Interna., nos termos da Lei n.º 93/2017, de 23/08, a IGAI, sendo que a competência instrutória em processos contraordenacionais por discriminação em razão da origem racial e etnia, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, é competência da CICDR, presidida pelo Alto-Comissário para as Migrações.

A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) é, em Portugal, o órgão especializado no combate à Discriminação Racial. Esta Comissão tem por objeto prevenir e proibir a discriminação racial e sancionar a prática de atos que se traduzam na violação de direitos fundamentais ou na recusa ou condicionamento do exercício de direitos económicos, sociais ou culturais, por quaisquer pessoas, em razão da pertença a determinada origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência ou território de origem, nos termos e limites previstos na Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação.

A CICDR, por inerência Presidida pelo Alto-Comissário para as Migrações, de composição plural, inclui para além do Alto-comissário para as Migrações, representantes da Assembleia da República, do Governo, dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, das associações de imigrantes, das associações antirracistas, das centrais sindicais, das associações patronais, das comunidades ciganas, das associações de defesa dos direitos humanos bem como personalidades de reconhecido mérito, designadas pelos restantes membros.

Estas ações inspetivas assentam em três vetores fundamentais:

- 1) Observação direta;
- 2) Análise documental;
- 3) Diálogo com os interlocutores.

Esta abordagem permite aferir a efetividade e qualidade dos serviços prestados às populações servidas pelas respetivas unidades policiais.

As Inspeções Sem Aviso Prévio têm como foco principal a verificação da conformidade legal das intervenções policiais nas diversas esferas de ação, com especial acuidade na apreciação das áreas que interferem, de forma direta ou indireta, com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

O foco desta atividade inspetiva incide no exercício do controlo da legalidade da ação policial, mormente no que tange aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, dando especial ênfase aos seguintes domínios: legalidade das detenções e direitos dos detidos, zonas de detenção<sup>19</sup>, identificações coativas, atuações no âmbito da Lei Tutelar Educativa e da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, reclamações de cidadãos, aplicação do Estatuto da Vítima (EV), condições de atendimento ao público, acessibilidade a pessoas com mobilidade condicionada e condições materiais das instalações e de trabalho dos elementos policiais.

Importa destacar, relativamente a dois dos itens acabados de referir algumas considerações:

#### ➤ **INTERVENÇÕES À LUZ DA LEI DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO**

---

<sup>19</sup>Cfr. Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial, aprovado pelo Despacho n.º 5863/2015, publicado no DR, 2ª série, de 2 de junho.

Este domínio da ação policial implica o conhecimento por parte dos agentes da autoridade, das boas práticas e do quadro legal vigente estabelecido pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro.<sup>20</sup>

Efetivamente, por força do disposto no artigo 17.º, alínea j), desse diploma, os representantes das forças de segurança integram as comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ) de âmbito alargado, a par de representantes do município, da segurança social, do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, do emprego e segurança social, das IPSS, das associações de pais, etc...

As CPCJs têm, regra geral, âmbito concelhio, sendo que a intervenção das forças policiais visa a sinalização de menores em perigo (artigo 64º) e a adoção de procedimentos de urgência (artigo 91º), quando a gravidade e o perigo na demora das situações, impõem aos agentes da autoridade uma ação imediata.

#### ➤ **ESTATUTO DA VÍTIMA**

A Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, alterou o Código de Processo Penal (CPP) e transpôs a Diretiva 2012/29/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, aprovando o denominado “Estatuto da Vítima” (EV).

Esta lei prevê as normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas de crime, no seu sentido mais amplo, entendendo-se como “vítima” toda e qualquer pessoa alvo de qualquer conduta criminosa.

Este novo quadro legal elenca, pois, um conjunto de novos direitos inerentes às vítimas de crime, cuja materialização implica uma nova abordagem dos intervenientes, e, em particular, dos Órgãos de Polícia Criminal (OPC), universo onde se inserem a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública.

---

<sup>20</sup> Com as alterações introduzidas pelas leis n.ºs. 31/2003, de 22 de agosto, 142/2015, de 8 de setembro, 23/2017, de 23 de maio e 26/2018, de 5 de julho.

Entre os novos direitos das vítimas há alguns que implicam, logo no ato da denúncia, procedimentos específicos acrescidos, relativamente ao quadro anterior.

Destacam-se, entre outros, procedimentos relativos à análise de risco e à eventual atribuição do estatuto de vítima especialmente vulnerável (*artigo 67.º A do Código do Processo Penal*) à definição do direito à proteção (*artigo 15º, 20º e 21º do EV*), o direito à prestação de declarações para memória futura (*artigo 21º, 2, al. d) e 24º do EV*).

Devem existir “salas de apoio à vítima” nos Postos e Esquadras destinadas preferencialmente ao atendimento específico de vítimas especialmente vulneráveis, de pessoas vítimas de crimes de violência doméstica ou de crimes inerentes à liberdade e à autodeterminação sexual.

➤ **RECLAMAÇÕES DE CIDADÃOS**

As Esquadras da PSP e Postos da GNR alvos de inspeção dispõem de livro de reclamações, devidamente autenticado.

No âmbito das ISAPs verificam-se as reclamações, respetivas respostas aos queixosos, bem como a correspondente temática, contabilizando as que consubstanciam denúncias de discriminações e de violência policial.

- 12.** Para finalizar, refira-se que não podemos deixar de citar o Prof. Dr. Vital Moreira que, a propósito das medidas de polícia no âmbito de atuação policial [art.º 272.º (Polícia) da CRP] refere cinco princípios [basilares]: 1- Princípio da legalidade; 2- Princípio da necessidade; 3 – Princípio da proporcionalidade; 4- Princípio da não discriminação (garantia a igualdade no exercício de direitos); 5 – Princípio da Humanidade (compreensão das situações de vulnerabilidade).

Assim, é de acordo com os princípios subjacentes à garantia do exercício dos direitos humanos que a IGAI tem pautado o exercício da sua competência.

Nesta comunicação, tentámos dar uma breve panorâmica dos principais aspetos da atuação da IGAI no âmbito da salvaguarda dos direitos humanos.

Oxalá tenhamos conseguido!

Agradecido pela atenção!



## NP ISO 37001:2018

### Uma norma para edificar Sistemas de Gestão Anticorrupção <sup>1 e 2</sup>

1. Numa iniciativa a vários títulos significativa, o Instituto Português da Qualidade (IPQ) procedeu, durante as próprias comemorações do Dia Mundial da Normalização, ocorridas a 15 de outubro de 2018, à publicação da 1.ª edição da versão portuguesa da norma *ISO 37001 — Sistemas de Gestão Anticorrupção. Requisitos e orientação para a sua utilização*, que passou assim a ser referenciada como NP ISO 37001:2018.

Não é certamente abusivo referirmo-nos a esta Norma como o principal acervo internacionalmente reconhecível de requisitos e recomendações dirigidos à instituição de sistemas de gestão que tenham por fito o *combate a fenómenos de perturbação ou diminuição dos valores de dimensão eminentemente ética* eleitos pela organização a que se apliquem — sejam tais fenómenos de génese, ou apenas de manifestação, interna ou externa.

---

<sup>1</sup> - O presente artigo corresponde, com muito ligeiras alterações ditadas por opção editorial, ao texto primeiramente publicado no *Guia de Empresas Certificadas 2018*, Edição 13, Cem Palavras, Lisboa, pp 66–68.

<sup>2</sup> - O autor da tradução que serviu de base de trabalho para a elaboração da versão portuguesa da norma ISO 37001.

A adoção formal, estruturada e conscienciosa da Norma através da edificação de um tal sistema de gestão anticorrupção é assim, para as organizações, e sem mais demonstração, investimento ambicioso e já um ganho.

2. A Norma compreende, além da introdução e de uma bibliografia, uma *parte dispositiva* distribuída por 22 páginas (a própria Norma, acompanhada de múltiplas notas às secções) e um *anexo* de carácter informativo um pouco mais extenso, destinado a compassar aquela outra parte com «orientações».

A parte dispositiva da Norma está estrutura por dez grandes secções, assim epigrafadas: (1) Objetivo e campo de aplicação, (2) Referências normativas, (3) Termos e definições, (4) Contexto da organização, (5) Liderança, (6) Planeamento, (7) Suporte, (8) Operacionalização, (9) Avaliação do desempenho, (10) Melhoria.

3. Não sendo aqui, em apresentação tão sumária, o lugar para descrição e análise de profundidade da Norma, importa já referir que a adoção do termo «corrupção» nesta versão portuguesa é a que se nos afigura correta para equivaler ao termo de partida *bribery* da língua inglesa — e não apenas porque a versão em língua francesa ofereça conforto (*corruption*).

Efetivamente, alternativas como «suborno» ou «recebimento indevido de vantagem» (expressão esta que respeita a um específico tipo infracional de natureza penal) seriam fatalmente insuficientes ou penosamente mancadas, não só porque se quedariam em epifenómenos (entendemos não serem funcionais os sistemas de proteção de valor que apenas circunscrevam a ignição), mas também porque ignorariam o plano discursivo, lexical e semântico, em que se inscrevem as discussões doutrinárias e as próprias normas jurídicas nacionais e internacionais (e entendemos muito seguramente que a abordagem jurídica não é dispensável na conceção de um sistema de gestão anticorrupção).

4. No plano da edificação do sistema, o combate faz-se essencialmente pela circunscrição das áreas organizacionais (departamentos, processos, produtos, serviços, relacionamentos) a sujeitar à sistematização e à incidência de medidas, responsabilidades e recursos, por uma identificação dos riscos de corrupção a que a organização está sujeita, pela respetiva avaliação e pelo subsequente estabelecimento de uma estratégia de minimização dos riscos, ou até de remoção proativa dos fatores ou facilitadores de risco (*deterrence*). Trata-se, figuradamente, de um espaço altamente regulado dentro de «cordão sanitário» e em que os riscos de corrupção que temos por não negligenciáveis (ing. *more than low risk*, fr. *risque plus que faible*) exigem controlos instantes, porventura adicionais, e medidas específicas, que podem passar pela decisão da organização de adiamento, suspensão ou revisão de transações, projetos ou relacionamentos com os seus parceiros de negócio ou com os seus próprios recursos humanos.

O sistema de gestão anticorrupção é, nesta perspetiva, um sistema de forte pendor documental e comunicacional, com recurso a *informação documentada* (mantida sob controlo e atualizada pela organização) e com emprego muito ativo e vigilante de *diligências devidas* (processos que permitem avaliar pormenorizadamente a natureza e extensão do risco de corrupção e ajudar a organização a tomar decisões relativas a transações, projetos, atividades, parceiros de negócios e recursos humanos).

No essencial, vemos aqui uma aplicação muito focada e específica de metodologias de apreciação de riscos (*risk assessment*) que também comporta uma definição estatutária dos intervenientes no sistema — em particular, a *gestão de topo* (direção e controlo da organização ao mais alto nível), a *função de conformidade anticorrupção* (responsabilidade e autoridade sobre o funcionamento do sistema) e, quando exista, o *órgão de governação* (responsabilidade e autoridade últimas sobre as atividades, governação e políticas da organização e a quem a gestão de topo presta contas).

5. Breve reflexão logo nos leva a extenso rol de *ganhos por adoção da Norma e por edificação do sistema*. Vejam-se as possibilidades:

- Aplicabilidade a qualquer tipo de organização (pública, privada, com ou sem fins lucrativos);
- Possibilidade de integração intra e interorganizacional;
- Afirmação de uma política anticorrupção e compromisso organizacional com visibilidade externa junto de parceiros de negócios, clientes e outros interessados;
- Apelo ao que designarei por «gestão tonal» (*tone at the top, tone from the top*) e que é modelo estruturado de direção característico de uma liderança que se conduz por valores;
- Estímulo à obtenção de compromissos anticorrupção por parte de parceiros de negócio;
- Geração de ganhos reputacionais;
- Valorização dos próprios recursos e ativos materiais e imateriais que o sistema protege;
- Abordagem a fenómenos de corrupção, ou com ela conexos, não eminentemente transacionais (conflito de interesses, acumulação de funções, peculato...);
- Conciliação com o sistema legal existente e integração modular com outros sistemas e ambientes normativizados (qualidade, ambiente, segurança da informação...);
- Integração de multitude de instrumentos legais ou informais dirigidos à integridade deontológica e à criação de valor e identidade organizacional (pactos de não concorrência, pactos de permanência, sigilo profissional, proteção do segredo industrial e do negócio, transferências de tecnologia, transmissão de conhecimento, direitos autorais, proteção de dados...).

É quanto por ora basta para uma avaliação, pelas organizações — também as públicas, recorde-se —, quanto à oportunidade de encetamento do próprio processo de edificação do sistema.

6. Há, por certo, *limitações intrínsecas e desafios*: a NP ISO 37001:2018, que concorre com múltiplos outros sistemas normativos técnicos, incide sobre o sistema de gestão, e não sobre algum sistema anticorrupção compreensivo predominantemente prescritivo ou proibitivo; alguns requisitos apelam à razoabilidade e à proporcionalidade; a implantação do sistema não consente indecisões e flutuações de rumo; a operacionalização do sistema é pouco tolerante com hesitações na afirmação de responsabilidades; o sistema cede necessariamente perante a «aparelhagem de Estado» e a aplicação do direito sancionatório; há uma generalizada falta de experiência na conceção deste tipo de sistemas.

E, no entanto, as limitações são naturais e os desafios são acomodáveis pelo próprio sistema.

7. Investimos em valores e em relações (pessoais, organizacionais) e, quanto a estas, revemo-las também por referenciais éticos que damos por estáveis: «É impossível permanecermos embriagados de decência e sentimentos nobres. A virtude está sempre sóbria» (Joseph Roth, 1936). No entanto, temos visto acelerado crescendo judiciário e jornalístico de múltiplas expressões de corrupção em distintos níveis — ou não correspondesse ela, em boa verdade, a uma nebulosa semântica que, estendendo-se muito além de domínios financeiros, corresponde afinal e sempre a uma quebra de adesão a valores. E, enquanto se dá hoje por adiado o fim da história e por superado o mito da neutralidade axiológica das tecnologias, vivemos, por outro lado, tempos em que a injeção de parâmetros ético-comportamentais em máquinas e decisores cibernéticos é já real. A publicação da versão portuguesa da Norma conjuga-se certamente com estas atualidades.

8. Em notas finais, é entretanto oportuno referir que a academia portuguesa tem vindo a produzir desde 2016 um conjunto de textos sobre *Ética Aplicada* (coordenação de Maria do Céu Patrão Neves, Edições 70) que deverão ter-se por

incontornáveis na problematização filosófica e decisional em muitas áreas da investigação, do saber técnico e da vida em sociedade.

Registe-se também que a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), motivada pelo seu envolvimento de longa data na rede informal EPAC/EACN (*European Partners against Corruption/European contact-point network against corruption*), propôs ao IPQ, em julho de 2017, a preparação da versão portuguesa da Norma, que lhe veio a apresentar em finais de abril de 2018. A versão entretanto publicada acabou por corresponder ao produto de uma interação no plano técnico ao envolver também o Conselho de Prevenção da Corrupção junto do Tribunal de Contas. Tal interação tripartida a este nível técnico, de certo modo inesperada, ficou com felicidade sinalizada por estes parceiros informais como exemplar.

IGAI



# IGAI



## 2 - PARECERES, INFORMAÇÕES E RELATÓRIOS

# IGAI



**Maria da Conceição L.A. dos Santos Horta**

*Técnica Superior*  
(área jurídica) da IGAI

**Parecer.../2018**

**Sumário: Alteração do local de trabalho de delegado sindical.**

**Texto parcial**

## **1 - ANTECEDENTES**

- 1. 1 -** Em.../.../2018, foi rececionada na IGAI uma exposição (...), em representação da Associação Sindical (...), relativamente à alteração do local de exercício de funções do delegado sindical, (...) Senhor (....).
- 1. 2 -** Através da exposição em referência, vem participar-se contra o Senhor (...), por incumprimento do prescrito no art.º 4.º, n.ºs 2, da Lei n.º 14/2002, de 19/02;e, consequentemente, por prática de um crime de violação da autonomia ou independência sindical, ou por ato discriminatório, previsto no art.º 405.º, n.º 2, punido nos termos do art.º 407.º, n.º 7, do Código do Trabalho.
- 1. 3 -** Sobre a exposição/participação apresentada foi elaborado o PAR-.../2018 (...), que damos aqui por integralmente reproduzido.
- 1. 4 -** Na sequência do PAR-.../2018, foi solicitada (...), no prazo da 5 dias, concretizar “as razões de interesse público, devidamente suportadas em processo interno” – frase extraída do of (...).
- 1. 5 -** A coberto do Of. (...) envia uma Informação de Serviço (...), que aqui damos, também, por integralmente reproduzida, a qual, atendendo ao âmbito de aplicação da Lei n.º 14/2002, de 19/02, esclarece, o seguinte:  
«(...)A referida Lei quis conferir aos membros dos corpos gerentes das associações sindicais proteção acrescida no que respeita à transferência do

trabalhador para outro local de trabalho, não estando, todavia impedida essa transferência em todas e quaisquer circunstâncias desde que o trabalhador não dê o seu acordo, podendo, em tal caso, desde que devidamente fundamentada em razões de interesse público, ocorrer a dita transferência.

(...) Acontece que, a especial proteção da lei concede aos que dirigem organismos sindicais, nomeadamente, defendendo-os de transferências de local de trabalho que não se mostrem justificadas e poderiam ser aproveitadas para dificultar a acção do dirigente da associação sindical, não é, como vimos absoluta, exigindo-se, por um lado, a prova de que com a ordem de transferência (...) tenha pretendido criar dificuldades ou perseguir o (...) por ser dirigente sindical ou por outro motivo ligado à actividade sindical, e, por outro lado, que a transferência do local de trabalho lhe trouxesse inconvenientes ou dificuldades acrescidas ao exercício dessa actividade, ora neste caso isso não se comprova, uma vez que o elemento ficou colocado na mesma (...) unidade, apenas foi transferido para (...), que se situa no mesmo edifício daquela (...), tendo sido colocado nesta por sua própria solicitação (...) ao seu (...) quando, no seu gabinete, foi informado dos motivos que levaram à sua retirada da (...), o que por si só revela o respeito e consideração com que a administração tratou deste caso;

(...) Por outro lado, o (...) foi devidamente informado, verbalmente, em reunião que este solicitou (...), dos motivos e todo o contexto que levou à sua colocação em serviço diferente daquele que vinha desempenhando, além de lhe ter sido transmitido, também verbalmente, pelo (...)e pelo seu (...), na presença do Dirigente Sindical (...), tendo sido posteriormente devidamente notificado pelo (...) dos factos aqui relatados;

O (...) foi transferido (...) da (...) Esquadra de (...) para a (...), em virtude de existir sobre ele uma participação disciplinar do (...), em que ficou notório que as relações profissionais estariam profundamente degradadas existindo mesmo

uma grave quebra de confiança, conforme é comprovado pela excerto da dita participação: “É com base nesta minha perspectiva que, apenas agora e já depois de vários episódios ocorridos, entendi formalizar a presente informação de serviço, pois considero que face à relutância do (...) referido (...) assimilar a conduta apropriada para integrar uma (...) não restam grandes condições para que o (...) possa continuar a desempenhar funções na (...)”. Esta incompatibilidade, quebra de confiança e este mal-estar também teve reflexo na saúde do (...), pois nos últimos tempos eram frequentes as suas baixas de serviço por motivos de saúde, como pode ser facilmente comprovado pelos mapas de assiduidade o que, como é evidente, se veio a refletir na acumulação do serviço que lhe estava distribuído, tendo o (...) chamar a si a realização de diversas diligências no âmbito dos processos distribuídos ao (...) para o cabal cumprimento dos prazos legais, não esquecer que aquele desempenhava especialmente funções de inquiridor/instrutor em processos criminais, bem assim como solicitar apoio para a realização de diligências processuais nos processos distribuídos aquela (...), em virtude de não haver capacidade para realização de todas as diligências dentro dos prazos legais, sendo que alguns desses processos estavam distribuídos ao (...);

(...) Pelo exposto, parece-me evidente que, neste caso, não se verificou a mudança do seu local de trabalho, continua a exercer na mesma unidade (...), inclusive no mesmo espaço físico, continua a exercer funções dentro da sua categoria funcional, sem qualquer impedimento à continuação da sua actividade sindical, não lhe tendo sido imposto qualquer ónus encargo ou dever, quer quanto profissional (...), quer enquanto delegado sindical, no entanto, é nosso entendimento que as razões do superior interesse público também estão facilmente comprovadas pelo exposto no número (...) da presente informação, pois num área tão sensível quanto à área de investigação criminal não pode, de maneira nenhuma, existir esta quebra de confiança que se verificou nem se compadece excessivas demoras das diligências processuais

que se impõem na realização dos processos sob pena de se ultrapassarem os prazos legais com nefasta consequências que daí advêm».

- 1. 6 -** Confrontando o alegado pela representante da Associação Sindical (...), com o conteúdo do of. (...) e do of (...), verificamos que as situações descritas na exposição / participação não se coadunam com o vertido naqueles ofícios.
- 1. 7 -** Consequentemente, no seguimento da INF-.../2018, que aqui damos, outrossim, por integralmente reproduzida, foi solicitado (...), na qualidade de representante da (...), que se pronunciasse (...).
- 1. 8 -** (...) representante da (...) veio pronunciar-se (...), mantendo o alegado, sustentando em síntese<sup>1</sup>, o seguinte:

➤ Relativamente ao conteúdo do of. (...) –

Mantendo a posição veiculada na exposição/denúncia (transferência do delegado sindical, sem cumprimento do estabelecido no art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 14/2002) acrescenta agora que, efetivamente, o dirigente sindical (...), estava presente quando foi efetuada a comunicação ao delegado sindical (...) e apresentadas as razões da colocação na (...). Acrescentando-se, agora, outras situações que anteriormente não faziam parte da exposição, como por exemplo circunstâncias envolvendo o delegado sindical em causa, bem como a existência de processo de natureza disciplinar que lhe foi instaurado.

➤ Quanto ao of. (...) de ref. (...) –

No seguimento da pronúncia, faz-se referência a uma reunião com o (...), na qual teria sido dado conta da participação disciplinar. Alega-se que nessa reunião o (...) tinha sido obrigado a fazer a referida participação disciplinar e que o mesmo teria acentuado que não poderia mantê-lo (...) contra a vontade (...), tendo sido perguntado ao (...) em que serviço gostaria de ser colocado, ao que este respondeu que «então teria que ser colocado em local que não estivesse o (...)».

---

<sup>1</sup> - (iremos apenas destacar os extratos que consideramos pertinentes para o presente parecer).

E, considerando que a alteração para a Esquadra de Trânsito se deveu apenas por razões disciplinares, conclui-se, como na exposição/denúncia apresentada (...), que não está demonstrado “interesse público”, a que alude o art.º 4.º, n.º 3, da Lei n.º 14/2002, reiterando-se que tal alteração não cumpriu o prescrito no n.º 2 do mesmo artigo.

## 2 - ANÁLISE

O Lei n.º 14/2002, de 19/02 regula o exercício da liberdade sindical e os direitos de negociação coletiva e de participação do pessoal da Polícia de Segurança; e no art.º 4.º, n.º 2, estabelece para os membros dos corpos gerentes e os delegados sindicais, na situação de candidatos ou já eleitos, a garantia de não poderem ser transferidos do local de trabalho sem o seu acordo expresso e sem audição da associação sindical respetiva, situação que é ressalvada no n.º 3 quando manifesto interesse público, devidamente fundamentado, o exigir e enquanto este permanecer.

### **Transferência de local de trabalho**

Perante o art.º 4.º, a Associação Sindical (...) vem alegar que a alteração da (...) do delegado sindical (...) consubstanciou uma transferência de local de trabalho sem acordo expresso daquele delegado sindical e sem audição do respetivo sindicato nem que se tivesse demonstrado manifesto interesse público.

Para o Sindicato esta alteração de local de trabalho, embora no mesmo edifício, reconduz-se a uma transferência de local de trabalho, praticada sem o acordo expresso do visado e sem audição da associação sindical respetiva.

Vamos ver se lhe assiste razão.

Desde logo, realçamos que a conclusão de uma eventual ilegalidade da alteração do local de trabalho não pode resultar de uma avaliação sumária do carácter ilegal ou legal da situação.

Com efeito, à partida poderíamos ser tentados a concluir [logo] que não haveria nem acordo, nem audição do Sindicato, nem [manifesto] interesse público que pudesse afastar aqueles requisitos.

Em primeiro lugar vamos debruçar-nos sobre o primeiro aspeto/requisito; estarmos ou não em face de uma transferência do local de trabalho, para podermos concluir, sem margem para dúvidas, que estamos perante um ato administrativo manifestamente ilegal, por se traduzir numa transferência ilegal de um delegado sindical sem o respetivo acordo; e sem audição da respetiva associação sindical<sup>2</sup>.

Fazendo o cotejo dos normativos na legislação aplicável à Administração Pública [cfr., nomeadamente, Lei n.º 53/06, de 07/12, art.ºs 3 e 4, aplicável pelo art.º 45 do mesmo diploma, ou art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 07/12 (entretanto revogado, mas que consideramos pertinente a fim de descortinar o que se entende por transferência)] em que é utilizado o termo transferência, infere-se do seu teor e âmbito que a utilização da palavra “transferidos” utilizada no art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 14/2002<sup>3</sup> não se prende ou se tem como equivalente com o conceito técnico de “transferência” enunciado nos art.ºs 3.º, n.º 2, al. a) da Lei n.º 53/06, ou o que constava anteriormente no art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 07/12.

Efetivamente, sendo certo que não envolve transferência a mudança de um funcionário dentro do mesmo quadro ou organismo, temos que o desiderato que se pretendia lograr obter com o regime legal prescrito no n.º 2 do art.º 4.º (à semelhança do n.º 2 do art.º 5.º do Decreto-Lei 84/99) era o de impedir o afastamento do local de trabalho de funcionário que era candidato ou já delegado

<sup>2</sup> - (Acompanhamos aqui, “mutatis mutandis”, a jurisprudência nesta matéria dos tribunais administrativos, que mais à frente iremos salientar).

<sup>3</sup> - (assim como no art.º 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 84/99, de 19/03, diploma que à data previa e disciplinava a liberdade sindical dos trabalhadores da Administração Pública, revogado pela Lei n.º 59/08, de 11/09/art.º 18.º, mas cuja redação é semelhante à do n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 14/2002, de 19/02).

sindical em virtude dos “incómodos” potencialmente gerados com a atuação no seio do serviço onde desempenhava funções.

Trata-se de uma garantia conferida aos dirigentes e delegados sindicais (ou até enquanto candidatos a esta atividade sindical) poderem desempenhar a sua atividade representativa dos funcionários/trabalhadores sem poderem ser prejudicados, limitados ou condicionados na sua ação. Salienta-se que a atividade sindical caracteriza-se pela defesa e promoção dos interesses sócio-profissionais dos funcionários/trabalhadores associados em contraposição com outros interesses eventualmente conflitantes, pelo que os funcionários que, no interesse coletivo, encaram essas funções, ficam mais expostos a represálias e perseguições e, por isso, os delegados sindicais e os dirigentes sindicais gozam de uma proteção específica. Como referem alguns juristas, como Pedro Romano Martinez, «...o que está em causa é impedir o afastamento dos representantes dos trabalhadores dos seus colegas, de modo a que os representados não sejam privados das suas ações e reivindicações»<sup>4</sup>.

Daí que a expressão utilizada no n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 14/2002 (como acontecia com o n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 84/99) é utilizada mais no sentido de “mudança” de “alteração” do local de trabalho.

E sendo esse o sentido, é necessário caracterizar e precisar o conceito de local de trabalho para efeitos do normativo em causa. O TCA Norte, em Acórdão de 2009/03/05 (Proc. n.º 00128/06.3BEPRT - *inédito*) relativamente a uma situação em que envolvia a mudança de local de trabalho de um dirigente sindical (prestação de funções em local geograficamente diverso onde não exerciam funções outros funcionários e que era distante do edifício central do ente demandado) pronunciou-se sobre esta questão, sustentando a este propósito e cujo entendimento aqui se reitera, que «(...) que o exercício da actividade sindical pressupõe que os delegados sindicais possam afixar, no interior do organismo e

<sup>4</sup> - (“in” “Código de Trabalho Anotado”, 4.ª edição, pág. 749).

em local apropriado, textos, convocatórias, comunicações relativos à vida sindical e aos interesses sócios-profissionais dos trabalhadores, bem como proceder à sua distribuição interna. E é neste contexto que tem que ser entendido o conceito de local de trabalho, como sendo todo o lugar em que o trabalhador se encontra, ou donde ou para aonde deve dirigir-se em virtude do seu trabalho, e em que esteja, direta ou indiretamente, sujeito ao controlo do empregador. (...) não tendo sido alterado o seu local de trabalho para o «gabinete» ao lado ou para outra unidade funcional localizada geograficamente no mesmo espaço. Em rigor, o conceito de «local de trabalho» previsto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 84/99» (leia-se art.º 4.º da Lei n.º 14/2002) «(...) não corresponderá, de acordo com a ratio da norma, a «posto de trabalho», mas antes a espaço geográfico, de acordo com nas implicações que tal tem no exercício na actividade sindical. Só assim faz sentido a exigência do art.º 5» (leia-se art.º 4.º da Lei n.º 14/2002) «de acordo expresse do delegado sindical e de audição da associação sindical respetiva (...)».

Aplicando o entendimento ali firmado ao caso “sub judice” não podemos considerar que foram infringidos /violados os art.ºs 18.º e 55.º da CRP, e 4.º, n.º 2, da Lei n.º 14/2002.

Efetivamente, a mudança física operada no mesmo posto/local de trabalho do representado, (...), tendo ocorrido no âmbito dum e para o mesmo espaço geográfico concentrado, contíguo unificado e correspondente à área de implantação/funcionamento do mesmo edifício da (...) onde funciona a (...), não pode envolver uma mudança do local de trabalho no plano jurídico para efeitos do n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 14/2002, além de continuar a desempenhar funções integradas na mesma carreira.

Por outro lado, salienta-se que o mesmo (...) desempenha a sua atividade sindical em todo o espaço geográfico correspondente ao (...), e não apenas em concreto no serviço onde até à data da decisão prestava funções (...).

Daqui resulta que não vislumbramos que a alteração do local de trabalho do (...) para a (...), enquanto unidade/serviço localizado geograficamente no âmbito do mesmo espaço de instalação da (...), envolva uma «transferência de local de trabalho» para efeitos do estabelecido no n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 14/2002.

Não se descortina que tal concreta alteração ou mudança para a (...), do (...) (correspondentes à sua carreira e categoria) envolva ou implique para a atividade sindical e para este prejuízos, limitações e/ou condicionamentos decorrentes /resultantes dum pretensão «afastamento» que, como demonstrámos, efetivamente não ocorre, uma vez que mantém a sua plena capacidade de ação e atuação no seio do mesmo espaço geográfico onde desempenhava e continua a desempenhar as suas funções, e sem que assim se possa concluir ter ocorrido uma «transferência do local de trabalho», nos termos do estabelecido no art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 14/2002, de 19/02, e em conformidade com a jurisprudência firmada nesta matéria<sup>5</sup>.

### **Acordo expresso**

Vamos agora debruçar-nos sobre o outro requisito, o «acordo expresso», a que alude o n.º 2, do art.º 4.º da Lei n.º 14/2002, de 19/02.

A lei não define a forma em que o acordo expresso do trabalhador se traduz. O facto de o delegado sindical, (...) , estar presente na reunião em que se falou da sua alteração para a (...), *tendo sido colocado nesta por sua própria solicitação ao (...), no seu gabinete, foi informado dos motivos que levaram à sua retirada da (...);* e que a AS (...) não deixa de corroborar ao referir que aquele delegado sindical disse «*então teria que ser colocado em local que não estivesse sob o comando daquele (...)*».

---

<sup>5</sup> - Acompanhámos, “mutatis mutandis”: Acórdão do TCA Norte, de 15/04/2010 (Proc. n.º 01716/07.6BEPRT), no qual é citado o Acórdão do TCA Norte, de 05/03/2009 (Proc. n.º 00128/06.3BEPRT); Acórdão do STA, de 09/12/1999 (Proc. n.º 99S195); Acórdão do TCA Sul, de 05/05/2011 (Proc. n.º 07484/11); Acórdão do TCA Norte, de 15/04/2010 (Proc. n.º 01716/07.6BEPRT).

Com efeito se não queria que o seu [local de trabalho] fosse alterado, nunca poderia fazer uma afirmação destas; ou nada respondia; ao respondia que só se fosse obrigado a fazê-lo. Contudo não foi isso que aconteceu, pelo que pela sua resposta não se pode afirmar perentoriamente que o Delgado Sindical, (...), não deu o seu acordo [expresso].

### **Audição da associação sindical**

Aqui chegados, não podemos ignorar [e a Associação Sindical também não contesta] que estava presente na reunião ocorrida, antes da transmissão posteriormente notificada, formalmente, da Ordem de Serviço (...), representada, no exercício da atividade sindical, pelo Dirigente Sindical (...); facto omitido na exposição/denúncia (...); tendo-se assistido a posterior troca de correspondência entre aquela Associação Sindical e o (...).

Assim sendo, não se pode, outrossim, afirmar, categoricamente, que não foi dado conhecimento à AS (...), pelo que, consequentemente, não vislumbramos o incumprimento do art.º 4.º, n.º 2, “in fine”, da Lei n.º 14/2002.

Sem prejuízo do que foi já referido relativamente ao n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 14/2012, não nos parece despiciendo tecer algumas considerações sobre a exceção prevista no n.º 3, do mesmo artigo.

### **Manifesto interesse público, devidamente fundamentado**

Como vimos, este n.º 3 afasta a necessidade de cumprimento dos requisitos estabelecidos no n.º 2, quando estivermos perante «manifesto interesse público», e «devidamente fundamentado». Estamos perante três condições: a primeira a existência de interesse público; a segunda, este interesse público tem de ser manifesto [ou seja evidente]; e, a terceira, devidamente fundamentado.

Vamos começar pela primeira condição/requisito, a nosso ver a mais importante, porque irá condicionar a verificação dos outros dois requisitos/condições: existência de interesse público.

A existência de interesse público que legitime a atuação da Administração Pública consubstancia o Princípio da Prossecução do Interesse Público.

*A administração pública e o direito administrativo só podem compreender-se com o recurso à ideia de interesse público. O interesse público é o norte da administração pública; é por isto que o art.º 266.º, n.º 1 CRP e o art.º 4.º CPA individualizam o princípio da prossecução do interesse público em termos categóricos. Sendo a função administrativa uma função secundária do Estado, o que se traduz na sua subordinação ao princípio da legalidade, não cabe à administração qualquer papel na escolha dos interesses públicos a prosseguir: aquela está vinculada a prosseguir o interesse público tal como primariamente definido pela Constituição e objeto de concretização pela lei, através da identificação dos contornos da necessidade coletiva a satisfazer, da decisão da sua satisfação por processos coletivos e da definição dos termos, mediante os quais tal satisfação deve processar-se. O princípio da prossecução do interesse público constitui, portanto, um dos mais importantes limites da margem livre de decisão administrativa, assumindo um duplo alcance.*

*Primeiro, significa que a administração só pode prosseguir o interesse público, estando, conseqüentemente proibida de prosseguir, ainda que acessoriamente, interesses privados. Claro que uma concreta decisão da administração pode envolver vantagens para interesses particulares, mas elas não podem ser a meta da atuação administrativa.*

*Segundo, significa que a administração só pode prosseguir os interesses públicos especificadamente definidos por lei para cada concreta atuação administrativa normativamente habilitada.*

*Uma atuação administrativa que prossiga interesses privados ou interesses públicos alheios à finalidade normativa do poder exercido é ilegal e esta viciada de desvio de poder, respetivamente por motivo de interesse privado ou por motivo de interesse público, o que acarretará a sua invalidade.*

*Num momento anterior ao da atuação administrativa concreta, o princípio da prossecução do interesse público revela também ao nível da delimitação das atribuições das pessoas coletivas administrativas (**máxime** as dos fins específicos), que existem para a prossecução de interesses públicos determinados, e, indiretamente, para a delimitação das competências dos seus órgãos. A violação do princípio da prossecução de um interesse público por virtude da prossecução de um interesse público que compete a um órgão diferente prosseguir traduz-se sempre num vício de incompetência.*

*O princípio da prossecução do interesse público não permite definir qual é, em cada caso concreto, a melhor forma de prosseguir o interesse público. Com efeito, o conceito de interesse público reveste-se de um elevado grau de indeterminação, pelo que a administração pública goza de uma ampla margem de livre decisão quanto ao **modus faciendi** da sua prossecução: um tribunal pode anular um acto da administração por ele prosseguir um interesse privado ou um interesse público diferente do definido por lei para o exercício da competência em causa, mas não pode anulá-lo, com fundamento no mesmo princípio por considerar que ele não prossegue da melhor maneira o interesse público legalmente definido.*

*Isto não significa que a administração não esteja sujeita ao dever da boa administração – ou seja, deve prosseguir os interesses públicos legalmente definidos da melhor maneira possível. (...) Simplesmente, o cumprimento do dever de boa administração não pode, sob pena de violação do princípio da separação de poderes, ser sindicado pelos tribunais; está, portanto, dentro da esfera do mérito da atuação administrativa. A relevância jurídica do dever da boa administração é, assim, estritamente intra-administrativa<sup>6</sup>.*

*Assim sendo, podemos afirmar que à Administração é deixado o poder de, face à verificação de certos pressupostos de facto, determinar se é oportuna ou não certa conduta como meio de realização do interesse público; a Administração recebe um*

---

<sup>6</sup> - Seguimos Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos in “Direito Administrativo Geral, Tomo I, 2.ª edição, 2006 (pág.s 41- 45 e 205-207).

*poder discricionário que corresponde à liberdade de determinar a oportunidade duma conduta como meio de realização do interesse público; a Administração recebe um poder discricionário que corresponde à liberdade de determinar a oportunidade duma conduta ou fixar o seu conteúdo face a uma avaliação livre dos seus imperativos do interesse público;[o] interesse público delimita a atuação de todas as pessoas coletivas de direito público que integram a Administração Pública; [o] princípio da especialidade aplicado a estas pessoas coletivas determina que os seus poderes só podem ser exercidos para alcançar os fins institucionais, isto é, interesse públicos <sup>7</sup>; mas esse poder que resulta dos fins da pessoa coletiva publica, consubstanciados nas respetivas atribuições, das quais resultam as suas competências está sujeito ao dever da boa administração; isto é, ao decidir a administração deve ponderar (ter em consideração) todas as situações, antes de atuar, atendendo aos seus objetivos/as suas atribuições (estabelecidas na respetiva Lei Orgânica), com vista à sua concretização.*

Assim sendo, relativamente ao interesse público/razões de interesse público, podemos sintetizar o exposto nos seguintes elementos importantes da atuação da administração pública:

- O interesse público delimita a atuação de todas as pessoas coletivas de direito público que integram a Administração Pública, nos termos dos art.ºs 266.º, n.º 1, da CRP, e 4.º do CPA;
- A concretização do interesse público traduz-se nas atribuições das pessoas coletivas (os seus fins específicos), que existem para a prossecução de interesses públicos determinados, resultantes dessas atribuições, que delimitam as competências dos seus órgãos;
- O interesse público consubstanciado nas atribuições /os fins delimitam a atuação de todas as pessoas coletivas de direito público;

<sup>7</sup> - Seguimos J. M. Sérvulo Correia in “Noções de Direito Administrativo”, vol. I (pág.s 227-231 ).

- O princípio da especialidade aplicado às pessoas coletivas [de direito público] determina que os seus poderes só podem ser exercidos para alcançar os fins institucionais, isto é os interesses públicos, as suas atribuições;
- As pessoas coletivas de direito público gozam de uma ampla liberdade de atuação na prossecução das suas atribuições, isto é do interesse público, com sujeição ao *Dever da Boa Administração*, isto é prosseguir as suas atribuições /os interesses públicos legalmente definidos da melhor maneira possível.

Chamando à colação a situação em apreço, verificamos que foi tomada uma decisão consubstanciada nas atribuições previstas na Lei Orgânica (...) [art.º (...)] e na Lei de Investigação Penal/ Lei Penal /Processo Penal, considerada pelo *decisor* como a melhor, atendendo à necessidade de cumprir os prazos legalmente estabelecidos, pelo que não podemos deixar de inferir que se encontra fundamentada em razões de interesse público; e, atendendo a tal fixação e à necessidade de não sobrecarregar o pessoal, com funções de grande responsabilidade de *instrutor*, com um aumento de trabalho, cremos que, além de evidente, encontra-se devidamente fundamentada no interesse público que a fixação de tais prazos visa concretizar, *máxima* a segurança de pessoas e bens, no combate dissuasor da criminalidade, no respeito do *Dever da Boa Administração*.

### Quebra de confiança



Por fim, não podemos deixar de tecer, também, algumas considerações sobre a quebra de confiança.

E, antes de entrarmos no caso “sub judice”, consideramos pertinente aludir a alguma jurisprudência nesta matéria.

*Verifica-se impossibilidade prática da subsistência da relação laboral, por deixar de haver suporte psicológico mínimo, para o desenvolvimento dessa relação laboral quando esteja perante uma situação de absoluta quebra de confiança entre a entidade patronal e o trabalhador, suscetível de criar no espírito do empregador a*

*dúvida sobre a idoneidade da sua conduta (ACSTJ de 23/01/1996 (Processo nº 4309 - 4ª Secção).*

*Entre os critérios da quebra de confiança podem avultar a perda de autoridade, a imagem da empresa perante os trabalhadores e isso pode ser caracterizado não só pela ofensa dos deveres principais do trabalhador, como pelo desrespeito dos deveres acessórios ou secundários, desde que relacionados de algum modo com o vínculo contratual (...).*

*Existe impossibilidade prática da subsistência da relação quando esteja perante uma relação de quebra de confiança entre o trabalhador e o empregador, que seja suscetível de criar no espírito deste a dúvida sobre a idoneidade da conduta futura daquele. Violados os referidos deveres de obediência e lealdade, a conduta do recorrido gerou fundadas dúvidas sobre a idoneidade da sua prestação futura, inquinando fatalmente o suporte psicológico, em que assentava a relação fiduciária do emprego, não sendo exigível ao empregador, por isso, a subsistência da relação de trabalho, verificando-se, pois, existência de justa causa para a resolução do contrato, nos termos do art.º 68.º da LCT*

“In casu”, verificava-se, na altura, a existência de um processo de natureza disciplinar relativamente ao delegado sindical, (...); e, independentemente das razões que levaram à instauração procedimento, não restam dúvidas, que, pelo menos enquanto decorria o respetivo procedimento, que a relação laboral encontrava-se abalada, traduzindo-se, eventualmente, no trabalho que lhe estava distribuído, como *inquiridor/instrutor*; e esse trabalho tinha prazos que não podiam deixar de ser cumpridos; e o estabelecimento de prazos pela lei, traduz razões de interesse público, consubstanciadas nas atribuições /competências das entidades públicas (no caso em apreço, estabelecidas na Lei Orgânica (...)) e em outra legislação, como seja Penal e Processo Penal).

Com efeito, é inquestionável que o estabelecimento de prazos para a investigação criminal consubstancia razões de interesse público, *máxime* a segurança de

pessoas e bens; essas razões de interesse público, concretizadas no estabelecimento de prazos para a investigação criminal, não se compadece, como é óbvio, com ausências ao serviço, mesmo que justificadas, como são as faltas por doença.

Assim sendo, cremos suficientemente justificável a substituição do trabalhador a fim de se dar cumprimento aos prazos que a investigação criminal impõe (não sendo minimamente humano exigir-se uma carga avultada a outros trabalhadores, porque um trabalhador não pode exercer as suas funções), não podendo deixar de se entender que esse procedimento /ou determinação se traduz em razões de interesse público.

Consequentemente, não vislumbramos que tenha sido desrespeitado, outrossim, o art.º 4.º n.º 3, da Lei n.º 14/2002, de 19/02.

### **3 - SÍNTESE**

Da análise efetuada, podemos sintetizar:

- 1 - O art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 14/2002, 19/02, estabelece uma garantia aos dirigentes e delegados sindicais (ou até enquanto candidatos a esta atividade) para poderem desempenhar a sua atividade representativa dos funcionários/trabalhadores sem serem prejudicados, limitados ou condicionados na sua ação de defesa e promoção dos interesses socioprofissionais dos seus associados em contraposição com outros interesses eventualmente conflitantes;
- 2 - Não envolve transferência a mudança de um funcionário/trabalhador dentro do mesmo quadro ou organismo, atendendo que o desiderato que se pretende com o regime estabelecido no n.º 2, do art.º 4.º, da Lei n.º 14/2002, de 19/02 - em concretização dos art.ºs 18.º e 55.º da CRP - é o de impedir o afastamento

do local de trabalho de funcionário/trabalhador que era candidato ou já delegado/dirigente sindical em virtude dos “incómodos” potencialmente gerados com a atuação no seio do serviço onde desempenhava funções;

3 - A alteração do local de trabalho do Sr. (...) para a (...), enquanto unidade/serviço localizado geograficamente no âmbito do mesmo espaço de instalação da (...) não envolve uma «transferência de local de trabalho» para efeitos do prescrito no n.º 2, do art.º 4.º, da Lei n.º 14/2002, 19/02;

4 - Atendendo, ainda, ao âmbito de aplicação do n.º 2, do art.º 4.º, da Lei n.º 14/2002, 19/02, podemos também inferir, relativamente à factualidade inserida na documentação do presente PA:

A) **Acordo expresse** - Não se pode afirmar categoricamente que o Sr. (...) não deu o seu assentimento à alteração de local de trabalho em causa, dado ter referido que *teria de ser colocado em local que não estivesse sob o comando daquele (...)*;

B) **Audição da associação sindical** - O Dirigente Sindical, (...), é representante da Associação Sindical (...), pelo que estando presente na reunião, no exercício da sua atividade sindical, em que foi transmitida as razões da necessidade de alteração do local de trabalho do Sr. (...), não pode aquela Associação Sindical afirmar, outrossim, categoricamente, que não foi ouvida, ignorando, inclusive, a troca de correspondência entretanto havida (...);

5 - Por último, no que concerne ao n.º 3 do art.º 4.º, da Lei n.º 14/2002, de 19/02:

**Manifesto interesse público, devidamente fundamentado** – Subsumindo a situação factual ao n.º 3 do aludido art.º 4.º, verificamos que foi tomada uma decisão consubstanciada nas atribuições previstas na Lei Orgânica (...) e na Lei de Investigação Penal /Lei Penal / Processo Penal, considerada pelo *decisor* como a melhor, atendendo à necessidade de cumprir os prazos legalmente estabelecidos, pelo que não podemos deixar de inferir que se encontra fundamentada em razões de interesse público; e, atendendo a tal fixação e à necessidade de não sobrecarregar o pessoal com aumento de trabalho, parece-

nos que, além de evidente, se encontra devidamente fundamentada no interesse público que a fixação de tais prazos visa concretizar, *máxima* a segurança de pessoas e bens, no combate dissuasor da criminalidade, no respeito do *Dever da Boa Administração*.

#### 4 - CONCLUSÃO

Face ao exposto, verificamos que não está em causa a violação de quaisquer direitos, liberdades e garantias fundamentais, pelo que, atendendo às atribuições da IGAI, afigura-se ser de arquivar o presente processo, dando-se conhecimento (...) à (...) Associação Sindical (...), do projeto de decisão que venha a ser proferida, nos termos do prescrito nos art.ºs 121.º e 122.º do CPA.

À consideração superior.

(...)

IGAI



**Maria da Conceição L.A. dos Santos Horta**

*Técnica Superior*  
(área jurídica) da IGA

**Parecer.../2018**

**Sumário: Assédio no local de trabalho.**

### **Texto parcial**

Na sequência dos despachos, de .../.../2018, e de .../.../2018, da Ex.ma Senhora Inspetora-Geral, foi determinado à signatária a análise do conteúdo (...), a fim de descortinar se a «...situação exposta configura uma situação de assédio moral (...)».

- 1 -** Após análise da documentação (...), atendendo à natureza melindrosa e complexa da matéria em causa, para poderemos opinar com alguma tranquilidade, consideramos pertinente fazer, em primeiro lugar, o respetivo enquadramento legal; depois, consultar o entendimento sobre o assunto das instituições competentes nesta área, que, eventualmente, deva ser seguido no presente parecer; e, por último, ver como os tribunais têm decidido<sup>1</sup>, a fim de se retirar algumas conclusões que possam, também, ajudar; e, também, neste âmbito, não nos parece despidendo salientar algumas determinações da *União Europeia* nesta matéria.

### **2 - Enquadramento legal**

---

<sup>1</sup> - (jurisprudência nesta matéria).

Por força do prescrito no art.º 4.º, n.º 1, alíneas c) e d), da Lei que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas<sup>2</sup>, em matéria de igualdade e não discriminação / e prevenção e combate da prática de assédio no trabalho, aplica-se, aos trabalhadores do setor público, o Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12/02<sup>3</sup>.

A matéria de igualdade e não discriminação / e prevenção e combate da prática de assédio no trabalho encontra-se regulada nos art.ºs 23.º - 32.º do Código do Trabalho<sup>4</sup>; art.ºs 488.º-566.º do mesmo diploma quanto à matéria contraordenacional; e, no que concerne ao regime jurídico do respetivo procedimento contraordenacional, o Decreto-Lei n.º 107/2009, de 14/09<sup>5</sup>. De entre os normativos aludidos, iremos debruçar-nos apenas sobre aqueles que estão diretamente relacionados com o assunto/conteúdo da participação.

Nos termos do estabelecido no art.º 29.º (Assédio), n.º 2, do CT, «[e]ntende-se por assédio o comportamento indesejado, nomeadamente o baseado em factor de discriminação, praticado aquando do acesso ao emprego no próprio emprego, trabalho ou formação profissional, com o objetivo ou efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afetar a sua dignidade, ou lhe criar ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador»; e, segundo o n.º 3, «[c]onstitui assédio sexual o comportamento indesejado de carácter sexual, sob a forma verbal, não verbal ou física, com o objetivo ou o efeito referido no número anterior)».

Em face do teor da participação, o que está em causa é uma alegada situação de assédio moral em contexto laboral, pelo que é sobre este tipo de assédio que nos teremos de debruçar.

<sup>2</sup> - Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20/06, alterada posteriormente, mormente, na parte que nos interessa, pela Lei n.º 73/2017, de 16/08; no presente parecer, citada sempre na versão atual.

<sup>3</sup> - Diploma que sofreu sucessivas alterações, designadamente, quanto à matéria em causa [igualdade / não discriminação / assédio (Lei n.º 73/2017, de 16/08)], sendo a última, à data da presente parecer, introduzida pela Lei n.º 14/2018, de 19/03; todas as suas referências serão efetuadas na versão vigente.

<sup>4</sup> - (adiante designado apenas por CT).

<sup>5</sup> - Diploma que, também, sofreu alterações, cuja versão mais recente foi introduzida pela Lei n.º 55/2017, de 17/07, sendo citado sempre na sua versão vigente.

Atendendo que na definição de assédio, o citado art.º 29.º, n.º 2, considera que na base da sua existência está “um comportamento baseado em factor de discriminação”, impõe-se ver o que a lei entende por discriminação, para apurar quando estaremos perante um comportamento com esta característica, e chegarmos à conclusão de que se trata de assédio, designadamente assédio moral; assédio moral em contexto laboral, atendendo ao alegado na participação.

O art.º 23.º (Conceitos em matéria de igualdade e não discriminação) pretende dar-nos uma definição ao estabelecer, que, para efeitos do Código do Trabalho (CT), considera-se:

«Discriminação directa, sempre que em razão de um factor de discriminação, uma pessoa seja sujeita a tratamento menos favorável do que aquele que é, tenha sido ou é, tenha sido ou venha a ser dado a outra pessoa em situação comparável (n.º 1, alínea a));

Discriminação indirecta, sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutro seja susceptível de colocar uma pessoa, por motivo de factor de discriminação, numa posição de desvantagem comparativamente com outras, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificado por um fim legítimo e que os meios para o alcançar sejam adequados e necessários» (n.º 1, alínea b)).

Relativamente à igualdade no contexto laboral, considera o mesmo artigo:

«Trabalho igual, aquele em que as funções desempenhadas ao serviço do mesmo empregador são iguais ou objetivamente semelhantes em natureza, qualidade e quantidade» [(n.º 1, alínea c)];

«Trabalho de valor igual, aquele em que as funções desempenhadas ao serviço do mesmo empregador são equivalentes, atendendo nomeadamente à qualificação ou experiência exigida, às responsabilidades atribuídas, ao esforço em que o trabalho é efetuado» [n.º 1, alínea d)].

E finaliza este artigo, estabelecendo que «[c]onstitui discriminação a mera ordem ou instrução que tenha por finalidade prejudicar alguém em razão de um factor de discriminação» ( n.º 2).

Podemos afirmar que deste artigo decorre que a discriminação resulta de uma situação de desigualdade e que a situação de desigualdade tem por base uma situação de tratamento desigual relativamente a um fator de discriminação; e que para haver discriminação no contexto laboral, a ordem ou instrução (isto é qualquer determinação do superior hierárquico, diríamos nós) tenha por finalidade prejudicar alguém em razão de um fator de discriminação.

Assim sendo, torna-se necessário, em primeira linha, determo-nos nos fatores de discriminação.

O art.º 24.º, como corolário do art.º 59.º, n.º 1, da CRP, pretende dar-nos uma ajuda relativamente à identificação dos fatores de discriminação, ao determinar no seu n.º 1 que «[o] trabalhador ou candidato ao emprego tem direito a igualdade de oportunidades e tratamento no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção ou carreira profissionais e às condições de trabalho, não podendo ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito, ou isento de qualquer dever, em razão, nomeadamente, de ascendência, idade, sexo, orientação sexual, identidade de género, estado civil, situação familiar, situação económica, instrução, origem ou condição social, património genético, capacidade de trabalho reduzida, deficiência, doença crónica, nacionalidade, origem étnica ou raça, território de origem, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas e filiação sindical, devendo o Estado promover a igualdade de acesso a tais direitos» (sublinhado nosso).

Resulta do n.º 1 do art.º 24.º que nenhum trabalhador pode ter tratamento desigual com base nos fatores de discriminação nele enumerados, ou de outros que revistam a mesma natureza para fundamentarem ou servirem de base à desigualdade /discriminação, ao utilizar-se o advérbio “designadamente”, o que

determina que esta enumeração é exemplificativa, podendo existir outros fatores além destes.

Tendo procedido à identificação dos fatores de discriminação, vamos voltar ao n.º 2 do art.º 23.º {«[c]onstitui discriminação a mera ordem ou instrução que tenha por finalidade prejudicar alguém em razão de um factor de discriminação»}; significa que a ordem ou instrução tem de ter por finalidade prejudicar alguém em razão de um fator de discriminação; isto é tem de haver uma intenção em prejudicar, em função de um fator de discriminação, como seja, por exemplo a filiação sindical; mas aqui, quanto a este requisito (a intenção de prejudicar) é que se verificam as maiores dificuldades em se conseguir provar, conforme podemos ver pela jurisprudência dos tribunais.

Assim sendo, se nos é permitida uma apreciação sobre estes normativos (art.ºs 23 e 24.º do CT), podemos observar que a discriminação é uma situação que resulta de um tratamento desigual, consubstanciando um contexto muito complexo, com característica e perfil muito indefinidos, o que dificulta o apuramento, em concreto, quando se está, efetivamente, perante um comportamento discriminatório, pelos contornos camuflados que muitas situações revestem, pela sua aparente imagem não discriminatória, pelo que se deve efetuar uma apreciação/análise [e apuramento] muito minuciosa / cuidadosa para que se possa chegar com a uma conclusão.

Fazendo agora a conjugação dos art.ºs 23.º (Conceitos em matéria de igualdade e não discriminação) e 24.º (Direito à igualdade no acesso e no trabalho) com o art.º 29.º (Assédio), constatamos que, para haver assédio [no contexto laboral] tem de se verificar uma situação desigualdade baseada num fator discriminatório (como por exemplo, raça, igualdade de género, convicções políticas ou filiação sindical), com intenção de prejudicar o trabalhador, isto é com o objetivo ou efeito de o perturbar ou constranger, afetar a sua dignidade,

ou lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador; esta situação de assédio no trabalho pode, eventualmente, levar um trabalhador a pedir a demissão por não ter condições para continuar a exercer as suas funções, podendo, inclusive, ser essa a intenção da entidade empregadora.

A responsabilidade contraordenacional encontra-se prevista nos art.ºs 548.º - 566.º do Código do Trabalho (CT); e o respetivo regime [processual] na Lei n.º 107/2009, de 14/09 (referenciada na redação atual)<sup>6</sup>, sem prejuízo da aplicação subsidiária do Regime Geral das Contraordenações<sup>7</sup>, nos termos do seu art.º 60.º.

- 3 - Consulta do entendimento sobre o assunto das instituições competentes nesta área<sup>8</sup>, que, eventualmente, deva ser seguido na presente informação.

#### ➤ DECO

*O assédio no trabalho, também designado por **mobbing**, pode ser moral e sexual.*

*Considera-se **assédio moral**, quando os factos repetidos afetem a integridade física e moral da vítima, e **assédio sexual**, quando o comportamento indesejado é desta natureza, seja, não verbal ou físico. (...)*

#### **Sanções proibidas**

*Um dos principais problemas do assédio é a dificuldade em provar o que aconteceu, o que algumas vezes pode resultar em retaliações para com os trabalhadores que são **vítimas de assédio** ou para com as testemunhas (quando se trata de colegas de trabalho, por exemplo).*

<sup>6</sup> - Diploma que sofreu várias alterações, sendo a última efetuada pela Lei n.º 55/2017, de 17/07, citado sempre no presente parecer na redação atual.

<sup>7</sup> - O Decreto-Lei n.º 232/79, de 24/07, institui o ilícito de mera ordenação social, tendo sofrido várias alterações, como por exemplo a resultante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27/10, sendo referenciado, também sempre, na redação vigente.

<sup>8</sup> - ("vide" respetivos sites).

A (...) lei prevê que tanto o trabalhador que denuncia como as testemunhas não podem ser alvo de sanções disciplinares pelas declarações que prestam no processo. O despedimento ocorrido até um ano depois um trabalhador ter denunciado uma situação de assédio presume-se abusivo. Parte do princípio de que foi provocado pela denúncia e terá de ser a entidade patronal a provar que assim não foi.

No entanto, em caso de dolo (por exemplo quando o trabalhador quer prejudicar a empresa e mente ao dizer que foi **vítima de assédio**), a entidade patronal pode sancionar disciplinarmente o funcionário e as suas testemunhas sem aguardar pela decisão final dos tribunais.

### **Prevenção com códigos de boa conduta**

Para as empresas com mais de seis trabalhadores, a lei (...) consagra o dever de elaboração de **códigos de boa conduta** para prevenir e combater o assédio no trabalho. Além disso, sempre que tenha conhecimento de alguma situação de **assédio no local de trabalho**, a entidade patronal fica obrigada a instaurar procedimentos disciplinares. O desrespeito por estas regras constitui contraordenação grave.

### **Reparação de danos**

Qualquer doença profissional que resulte do **assédio no trabalho** passa a estar abrangida pelo regime das doenças profissionais, com o pagamento de compensações aos trabalhadores pelos danos sofridos em consequência do assédio.

### **Direito a indemnização**

A **proibição de assédio** passa a ser expressamente prevista na lei, que confere à vítima o direito a pedir uma indemnização por danos patrimoniais (perdas materiais, por exemplo) e morais (como a dor ou vergonha sofrida). O assédio passa, ainda, a ser motivo de rescisão do contrato com justa causa de rescisão do contrato pelo trabalhador quando seja praticado pelo empregador ou por um seu representante.

### **Informações e denúncias**

Os sites da Autoridade para as Condições do Trabalho (para o setor privado) e da Inspecção-Geral das Finanças (para o setor público) passam a disponibilizar a informação sobre a identificação de práticas de assédio e medidas de prevenção e combate ao assédio no local de trabalho. Estarão também aptos para receber as **queixas de assédio**. Além destas entidades, as vítimas podem contatar a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, recorrer ou aos tribunais ou à ajuda das centrais sindicais (...).

- CITE (GUIA INFORMATIVO - PREVENÇÃO E COMBATE A SITUAÇÕES DE ASSÉDIO NO LOCAL DE TRABALHO: UM INSTRUMENTO DE APOIO À AUTO REGULARIZAÇÃO)

### **Assédio no trabalho: conhecer, prevenir, combater**

#### **CONHECER**

#### **1- O que é o assédio no local de trabalho?**

É um comportamento indesejado (gesto, palavra, atitude, etc.) praticado com algum grau de reiteração e tendo como objetivo ou efeito de afetar a dignidade da pessoa ou criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador.

O **assédio é moral** quando consistir em ataques verbais de conteúdo ofensivo ou humilhante, e físicos, ou em atos mais subtis, podendo abranger a violência física e/ou psicológica, visando diminuir a autoestima da vítima e, em última análise, a sua desvinculação ao posto de trabalho.

O **assédio sexual** (...).

#### **2- Elementos essenciais para a classificação de uma situação como assédio:**

- É um **processo**, não é um fenómeno ou facto isolado, por mais grave que este possa ser (pode até ser um crime se for um ato isolado mas não é uma situação de assédio), pressupondo sempre um conjunto mais ou menos encadeado de atos e condutas, que correm de forma reiterada;

- Tem por objetivo **atingir a dignidade da vítima e a deterioração da dignidade moral e física**, que pode, eventualmente, conduzir à diminuição da sua capacidade de resistência relativamente a algo que não deseja, levando-a a ceder;
- É um **aproveitamento da debilidade ou fragilidade da vítima** ou da sua posição profissional hierarquicamente inferior ou da precaridade do respetivo vínculo laboral e da necessidade da manutenção deste para garantir a subsistência;
- Pode existir a intenção do agressor em se livrar da vítima, resultante de um **comportamento sistemático**.

### **3- Exemplos de atos e comportamentos suscetíveis de serem classificados como assédio no trabalho:**

#### **3.1 Assédio moral**

- o Desvalorizar sistematicamente o trabalho de colegas ou subordinados hierárquicos;
- o Promover o isolamento social de colegas de trabalho ou de subordinados;
- o Ridicularizar, de forma direta ou indireta, uma característica física ou psicológica de colegas ou de subordinados;
- o Fazer recorrentes ameaças de despedimento;
- o Estabelecer sistematicamente metas e objetivos impossíveis de atingir ou estabelecer prazos inexecutáveis;
- o Atribuir sistematicamente funções estranhas ou desadequadas à categoria profissional;
- o Não atribuir sistematicamente quaisquer funções ao trabalhador/a - falta de ocupação efetiva;
- o Apropriar-se sistematicamente de ideias, propostas, projetos e trabalhos de colegas ou subordinados sem identificar o autor das mesmas;

- o Desprezar, ignorar ou humilhar colegas ou trabalhadores/as, forçando o seu isolamento face a outros colegas e superiores hierárquicos;*
- o Sonegar sistematicamente informações necessárias ao desempenho das funções de outros colegas ou de subordinados ou relativas ao funcionamento das entidades empregadoras, públicas ou privadas, sendo no entanto o conteúdo dessas informações facultado aos demais trabalhadores e trabalhadoras;*
- o Divulgar sistematicamente rumores e comentários maliciosos ou críticas reiteradas sobre colegas de trabalho, subordinados ou superiores hierárquicos;*
- o Dar sistematicamente instruções de trabalho confusas e imprecisas;*
- o Pedir sistematicamente trabalhos urgentes sem necessidade;*
- o Fazer sistematicamente críticas em público a colegas de trabalho, a subordinados ou outros superiores hierárquicos;*
- o Insinuar sistematicamente que o trabalhador ou trabalhadora ou colega de trabalho tem problemas mentais ou familiares;*
- o Transferir o/a trabalhadora de setor com clara intenção de promover o seu isolamento;*
- o Falar sistematicamente aos gritos, de forma a intimidar as pessoas;*
- o Marcar o número de vezes e conta o tempo que a trabalhador/a demora na casa de banho;*
- o Fazer brincadeiras frequentes com conteúdo ofensivo referentes ao sexo, raça, opção sexual, ou religiosa, deficiências físicas, problemas de saúde etc., de outros/as colegas ou subordinados/as;*
- o Comentar sistematicamente a vida pessoal de outrem;*
- o Criar sistematicamente situações objetivas de stresse, de molde a provocar no destinatário/a o seu descontrolo.*

### **3.2 Assédio sexual (...)**

#### **4- Situações que não devem ser confundidas com assédio:**

*É importante referir que nem todas as situações de conflito existentes no **local de trabalho** constituem assédio.*

*O que marca a diferença entre o conflito laboral e o assédio, nomeadamente o moral, é a intencionalidade. Por detrás de qualquer atitude de assédio existe sempre um comportamento indesejado, praticado com o objetivo ou efeito de afetar a Dignidade da pessoa ou criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador, podendo, em última análise, existir a intenção de o(a) agressor(a) em se livrar da vítima, resultante de um comportamento sistemático, o que não acontece no mero conflito ou perante uma atuação impulsiva, independentemente do mal-estar que possa causar e da infração que possa representar (quer disciplinar, quer penal ou laboral).*

*Por exemplo, não constitui assédio moral:*

- *O conflito laboral pontual;*
- *As decisões legitimadas da organização de trabalho, desde que conformes ao contrato de trabalho;*
- *As agressões ocasionais, quer físicas, quer verbais (as quais que podendo constituir crime, não traduzem, pelo facto de não terem carácter repetitivo, situações de assédio);*
- *O legítimo exercício do poder hierárquico e disciplinar (exemplo: avaliação de desempenho, instauração de um processo disciplinar, etc.);*
- *A pressão decorrente do exercício de cargos de alta responsabilidade.*

*(...)*

## **5- Quem pode ser vítima de assédio?**

*Qualquer pessoa, mulher ou homem, em qualquer tipo de posto de trabalho, pode ser vítima de assédio moral ou sexual.*

## **6- Quem pode praticar assédio?**

*Todas as pessoas, mulher ou homem, que tenham acesso ao local de trabalho:*

- *Superiores hierárquicos, diretos ou indiretos;*
- *Colegas de trabalho;*
- *Prestadores/as de serviços;*
- *Fornecedores/as;*
- *Clientes.*

## **7- Circunstâncias que podem potencializar situações de assédio moral ou sexual**

*Alguns fatores que podem aumentar a probabilidade de verificação de situações de assédio no trabalho:*

- *cultura organizacional que não sanciona os comportamentos intimidativos;*
- *transformações súbitas do nível da organização;*
- *insegurança no emprego;*
- *relações insatisfatórias entre o pessoal e entre o pessoal e as chefias;*
- *exigências de trabalho excessivas;*
- *conflitos ao nível das funções desempenhadas;*
- *comportamentos discriminatórios de intolerância;*
- *problemas pessoais e consumo de droga ou álcool.*

## **8- Algumas consequências do assédio**

*Mesmo que não assumido ou denunciado, o assédio, sexual ou moral, contamina o ambiente de trabalho e pode ter um efeito devastador, quer sobre as vítimas, quer sobre as próprias entidades empregadoras, públicas ou privadas, com reflexos de natureza financeira sobre o serviço nacional de saúde e sistema de segurança social.*

*As vítimas vêm normalmente a sua saúde, confiança, moral e desempenho profissional afetados, o que leva à diminuição da eficiência laboral e mesmo ao afastamento do trabalho por motivo de doença (as vítimas auferem remuneração inferior estando de baixa ou perdem mesmo o emprego). Em alguns casos, as pessoas deixam de ser capazes de se comportar normalmente, quer no trabalho, quer na sua vida quotidiana. O assédio pode provocar stress pós-traumático, perda de auto-estima, ansiedades, depressão, apatia, irritabilidade, perturbações da memória, perturbações do sono e problemas digestivos, podendo até conduzir ao suicídio.*

*Do lado das entidades empregadoras públicas ou privadas, assiste-se ao aumento inusitado dos custos resultantes do aumento do absentismo, da redução abruta de produtividade e maiores taxas de rotatividade de pessoal.*

*Para o sistema de segurança social significa o aumento de “baixas” psíquicas, pagas pelo orçamento da segurança social».*

#### ➤ INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

#### Informação - assédio em contexto laboral no setor público

##### Aviso Legal

A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) disponibiliza o endereço eletrónico [LTFP.art4@igf.gov.pt](mailto:LTFP.art4@igf.gov.pt) para o envio de queixas de assédio em contexto laboral no setor público, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, e em conformidade com as atribuições que lhe estão cometidas pelo artigo 4.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

##### Garantias e Deveres

A participação deve conter os elementos necessários à análise dos factos comunicados, com identificação do empregador público e do(s) visado(s) na participação, bem como apresentar todos os meios de prova disponíveis. Deve, igualmente, assentar em indícios/factos fundamentados e preferencialmente acompanhados de prova, porquanto a falta de veracidade das alegações produzidas é suscetível de integrar crime.

Esclarece-se que o(s) visado(s) na participação, caso não se comprovem as denúncias contra si dirigidas, podem agir judicialmente, designadamente com fundamento na prática do crime de “denúncia caluniosa”, previsto e punido nos termos do artigo 365.º do Código Penal: (“Quem, por qualquer meio, perante autoridade ou publicamente, com a consciência da falsidade da imputação, denunciar ou lançar sobre determinada pessoa a suspeita da prática de crime, com intenção de que contra ela se instaure procedimento, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.”). A apresentação da participação não dispensa o uso dos meios gratuitos e contenciosos de impugnação de atos administrativos e, nos termos da legislação em vigor, a intervenção da IGF não suspende a contagem de quaisquer prazos administrativos ou judiciais.

### Política de Privacidade

Os dados pessoais fornecidos são utilizados e guardados pela IGF tendo como única finalidade o exercício das atribuições legais cometidas pelo artigo 4.º da Lei n.º 73/2017 e pelo artigo 4.º da LTFP. Informa-se que os trabalhadores da IGF estão obrigados ao dever de sigilo e que esses dados serão eliminados em todos os suportes eletrónicos quando deixarem de ser necessários para o exercício das referidas atribuições legais.

Esclarece-se que o tratamento dos dados participados pode implicar a comunicação da sua identidade ao serviço com competência inspetiva do ministério que dirige, superintende ou tutela o empregador público e/ou ao empregador público, bem como, se aplicável, a outras entidades públicas para efeitos da prevenção e combate da prática de assédio em contexto de trabalho.

Em cumprimento da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (Lei da Proteção de Dados Pessoais) e atento o disposto no Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral de Proteção de Dados), a IGF carece do consentimento prévio e inequívoco do titular dos dados pessoais (queixoso) para efeitos de apreciação e tratamento das participações, pelo que a participação terá expressamente de referir o seguinte texto:

**“Autorizo o tratamento e a guarda dos meus dados pessoais para efeitos do exercício das atribuições cometidas à IGF pelo artigo 4.º da Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, conjugado com o artigo 4.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, no âmbito da prevenção e combate da prática de assédio em contexto laboral no setor público, bem como a transmissão dos referidos dados ao serviço inspetivo do ministério que dirige, superintende ou tutela o empregador público, ao empregador público e a outras entidades públicas, para o mesmo efeito”.**

### Prevenção e Combate do assédio em contexto laboral

### O que é entendido como assédio?

A lei define o assédio como “o comportamento indesejado, nomeadamente baseado em fator de discriminação, praticado aquando do acesso ao emprego ou no próprio emprego, trabalho ou formação profissional, com o objetivo ou o efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afetar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador” (Vd. n.ºs 2 e 3 do artigo 29.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua versão atualizada).

### Que variantes e configurações podem integrar as práticas de assédio?

**As práticas de assédio podem assumir, designadamente, as seguintes variantes:**

- No acesso ao emprego, na formação profissional ou no trabalho;
- Por ato lícito ou ilícito;
- Por comportamento discriminatório, positivo ou negativo;
- Com dimensão moral e/ou sexual.

**O assédio pode adotar as seguintes configurações:**

- Vertical de sentido descendente (praticado por superior hierárquico e/ou chefia direta para com dependente hierárquico);
- Vertical de sentido ascendente (cometido por dependente hierárquico para com a chefia direta e/ou superior hierárquico);
- Horizontal (realizado por colegas);
- Por terceiros (efetuado por fornecedores, clientes ou utentes do empregador).

### Que situações não devem ser confundidas com práticas de assédio?

**Não constituem práticas de assédio moral, designadamente:**

- O conflito laboral pontual;
- As decisões legítimas advenientes da organização de trabalho;
- As agressões ocasionais, quer físicas quer verbais (que podem constituir ilícito disciplinar ou criminal, mas não configuram situações de assédio por não terem caráter repetitivo);
- O legítimo exercício do poder hierárquico ou disciplinar (v.g. poder de direção, emissão de ordens, avaliação de desempenho, instauração de processo disciplinar);
- A pressão profissional decorrente do exercício de cargos de elevada responsabilidade.

### Que medidas podem as entidades adotar para prevenir e combater o assédio?

- Privilegiar e difundir uma cultura organizacional assente no princípio da não discriminação e de tolerância zero à prática de assédio;
- Promover a realização de ações de formação sobre prevenção do assédio no trabalho;
- Divulgar informação sobre comportamentos que podem integrar a prática de assédio em contexto laboral e quais as sanções que tais práticas acarretam;
- Avaliar os riscos específicos da organização e adotar um procedimento interno formal de queixa (canal de participação), consagrando o regime de proteção do participante e testemunhas, bem como garantindo a confidencialidade da informação denunciada e contida nos respetivos processos;
- Instaurar procedimento disciplinar sempre que haja indícios suficientes de atos suscetíveis de integrar a prática de assédio no local de trabalho;
- Sancionar disciplinarmente o(s) autor(es) da prática de assédio no trabalho.

#### 4 - Jurisprudência consultada sobre o assédio moral/assédio no local de trabalho

➤ **Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 07/13/2013 (Proc. N. 236/11.9TTCTB.C2)**

«II – Entende-se por assédio o comportamento indesejado, nomeadamente o baseado em factor de discriminação praticado aquando do acesso ao emprego ou no próprio emprego, trabalho ou formação profissional, com o objetivo ou efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afectar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador.

III – O assédio moral caracteriza-se numa de duas formas: o assédio moral discriminatório (em que o comportamento indesejado e com efeitos hostis se baseia em qualquer factor discriminatório que não o sexo – *discriminatory harassment*) e o assédio moral não discriminatório (quando o comportamento indesejado não se baseia em nenhum factor discriminatório, mas pelo seu carácter continuado

insidioso, tem os mesmos efeitos hostis, almejando, em última análise, afastar o trabalhador da empresa – *mobbing*).

IV – Não constituem assédio moral as seguintes situações que devem ser consideradas simples conflitos existentes nas organizações: o stress; as injúrias dos gestores e do pessoal dirigente; as agressões (físicas e verbais) ocasionais não premeditadas; outras formas de violência como assédio sexual, racismo, etc.; as condições de trabalho insalubres, perigosas; os constrangimentos profissionais, ou seja o legítimo exercício do poder hierárquico e disciplinar da empresa,...

V – Só pode ter-se por registada uma situação de *mobbing* naqueles casos em que subjacente ao comportamento indesejado do empregador ou dos superiores hierárquicos esteja a pretensão de forçar o trabalhador a desistir do seu emprego.

VI – Deve entender-se que a contra-ordenação correspondente à prática do *mobbing* tem necessariamente de ser cometida sob a forma dolosa em qualquer das modalidades em que o dolo pode registar-se: direto, necessário ou eventual»

➤ **Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 14/01/2016 (Proc. N.º 1565/14.5T8LRA.C1**

«I – O assédio moral não é um conceito de natureza jurídica, mas sociológica.

II - O assédio moral pode concretizar-se numa das duas formas: o assédio moral discriminatório, em que o comportamento indesejado e com efeitos hostis se baseia em qualquer fator discriminatório que não o sexo (*discriminatory harassment*); e o assédio moral não discriminatório, quando o comportamento indesejado não se baseie em nenhum fator discriminatório, mas pelo seu carácter continuado e insidioso tem os mesmos efeitos hostis, almejando, em última análise, afastar o trabalhador da empresa (*mobbing*).

III – O comportamento subsumível ao conceito de assédio moral há-de ser sistemático, repetitivo e com clara premeditação de realização daquela intenção.

IV – Só pode ter-se por registada uma situação de mobbing naqueles casos em que subjacente ao comportamento indesejado do empregador ou dos superiores hierárquicos esteja a pretensão de forçar o trabalhador a desistir do emprego; dito de outro modo, essa pretensão constitui um elemento objetivo implícito do tipo de contraordenação previsto no art.º 29º, n.ºs 1 e 4 do C. T./2009» (“vide” a atual redação do art.º 29.º, n.ºs 2 e 5, do Código do Trabalho)».

➤ **Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 21/04/2016 (Proc. N.º 299/14.5T8VLG.P1.S1)**

«III – Não é qualquer violação dos deveres da entidade empregadora em relação ao trabalhador, mesmo que consubstancie um exercício arbitrário de poder de direção, que pode ser considerada assédio moral, exigindo-se que se verifique um objetivo final ilícito ou, no mínimo, eticamente reprovável, para que o mesmo se tenha por verificado.

IV- O assédio moral pressupõe comportamentos reais e manifestamente humilhantes, vexatórios e atentatórios da dignidade do trabalhador, aos quais estão em regra associados mais dois elementos. Certa duração; e determinadas consequências.

V – De acordo com o disposto no art.º 29.º, n.º 1, do CT<sup>9</sup>, não tem de estar presente o “*objetivo*” de afetar a vítima, bastando que este resultado seja “*efeito*” do comportamento adotado pelo “*assediante*”.

VI – Apesar de o legislador ter (deste modo) prescindindo de um elemento volitivo dirigido às consequências imediatas de determinado comportamento, o assédio moral, em qualquer das suas modalidades, tem em regra associado um objetivo final ilícito ou, no mínimo, eticamente reprovável».

<sup>9</sup> - (leia-se, atual n.º 2 do art.º 29 do CT).

➤ **Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 05/04/2017 (Proc. N.º 3805/15.4T8BRR.L1-4)**

«4. O assédio moral, contemplado no art.º 29, n.º 1 do CT, pode revestir duas formas: o assédio discriminatório e o que não se baseia em nenhum factor discriminatório (mobbing), sendo que nem todas as situações de conflito laboral podem ser qualificadas como mobbing» (“vide” a atual redação do art.º 29.º, n.º 2, do Código do Trabalho).

➤ **Acórdão do STA de 01/03/2018 (Proc. n.º 4279/16.8T8LSB.L1.S1)**

«IV- Não é toda e qualquer violação dos deveres da entidade empregadora em relação ao trabalhador que pode ser considerada assédio moral, exigindo-se que se verifique um objetivo final ilícito ou, no mínimo, eticamente reprovável, para que se tenha o mesmo por verificado».

➤ **Acórdão do STA de 09/05/2018 (Proc. n.º 532/11.5TTSTSTRE.E1.S1)**

«II- Não é toda e qualquer violação dos deveres da entidade empregadora em relação ao trabalhador que pode ser considerada assédio moral, exigindo-se que se verifique o objetivo final ilícito, ou, no mínimo, eticamente reprovável, para que se tenha o mesmo por verificado.

III- Mesmo que se possa retirar do artigo 29º do Código do Trabalho que o legislador parece prescindir do elemento intencional para a existência de assédio moral, exige-se que ocorram comportamentos da empresa que, intensa e inequivocamente, infrinjam os valores protegidos pela norma – o respeito pela integridade psíquica e moral do trabalhador».

➤ **Acórdão da Relação de Évora de 24/05/2018 (Proc. N.º 1723/16.8T8FAR.E1)**

«VIII – Nem toda e qualquer violação dos deveres da entidade empregadora em relação ao trabalhador, mesmo que consubstancie o exercício arbitrário do poder de direção, pode ser considerada assédio moral, pressupondo para que este se verifique comportamentos real e,

manifestamente, humilhantes, vexatórios e atentatórios da dignidade do trabalhador, com um objetivo final ilícito ou, no mínimo, eticamente reprovável;

IX – Verifica-se comportamento assediante por parte da empregadora se decorrer, no essencial, da factualidade assente que, com vista a denegrir a imagem do trabalhador (docente), humilha-lo e afectá-lo na sua dignidade, levando-o a que ele aceitasse sem reservas todas as condições que lhe eram impostas por aquela e até, dado o ambiente que lhe era criado, que conduzisse por alguma forma à cessação da relação laboral: (i) esta suspendeu de funções do trabalhador (docente) durante cerca de sete meses, sem qualquer fundamento (o procedimento disciplinar nem sequer foi concluído), suspensão que só cessou depois da insistente intervenção da ACT, levando a que fosse colocado outro docente a leccionar as aulas que aquele trabalhador iria leccionar; (ii) teve o propósito de descredibilizar o trabalhador, delegado sindical, não só junto dos colegas, como de toda a comunidade escolar, colocando-o numa biblioteca, afastado das suas funções e dos colegas (...); (vi) O presidente da Direção da empregadora dizia a terceiros – com o objetivo de que o trabalhador disso viesse a saber – que lhe ia «fazer a vida negra»<sup>10</sup>.

## 5 - União Europeia

Relativamente ao assédio no local de trabalho, ressalta-se, ainda:

- RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU n.º 2001/2339, sobre o assédio moral no local de trabalho; resulta de inquérito a 21500 trabalhadores da

<sup>10</sup> - Relativamente ao assédio, não nos parece despidendo salientar a jurisprudência citada por Abílio Neto in “NOVO CÓDIGO DO TRABALHO E LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR /ANOTADOS”, 4.ª Edição-2014, EDIFORUM, Edições Jurídicas, Lda. pág.s 158-165; além da referenciada no Estudo “O ASSÉDIO NO TRABALHO” - 2014, Coleção formação Inicial, do Centro de Estudos Judiciários (obra que destaca várias posições sobre o assédio), pág.s 173 – 196.

União Europeia, 8% declararam ter sido, nos 12 meses precedentes, vítimas de assédio moral no trabalho;

- DIRECTIVA 2006/54/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 5 de Julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação)
- RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU, de 25 de novembro de 2015, sobre o quadro estratégico da UE para a saúde e segurança no trabalho 2014-2020 (2015/2107(INI)) (2017/C 366/09). Chama-se a especial atenção para o n.º 34.

## 6 - Síntese

Do elenco que antecede, relativamente ao assédio moral /assédio no Trabalho, resulta o seguinte:

- **Elementos essenciais para a classificação de uma situação como assédio:**
  - **É um processo, não é um fenómeno ou facto isolado**, por mais grave que este possa ser (pode até ser um crime se for um ato isolado mas não é uma situação de assédio), pressupondo sempre um conjunto mais ou menos encadeado de atos e condutas, que correm de forma reiterada;
  - **Tem por objetivo atingir a dignidade da vítima e a deterioração da dignidade moral e física**, que pode, eventualmente, conduzir à diminuição da sua capacidade de resistência relativamente a algo que não deseja, levando-a a ceder;
  - **É um aproveitamento da debilidade ou fragilidade da vítima** ou da sua posição profissional hierarquicamente inferior ou precaridade do respetivo vínculo laboral e da necessidade da manutenção deste para garantir a subsistência;
  - **Pode existir a intenção do agressor em se livrar da vítima**, resultante de um comportamento sistemático.
- **Diferença entre o assédio moral/assédio no trabalho e conflito laboral**

O que marca a diferença entre o conflito laboral e o assédio, nomeadamente o moral, é a **intencionalidade**. Por detrás de qualquer atitude de assédio existe sempre um comportamento indesejado, praticado com o objetivo ou efeito de afetar a dignidade da pessoa ou criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador, podendo, em última análise, existir a intenção de o/a agressor/a em se livrar da vítima, resultante de um comportamento sistemático, o que não acontece no mero conflito ou perante uma atuação impulsiva, independentemente do mal-estar que possa causar e da infração que possa representar (quer disciplinar, quer penal ou laboral); tem caráter **repetitivo / sistemático**

➤ **Exemplos de situações que não podem ser confundidas com assédio moral /assédio no trabalho:**

- O conflito laboral pontual;
- As decisões legítimas advenientes da organização de trabalho;
- As agressões ocasionais, quer físicas quer verbais (que podem constituir ilícito disciplinar ou criminal, mas não configuram situações de assédio por não terem caráter repetitivo);
- O legítimo exercício do poder hierárquico ou disciplinar (v.g. poder de direção, emissão de ordens, avaliação de desempenho, instauração de processo disciplinar);
- A pressão profissional decorrente do exercício de cargos de elevada responsabilidade.

(...)

## **8 - CONCLUSÃO / PROPOSTA**

Face ao exposto, atendendo aos elementos de que dispomos, não podemos qualificar as situações expostas como reveladores da prática de assédio moral

no local de trabalho, nos termos do prescrito no art.º 29.º, n.º 2, do Código do Trabalho, aplicável por remissão do art.º 4.º, n.º 1, alínea d), da Lei Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas, pelo que se propõe a pronúncia dos interessados, em conformidade com o estabelecido nos art.ºs 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo, no âmbito do princípio do contraditório, antes de ser proferida a decisão [final] respeitante ao presente processo administrativo.

À consideração superior.

(...)



# IGAI



**Maria Manuela N.C. Varandas de Sousa**

*Técnica Superior*  
(área jurídica) da IGAI

**Curso "Regulamento Geral de Proteção de Dados: abordagem jurídica"**  
**- 3 e 4 de maio de 2018 - INA (Algés)<sup>1</sup>**

**Texto parcial**

1 - Nos termos do Despacho IG 21/2018 foi consignado como objetivo estratégico da IGAI a Formação Interna (IGAI).

O respetivo Plano de Formação para 2018 foi objeto de aprovação. Sendo certo que neste Plano se encontrava inscrito o **curso "Regulamento Geral de Proteção de Dados: abordagem jurídica"** - 3 e 4 de maio – INA.

Atendendo que se pretende retirar deste objetivo um substancial contributo para a análise dos objetivos da IGAI, foi solicitado que todos os trabalhadores que já frequentaram ações de formação, entreguem o respetivo Relatório da ação.

Os relatórios das ações efetuadas pelos trabalhadores do NAT e do Secretariado da Direção serão depositados nesta Direção.

Neste quadro, cumpre elaborar o **Relatório do curso "Regulamento Geral de Proteção de Dados: abordagem jurídica"**, no qual a signatária participou e que teve lugar nos passados dias 3 e 4 de maio nas instalações do INA de Algés. Junta-se, em anexo o Programa do Curso. – Anexo 1.

**Objetivos do Curso "Regulamento Geral de Proteção de Dados: abordagem jurídica":**

---

<sup>1</sup> - Relatório do curso frequentado pela signatária.

- Conhecer o quadro legal e a mudança de paradigma;
- Interpretar os principais conceitos. As recentes orientações do Working Party 29 (Grupo de trabalho "Proteção de Dados" – Comissão Europeia – WP29 ) para implementação do RGPD;
- Conhecer os princípios que regem a proteção de dados sob o RGPD (artigo 5.º);
- Distinguir o papel dos diversos atores: o *Controller*, o *Processor* e as entidades de supervisão;
- Relacionar os direitos dos titulares dos dados com o acesso aos dados pessoais e o direito de informação;
- Conhecer o papel do jurista como *Data Protection Officer* (DPO – Encarregado de Proteção de Dados- EPD);
- Analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos;

2 - A versão oficial do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) – Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 – tratamento de dados pessoais e livre circulação desses dados - foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia no dia 4 de maio de 2016.

Nos termos do n.º 2 do artigo 99.º do RGPD o «O presente regulamento é aplicável a partir de 25 maio de 2018».

Nos termos dos Tratados (comunitários) e da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>2</sup> o mesmo Regulamento tem efeito direto nas ordens jurídicas dos respetivos Estados-membros (não carece de diploma nacional de transposição para a ordenamento jurídico nacional), sendo obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os ordenamentos jurídicos

---

<sup>2</sup> - Princípio do efeito direto – Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de fevereiro de 1963 - Processo 26&62 Van Gend Loos c. Administração Fiscal neerlandesa

Princípio do Primado do Direito da União Europeia – cfr Acórdão do TJ de 15 de julho de 1964 – Processo 6/64 Costa c. E.N.E.L e Processo 106/77 Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal.

dos Estados-membros da União Europeia, de entre os quais no Estado português a partir daquela data.

3 - No início do curso a Dr.ª Filomena Vieira, formadora responsável por esta ação de formação<sup>3</sup>, formulou vários alertas<sup>4</sup> aos formandos/participantes para o fato de o RGPD dever ser lido em conjunto com os 173 considerandos (iniciais) do próprio texto do Regulamento comunitário e, com as orientações interpretativas do Grupo (de Trabalho) do Artigo 29.º para a Proteção de Dados Pessoais – WP29 - (Comissão Europeia).

O conceito de «organismo público» não está definido de forma uniforme nos Estados-membros da União Europeia.

4 - O RGPD representa uma alteração de paradigma relativamente à Diretiva 95/46/C, de 24 de outubro de 1995<sup>5</sup> - proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados – em virtude de não se tratar de uma solução de continuidade (como inicialmente aparecia na exposição de motivos). Mais de 20 anos decorridos sobre aquela Diretiva (1995) o RGPD representa uma reação à perda de controlo das pessoas singulares pelos seus dados pessoais – em virtude da massificação que, entretanto, se instalou como resultado do uso generalizado da internet, das redes sociais, das compras e vendas de produtos *online* (e pagamentos com cartões de crédito) – sendo certo que as pessoas foram sempre dando consentimento sem que o conteúdo do respetivo consentimento fosse informado. Pelo que, neste contexto, o RGPD vem proteger os dados pessoais das pessoas singulares (não protege pessoas coletivas).

---

<sup>3</sup> - (...).

<sup>4</sup> - A privacidade dos dados pessoais e respetiva proteção prende-se com a cultura cívica dos povos.

<sup>5</sup> - A Lei n.º 67/98, de 26 de outubro - Proteção de Dados Pessoais - transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

No âmbito deste novo paradigma, os pareceres do CNPD, a partir da entrada em vigor do RGPD, desaparecem.

- 5 - Atualmente há um mercado de venda de informação política, religiosa, que passa pela fácil circulação do número do cartão de crédito, pelo número da segurança social, pelo acesso a conjuntos agregados de determinadas informações pessoais, o que tem um valor comercial próprio. O valor de mercado deste tipo de informações varia consoante diversos fatores e é diferente nos vários países da União Europeia.

A Amazon e outras empresas de vendas *online* têm plataformas informáticas de venda(s) nas línguas do mercado europeu, o que pressupõe a intenção (declarada e lícita) de venda nos países da União Europeia, ainda que a respetiva sede possa ser num país terceiro.

Do dia 25 para o dia 26 de maio as empresas de países terceiros (de fora da União Europeia) passam a estar submetidas ao regime jurídico do teor do RGPD.

- 6 - Ocorreu, no atual contexto, um alargamento gigantesco da noção de «dados pessoais». O mundo mudou desde 1995 (data da 1.ª Diretiva sobre Proteção de Dados pessoais) e nessa altura ninguém falava de IP (*Internet Protocol*) que identifica o local do computador/portátil (em virtude do registo do IP utilizado, o conhecimento do mesmo permite identificar a pessoa que o utiliza), dos dados biométricos (traços identificativos de uma pessoa singular – traços faciais, o andar ...) sendo estes, hoje em dia, entendidos como dados pessoais. O registo fotográfico (foto tipo passe) pode ser um «dato sensível», isto se permitir uma leitura de dados biométricos para o reconhecimento (identificação) facial de determinada pessoa singular.

Em 2018 estamos a falar de dados pessoais num mundo e contexto diferentes em relação a 1995 (1.º instrumento legislativo comunitário – Diretiva 95/46/CE, de 24 de outubro, sendo que esta é revogada pelo RGPD).

**Com a entrada em vigor do RGPD** colocam-se novas situações e novas preocupações quanto à segurança dos dados pessoais e da informação classificada com fortes repercussões na *cibersegurança* e na *cloud*.

O que tem implicações práticas quanto à ligação entre segurança e proteção de dados pessoais (a origem da implementação do RGPD baseia-se numa cultura de segurança e numa cultura de privacidade).

Neste quadro, o Gabinete Nacional de Segurança ministra um curso que versa sobre «Segurança da Informação Classificada, de grande qualidade técnica, muito útil para a compreensão da segurança da informação classificada (*cibersegurança*, *cloud* ...).

O que é agora relevante a partir de 25 de Maio (aplicação do RGPD nos 27 países da UE) é a proteção do titular dos dados pessoais do residente no território da União Europeia. Como tornar exequível a aplicação do RGPD?

7 - No dia 3 de maio (1.º dia da ação de formação objeto do presente relatório) a formadora informou que o texto da Proposta de Lei n.º 120/XIII – sobre a aplicação do RGPD no ordenamento jurídico nacional – estava a ser, no próprio dia, objeto de debate na generalidade, na Assembleia da República.

O parecer da CNPD (83 páginas), datado de 2 de maio de 2018, sobre o texto da Proposta de Lei n.º 120/XIII é muito crítico e não foi solicitado em tempo útil pela AR<sup>6</sup>, designadamente no que diz respeito às desconformidades detetadas entre o texto e as disposições previstas pelo RGPD (instrumento legislativo comunitário que não carece de diplomas nacionais de transposição para vigorar e ser aplicável diretamente nos ordenamentos jurídicos nacionais) e algumas das normas do texto da Proposta de Lei n.º 120/XIII.

Os regulamentos comunitários visam a **aplicação uniforme** dos respetivos princípios e regras nos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-membros

---

<sup>6</sup> - Pois caso isso tivesse acontecido teria havido oportunidade do texto da Proposta de Lei n.º 120/XIII ter sido melhorado e ser mais conforme com o Direito comunitário

da UE. Facto este tido em conta no parecer da CNPD e nas críticas tecidas à Proposta de Lei.

A CNPD defende que caso a consulta prévia da Assembleia da República tivesse sido atempada, o texto da Proposta de Lei n.º 120/XIII poderia, no momento do debate na generalidade, incorporar as suas propostas e seria mais completo e objetivo em termos técnico-jurídicos.

**8 -** A Formadora começou por fazer uma breve introdução ao curso - "**Regulamento Geral de Proteção de Dados: abordagem jurídica**" - revisitando a evolução e as várias fases pelas quais foi passando a construção da União Europeia (desde o início: a Comunidade Económica Europeia) e, ainda, sobre os efeitos da evolução tecnológica (o incremento do mercado digital) e da globalização relativamente à matéria do tratamento dos dados pessoais.

A rápida evolução tecnológica e a globalização criaram novos desafios no que toca à proteção de dados pessoais. A recolha e a partilha de dados pessoais registaram um aumento significativo. As novas tecnologias foram permitindo às empresas privadas e públicas, no desempenho das respetivas atividades, o uso de dados pessoais num volume sem precedentes. As pessoas singulares disponibilizam cada vez mais as suas informações pessoais de uma forma pública e global. As novas tecnologias transformaram a economia e a vida social e contribuíram para a livre circulação de dados pessoais na União Europeia e a sua transferência para países terceiros e organizações internacionais.

Esta evolução implica um contexto de proteção de dados pessoais sólido, seguro e mais coerente no âmbito do mercado interno da União Europeia - onde vigoram as 4 liberdades: livre circulação de pessoas, livre circulação de bens, livre circulação de mercadorias e livre circulação de capitais.

**9 -** O tratamento dos dados pessoais previsto pelo RGPD deverá ser concebido para proteger e servir as pessoas singulares (considerando 4 do RGPD) que vivem no território dos Estados-membros da União Europeia.

As pessoas singulares devem poder controlar a utilização que é feita dos seus dados pessoais. A segurança jurídica e a segurança prática devem ser reforçadas para a proteção de dados pessoais das pessoas singulares, dos operadores económicos e das autoridades públicas.

«**Dados Pessoais**» - Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º - objeto e objetivos – do RGPD o presente Regulamento defende os direitos e as liberdades fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente o seu direito à proteção dos dados pessoais.

Dados pessoais são informação relativa a uma **pessoa viva, identificada ou identificável**. Também constituem dados pessoais o conjunto de informações distintas que podem levar à identificação de uma determinada pessoa.

Dados pessoais que tenham sido descaracterizados, codificados ou **pseudonimizados**, mas que possam ser utilizados para *reidentificar* uma pessoa, continuam a ser dados pessoais e são abrangidos pelo âmbito de aplicação do RGPD.

Dados pessoais que tenham sido tornados **anónimos** de modo a que a pessoa não seja ou deixe de ser identificável deixam de ser considerados dados pessoais. Para que os dados sejam verdadeiramente anonimizados, a anonimização tem de ser irreversível.

O RGPD protege os dados pessoais **independentemente da tecnologia utilizada para o tratamento desses dados** – é neutra em termos tecnológicos e aplica-se tanto ao tratamento automatizado como ao tratamento manual, desde que os dados sejam organizados de acordo com critérios pré-definidos (por exemplo, por ordem alfabética). Também é irrelevante o modo como os dados são armazenados — num sistema informático, através de videovigilância,

ou em papel; em todos estes casos, os dados pessoais estão sujeitos aos requisitos de proteção previstos no RGPD.

- 10 - Com a entrada em vigor do RGPD** colocam-se novas situações e novas preocupações quanto à segurança dos dados pessoais e da informação classificada com fortes repercussões na *cibersegurança* e na *cloud*, de entre outros.

O que tem implicações práticas quanto à ligação entre segurança e proteção de dados pessoais (a origem da implementação do RGPD: cultura de segurança e cultura de privacidade)

- 11 -** No segundo dia de formação (3 de maio), a Formadora abriu a sessão com a seguinte pergunta:

- «Quem são os responsáveis pelo tratamento de dados pessoais?»  
Contextualizou esta questão focando *no âmbito de aplicação do RGPD* (material<sup>7</sup> e territorial<sup>8</sup>) formulando, de seguida, outra questão complementar e que pode «baralhar» a primeira questão:

- «Qual o âmbito geográfico de aplicação do RGPD?»

A resposta traduziu-se no foco dado ao teor do considerando 14 do RGPD, o qual se transcreve:

«A proteção conferida pelo presente regulamento deverá aplicar-se às pessoas singulares, independentemente da sua nacionalidade ou do seu local de residência, relativamente ao tratamento dos seus dados pessoais. O presente regulamento não abrange o tratamento dos seus dados pessoais relativos a pessoas coletivas, em especial a empresas estabelecidas enquanto pessoas coletivas, incluindo a denominação, a forma jurídica e os contactos da pessoa coletiva»

---

<sup>7</sup> - Artigo 2.º RGPD

<sup>8</sup> - Artigo 3.º RGPD

E prosseguiu: «o presente Regulamento aplica-se ao tratamento de dados pessoais de titulares residentes no território da União Europeia, efetuado por um responsável pelo tratamento ou subcontratante não estabelecido na União Europeia».

12 - De seguida foram chamadas à colação algumas das definições previstas pelo artigo 4.º do RGPD:

- o Titular dos dados
- o Tratamento
- o Limitação do tratamento
- o Definição de perfis
- o Pseudonimização<sup>9</sup>
- o Responsável pelo tratamento
- o Subcontratante
- o Consentimento
- o Violação de dados pessoais
- o Autoridade de controlo
- o Dados biométricos

13 - Os princípios<sup>10</sup> que regem a proteção de dados pessoais encontram-se estabelecidos nos artigos 5.º e 6.º do RGPD (análise normativa).

---

<sup>9</sup> - Pseudonimização - tratamento de dados pessoais de forma a que deixem de poder ser atribuídos a um titular de dados específicos sem recorrer a informações suplementares, desde que essas informações suplementares sejam mantidas separadamente e sujeitas a medidas técnicas e organizativas para assegurar que aqueles dados não possam ser atribuídos a uma pessoa singular identificada ou identificável (ex. tem muita aplicação prática no âmbito da área da saúde).

<sup>10</sup> - Nos termos do artigo 5.º do RGPD os princípios estabelecidos são relevantes, os quais resultam já do previsto pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Carta dos Direitos Fundamentais e também o regime jurídico dos direitos, liberdades e garantias estabelecido pela Constituição da República Portuguesa (direitos fundamentais) – artigo 18.º: proteção da privacidade, reserva da intimidade da vida privada, proibição da violação da correspondência.

Os dados pessoais são:

- Objeto de tratamento<sup>11</sup> lícito, leal e transparente em relação ao titular dos dados (princípio da licitude do tratamento de dados)
- Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades (princípio da limitação das finalidades)
- Adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para os quais são tratados (princípio da minimização dos dados<sup>12</sup>)
- Exatos e atualizados sempre que necessário (princípio da exatidão)
- Conservados de uma forma que permita a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados (princípio da limitação da conservação)
- Tratados de uma forma que garanta a sua segurança (por exemplo encriptação dos dados pessoais, servidor separado no que toca aos processos que incluem dados pessoais, requisitos para inserção na cloud) incluindo a proteção contra a sua perda, destruição ou danificação accidental, adotando as medidas técnicas ou organizativas adequadas (princípio da integridade e da confidencialidade)

---

<sup>11</sup> - Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º RGPD - Definições - «Tratamento», uma operação ou um conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a estruturação, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, assim como a comparação ou interconexão, a limitação, o apagamento ou a destruição.

<sup>12</sup> - Significa que os dados pessoais recolhidos devem ser limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados. Por exemplo nos serviços de processamento de salários no caso de “penhora de parte do salário” relativamente a determinado funcionário só deve ter permissões para acesso a esta informação quem, em cada momento, está a tratar desta matéria/assunto. A pessoa B, colega do lado, não tem de ter acesso.

O responsável pelo tratamento é responsável pelo cumprimento e respeito, em termos práticos, dos princípios estabelecidos no n.º 1 do artigo 5.º e tem de comprová-lo (princípio da responsabilidade).

14 - Atentas as dificuldades de tradução para a língua portuguesa, a Formadora prefere utilizar os termos originais – Controller, Processor (entidade que executa tecnicamente o tratamento), DPO - Data Protection Officer ou Encarregado de Proteção de dados<sup>13</sup> (EPD).

15 - Foi dada especial relevância e enfoque à relação entre o Controller e o Processor e ao contrato existente entre eles. O Processor atua em nome do Controller nos termos do contrato no qual se encontram estabelecidas:

- A definição de finalidade(s)
- A definição de meios

16 - Ao que acresce que é preciso ter em conta os limites (legais) de responsabilidade quer do Controller quer do Processor. Isto é, o Processor só é responsável se não usar os meios para o fim determinado que está autorizado pelo titular dos dados.

O «Data Processor<sup>14</sup>» trata dos dados em nome do Controller nos termos do contrato (responsabilidade de ambas as partes).

Quanto à definição das finalidades e dos meios, o Controller não pode transferir a responsabilidade para o Processor.

---

<sup>13</sup> - Atribuições do Encarregado de Proteção de Dados - Orientação interpretativa do WP 29 - EPD

«Os contactos do EPD devem incluir informações que permitam aos titulares dos dados e às autoridades de controlo contactar facilmente o EPD (endereço postal, número de telefone e/ou endereço de correio eletrónico). Se necessário, para efeitos de comunicação com o público, podem igualmente ser disponibilizados outros meios de comunicação, por exemplo uma linha direta específica, ou um formulário específico de contacto do EPD, disponível no sítio Web da organização».

O Diretor-Geral ou Presidente da organização é o responsável na entidade pela proteção de dados.

<sup>14</sup> - Subcontratante.

**17 -** Nos termos do artigo 6.º do RGPD encontram-se previstas as condições de licitude do tratamento de dados pessoais. Aqui há que ter em conta o respeito pelos seguintes direitos dos titulares dos dados pessoais:

- a transparência
- a finalidade
- a precisão
- o prazo de conservação dos dados, durante que período de tempo
- a integridade
- a confidencialidade dos dados
- a responsabilização dos operacionais do tratamento de dados

O fundamento da licitude do tratamento traduz-se no “tratamento” apenas na medida do que for necessário para a execução de um contrato no qual o titular dos dados é parte, ou para diligências pré-contratuais a pedido do titular dos dados.

**18 -** Nos avisos legais que as empresas/organismos públicos enviem aos titulares dos dados (pessoais) com o pedido de consentimento<sup>15</sup> informado (considerando 42 e artigo 7.º do RGPD), sendo que esse pedido tem de incluir informação clara, precisa e simples (retirada do «legalês») com vista ao alcance e melhor compreensão do titular (dos dados) para que este possa dar o respetivo consentimento informado:

- sobre as finalidades determinadas para as quais são usados os dados pessoais
- ocorrência de transferência dos mesmos dados
- para que efeitos
- durante que prazo

---

<sup>15</sup> - Nos termos do n.º 11 do artigo 4.º do RGPD – o «consentimento» do titular dos dados, manifestação de vontade, livre, específica, informada e explícita, pelo qual o titular dos dados aceita, mediante declaração ou ato positivo inequívoco, que os dados pessoais que lhe dizem respeito sejam objeto de tratamento

Ao titular dos dados pessoais é, igualmente, conferido o direito de, a qualquer momento, poder exercer o direito de retirar o consentimento anteriormente concedido, pedir a correção, modificação, restrição ou eliminação dos seus dados pessoais. O exercício desta intenção pode ser feito por e-mail.

**19 -** No artigo 7.º encontram-se previstas as condições aplicáveis ao consentimento.

No n.º 3 desta disposição legal encontra-se previsto que «o titular dos dados tem o direito de retirar o seu consentimento a qualquer momento...»

Foram aflorados os mecanismos de retirada de consentimento e foi aconselhada a leitura da orientação interpretativa do Grupo de Trabalho do Artigo 29 sobre esta matéria.

**20 -** O tratamento de categorias especiais de proteção de dados pessoais encontra-se previsto no artigo 9.º <sup>16</sup> do RGPD cuja epígrafe fala por si (tratamento de categorias especiais de dados pessoais). Esta disposição deve ser lida em conjunto com o artigo 35.º do mesmo instrumento legislativo - avaliação de impacto sobre proteção de dados e consulta prévia.

**21 -** No capítulo III encontram-se estabelecidos os direitos do titular dos dados.

O artigo 12.º prevê a transparência das informações, das comunicações e das regras para exercício dos direitos dos titulares dos dados.

Resulta do estabelecido pelo artigo 13.º quais as informações a facultar quando os dados pessoais são recolhidos junto do titular. Enquanto no artigo 14.º se encontram previstas as informações a facultar quando os dados pessoais não são recolhidos junto do titular.

---

<sup>16</sup> - 1 – É proibido o tratamento de dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, ou a filiação sindical, bem como o tratamento de dados genéticos, dados biométricos para identificar uma pessoa de forma inequívoca, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou orientação sexual de uma pessoa.

22 - Os direitos dos titulares dos dados encontram-se estabelecidos nos artigos 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º e 22.º:

- artigo 15.º - direito de acesso do titular dos dados
- artigo 16.º - direito de retificação
- artigo 17.º - direito do apagamento dos dados («direito a ser esquecido»)
- artigo 18.º - direito à limitação do tratamento
- artigo 19.º - obrigação de notificação de retificação ou apagamento dos dados pessoais ou limitação do tratamento
- artigo 20.º - direito de portabilidade dos dados
- artigo 21.º - direito de oposição
- artigo 22.º - decisões individuais automatizadas, incluindo definição de perfis

23 - Nos termos do artigo 19.º do RGPD – obrigação de notificação da retificação ou apagamento dos dados pessoais ou limitação do tratamento – o responsável pelo tratamento comunica a cada destinatário a quem os dados pessoais tenham sido transmitidos qualquer retificação ou apagamento dos dados pessoais ou limitação do tratamento a que se tenha procedido em conformidade com o pedido de retificação, de eliminação/apagamento («direito a ser esquecido») ou limitação do tratamento apresentado pelo titular dos dados.

24 - Da leitura conjunta dos considerandos 71 e 72 com o artigo 22.º do RGPD resulta que não é possível uma decisão com base num perfil definido automaticamente (algoritmo).

Sendo que a definição de perfis está sujeita às regras do presente RGPD que regem o tratamento de dados pessoais, como o fundamento jurídico do tratamento ou os princípios da proteção de dados. O Comité Europeu para a

Proteção de dados criado pelo RGPD («Comité») deverá poder emitir orientações neste âmbito.

25 - Do artigo 24.º do RGPD resulta a responsabilidade e obrigações do responsável pelo tratamento de dados pessoais que tem de respeitar a definição das finalidades do tratamento de dados. E estas, em regra, encontram-se na resposta que este dá às seguintes questões:

- Para quê?
- Para quem?
- Com que meios?
- Quais são as finalidade(s)?

26 - Foi aflorado que as empresas de vigilância e segurança (que procedem ao controlo do acesso de visitantes e por vezes também no que toca à entrada e saída dos funcionários) têm obrigação de atualizar os Acordos-Quadro conforme o RGPD (as entidades adjudicantes têm como referência os Acordos-Quadro). Estas empresas têm o dever de informar os titulares dos dados pessoais no momento da recolha dos mesmos sobre prazo de manutenção dos dados recolhidos, para que efeito os mesmos ficam em arquivo, qual o fim a que se destina a recolha dos mesmos, como vai ter lugar o tratamento destes dados recolhidos pelos organismos quer públicos quer privados e quem é o responsável pelo tratamento dos dados pessoais.

27 - A entrada em vigor do RGPD implica a remodelação de um conjunto de minutas de contratos existentes nas organizações e mudanças nos sistemas de classificação e gestão documental/troca de correspondência e fluxos de entrada de processos.

28 - Relativamente ao tratamento de dados transfronteiriços - UE-EUA -, após dois anos e meio de negociações, a Comissão Europeia e o Departamento de Comércio

dos EUA, em 2 de fevereiro de 2016, chegaram a um acordo<sup>17</sup> sobre um novo quadro para o intercâmbio transatlântico de dados pessoais para fins comerciais. Proteção de Privacidade (IP/16/216). Este novo quadro protegerá os direitos fundamentais dos indivíduos, quando os seus dados forem transferidos para os Estados Unidos e garantam segurança jurídica para as empresas. Em 12 de julho de 2016, na sequência de uma votação positiva dos Estados-Membros (artigo 31.º da comissão).

O Privacy Shield (UE-EUA) reflete os requisitos estabelecidos pelo Tribunal de Justiça Europeu na sua decisão de 6 de outubro de 2015, que declarou inválido o antigo quadro de Safe Harbor<sup>18</sup>.

O novo acordo imporá obrigações mais rígidas às empresas dos EUA para proteger os dados pessoais dos indivíduos e a monitorização e fiscalização mais rigorosos pelo Departamento de Comércio dos EUA e pela Comissão Federal de Comércio (FTC), o que inclui uma cooperação crescente com as Autoridades Europeias de Proteção de Dados. O novo acordo inclui compromissos escritos e garantias dos EUA de que qualquer acesso das autoridades públicas a dados pessoais transferidos sob o novo acordo por motivos de segurança nacional estará sujeito a condições, limitações e supervisão claras, impedindo o acesso generalizado. O

<sup>17</sup> - Em 8 de julho de 2016, o Colégio de Comissários adotou formalmente o Privacy Shield.

<sup>18</sup> - 1.O *Safe Harbor* em matéria de proteção de dados diz respeito a um processo de autocertificação e cooperação entre o Departamento de Comércio dos EUA e a Comissão Europeia, reconhecido através de uma Decisão da Comissão Europeia. Assim, as entidades com sede nos EUA declaram cumprir com as regras relativa à proteção dos dados pessoais, estabelecidas através da legislação comunitária, fundamentando as operações de entidades que operam nas duas jurisdições e que tratam dados pessoais dos seus clientes e/ou utilizadores.

2. Na sequência de um reenvio para o Tribunal de Justiça da União Europeia (Tribunal), no âmbito de um processo que opôs Maximillian Schrems contra a Comissão de Proteção de Dados da Irlanda, veio o Tribunal declarar a invalidade do *Safe Harbor* nas operações de transferências de dados entre a União Europeia e os EUA.

3. Eventualmente muitas empresas estão envolvidas em processos de transferências de dados, mesmo sem se darem conta, porque contratam serviços a empresas com sede nos EUA, porque utilizam serviços *cloud* com servidores nos EUA, porque pertencem a grupos de empresas e trocam informação entre as várias filiais, etc.

4. De acordo com o Acórdão o regime é inválido uma vez que: a) Não existe uma lei geral sobre proteção de dados nos EUA, ou outras medidas de igual natureza que demonstrem que os EUA oferecem um nível adequado de proteção, semelhante ao europeu; b) As autoridades de aplicação da lei norte-americanas não estão vinculadas ao *Safe Harbor*, podendo aceder aos dados sem qualquer fundamento legal e sem oferecerem garantias aos cidadãos europeus; e, c) Os dados pessoais seriam objeto de tratamentos incompatíveis e desproporcionais por parte destas autoridades.

recém-criado mecanismo *Ombudsperson* irá tratar e resolver as queixas ou inquéritos levantados por indivíduos da UE neste contexto.

Pelo exposto e neste quadro, torna-se necessário efetuar avaliação/avaliações de impacto sobre a privacidade de alguns tipos de dados (por exemplo, os dados sensíveis).

- 29 -** No âmbito da celebração dos contratos públicos é relevante e necessário que o prestador de serviços cumpra os requisitos relativos à «Privacy by Design» e à «Privacy by Default».

❖ Privacidade desde a conceção («Privacy by Design»)

O risco de privacidade tem de ser levado em conta em todo o processo de conceção de um novo produto ou serviço, em vez de se considerar as questões de privacidade apenas posteriormente. Pressupõe a avaliação cuidadosa e exequibilidade de medidas e procedimentos técnicos e organizacionais adequados desde o início, com vista a garantir que o tratamento está em conformidade com o RGPD e protege os direitos dos titulares dos dados em causa.

❖ Privacidade por defeito («Privacy by Default»)

Significa assegurar que são colocados em prática, dentro de uma organização, mecanismos para garantir que, por defeito, a quantidade necessária de dados pessoais apenas será recolhida, utilizada e conservada para cada tarefa. Esta obrigação aplica-se à extensão do seu tratamento, ao prazo de conservação e à sua acessibilidade. Estas medidas asseguram que os dados pessoais não sejam disponibilizados sem intervenção humana a um número indeterminado de pessoas singulares.

- 30 -** Nos termos do n.º 1 do artigo 37.º do RGPD encontra-se prevista a designação de um EPD em três situações específicas:

- a) Sempre que o tratamento seja efetuado por uma autoridade ou um organismo público;
- b) Sempre que as atividades principais do responsável pelo tratamento ou do subcontratante consistam em operações de

tratamento que exijam um controlo regular e sistemático dos titulares dos dados em grande escala;

- c) Sempre que as atividades principais do responsável pelo tratamento ou do subcontratante consistam em operações de tratamento em grande escala de categorias especiais de dados (cfr. artigo 9.º RGPD) ou de dados especiais relacionados com condenações penais e infrações.

**31 -** O EPD é uma figura híbrida, podendo ser alguém interno ou externo à organização. O nível necessário de conhecimentos especializados deverá ser determinado, em particular, em função do tratamento de dados realizado e da proteção exigida para os dados pessoais tratados pelo responsável pelo seu tratamento ou pelo subcontratante.

Os encarregados da proteção de dados, sejam ou não «empregados» do responsável pelo tratamento, deverão estar em condições de desempenhar as suas funções e atribuições com independência.

O EPD é designado com base nas suas qualidades profissionais e, em especial, nos seus conhecimentos especializados no domínio do direito e das práticas de proteção de dados, bem como na sua capacidade para desempenhar as funções referidas no artigo 39.º do RGPD (cfr. teor do n.º 5 do artigo 37.º RGPD).

O EPD, *a posteriori*, pode constituir um equipa (*back office*).

De acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º deste instrumento legislativo comunitário incumbe ao EPD, entre outras, as funções de controlar a conformidade com o RGPD, o que implica a existência de documentação/dossier permanente onde fique o registo dos consentimentos informados, as evidências resultantes do tratamento de dados, a legislação aplicável, os processos e os pareceres dados, a (eventual) não conformidade ...com os requisitos exigíveis pelo RGPD)

Os EPD não são pessoalmente responsáveis<sup>19</sup> em caso de incumprimento do disposto no RGPD em virtude de não lhe caber a tomada de decisão. A decisão final cabe ao responsável pelo tratamento de dados.

(...).



---

<sup>19</sup> - De acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 5.º e tem de comprová-lo (princípio da responsabilidade).

# IGAI



**Maria da Conceição L.A. dos Santos Horta**

*Técnica Superior*  
(área jurídica) da IGAI

## **RELAT- 58/2018**

### **Sumário: Dados referentes a 2017, no âmbito da Igualdade de género**

#### **Texto integral**

- 1** - No âmbito da igualdade do género, anualmente deve ser fornecida informação à equipa interministerial da CIG /MAI do Ministério da Administração Interna, pelo que o presente *relatório* visa o seu envio àquela equipa, como tem sido habitual.
- 2** - Os dados a que se refere este relatório foram recolhidos no âmbito das inspeções sem aviso prévio (ISAPS) referentes ao ano de 2017.
- 3** - Desde logo, se salienta que os dados disponíveis respeitam apenas às Forças de Segurança Pública (GNR e PSP).
- 4** - No Plano de Atividades para 2017 estava determinado a realização de 60 Inspeções Sem Aviso Prévio (ISAPS), a Postos Territoriais da Guarda Nacional República (GNR) e a Esquadras da Polícia de Segurança Pública (PSP).
- 5** - Iremos acompanhar o Relatório Global das ISPAS referentes ao Ano de 2017, no que respeita aos dados que consideramos relevantes no âmbito da igualdade de género.
- 6** - Foram realizadas 62 Inspeções Sem Aviso Prévio (ISAPS), tendo sido instruídos 8 processos inspetivos (5 respeitantes à GNR e 3 à PSP).
- 7** - *As Inspeções Sem Aviso Prévio têm como foco principal a verificação da conformidade legal e das intervenções policiais nas diferentes esferas de ação,*

*com especial acuidade na apreciação das áreas que interferem, de forma direta ou indireta, com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.*

- 8** - Estas ações inspetivas incidiram no controlo da legalidade da ação policial, mormente no que respeita aos direitos, liberdade e garantias dos cidadãos, com destaque para:

intervensões nos termos da Lei de Saúde Mental, atuações no âmbito da Lei Tutelar Educativa e da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, reclamações de cidadãos, aplicação do Estatuto da Vítima (EV) <sup>1</sup>, condições de atendimento ao público, condições materiais das instalações policiais e de trabalho dos elementos policiais.

- 9** - Nas Inspeções Sem Aviso Prévio (ISAPS), são analisadas as seguintes áreas de atuação:

1. Detenção de cidadãos /cidadãs;
2. Identificação coativa;
3. Intervenção no âmbito da Lei Tutelar Educativa;
4. Intervenção no âmbito de Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo;
5. Intervenção no âmbito da Lei de Saúde Mental;
6. Reclamações de cidadãos;
7. Estatuto da Vítima;
8. Condições dos espaços físicos de atendimento;
9. Condições dos espaços físicos de detenção;
10. Condições dos espaços de trabalho dos elementos policiais;
11. Recursos humanos.

## **10 - DETENÇÃO DE CIDADÃOS /CIDADÃS**

---

<sup>1</sup> - Aprovado pela Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, que transpõe a Diretiva n.º 2012/29/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012.

Observa-se, desde já, que não foi detetado nenhum facto relativo a alguma cidadã detida.

*Existem formulários próprios para constituição de arguido e sujeição a termo de identidade e residência em todas as Esquadras da PSP. Tais formulários são disponibilizados eletronicamente pelo SEI (Sistema Estratégico de Informação), em múltiplas línguas estrangeiras.*

*Em relação à GNR, verificou-se que a generalidade dos Postos possui tais documentos em pelo menos três línguas: inglês, francês e castelhano. Já o SIIOP (Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais) não disponibiliza estes formulários em línguas estrangeiras.*

Observa-se, desde já, que não foi detetado nenhum facto relativo a cidadã detida.

### **Contacto dos detidos com defensores e familiares**

*Do que foi apurado, a todos os cidadãos detidos e alojados em estabelecimento policial é garantido o contacto com familiares e/ou pessoas de confiança e, bem assim, como advogados.*

*Em regra, tais contactos ocorrem em espaços adequados para o efeito, tanto quanto possível, sendo sempre garantida a privacidade dos diálogos entre as partes.*

*Por outro lado, desde que os cidadãos detidos o solicitem, é-lhes sempre facultado o telefone fixo das subunidades policiais para efeitos de contacto com defensores e familiares ou com outras pessoas da confiança dos detidos.*

### **Painel com os direitos e deveres do detido/a/arguido/a**

*O Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial<sup>2</sup> (RCMDEP) estabelece que em todas as Esquadras e Postos, em local bem visível das zonas de atendimento e de detenção, devem estar afixados painéis normalizados, contendo os direitos e deveres do arguido/detido.*

*Em geral, os Postos da GNR e Esquadras da PSP visitados possuem os referidos painéis afixados nas zonas de atendimento e de detenção, nos termos regulamentares.*

## **11 - ATUAÇÃO NO ÂMBITO DA LEI EDUCATIVA**

*No âmbito das ações inspetivas desencadeadas não foi detetado, no interior das instalações policiais, qualquer cidadão menor que estivesse a ser alvo de medida de coação prevista na Lei Tutelar Educativa (LTE), Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, alterada pela Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro.*

<sup>2</sup> - Despacho Ministerial (MAI) N.º 5863/2015, de 26 de maio, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 106, de 2 de junho de 2015.

*A análise da documentação em arquivo sobre esta temática demonstrou que, de um modo geral, os elementos policiais observam e cumprem os formalismos legais inerentes ao instituto da detenção e da identificação coativa de menores, previstos nos artigos 50.º, 51.º e seguintes, do referido diploma legal.*

*As subunidades visitadas, tanto da PSP quanto da GNR, face à pouca documentação apresentada em arquivo, revelam pouca atividade neste domínio.*

## **12 - ATUAÇÃO NO ÂMBITO DA LEI DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO**

*A elevada sensibilidade deste domínio da ação policial implica um conhecimento profundo, por parte dos agentes da autoridade, das boas práticas e do quadro legal vigente estabelecido pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, com as alterações introduzidas pelas leis n.ºs. 31/2003, de 22 de agosto, 142/2015, de 8 de setembro, 23/2017, de 23 de maio e 26/2018, de 5 de julho.*

*Por força do disposto no artigo 17.º, alínea j), as forças de segurança fazem-se representar em todas as comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ) de âmbito alargado.*

*Apesar de a Lei não o impor, verificou-se que em alguns casos há participação de profissionais das forças de segurança em algumas comissões restritas, facto que apraz assinalar.*

*Em termos globais, constata-se que as duas forças de segurança cumprem com os deveres legais subjacentes ao referido quadro normativo, mormente no que concerne ao dever de colaboração com as CPCJ (artigo 13º), ao dever de sinalização e comunicação de situações de menores em perigo às respetivas comissões de proteção (artigo 64º) e ao dever de adoção de procedimentos de urgência (artigo 91º), quando a gravidade das situações com que os agentes da autoridade são confrontados assim o impõe.*

*Refira-se, ainda, que os profissionais das forças de segurança também cooperam com as autoridades judiciais, principalmente em cumprimentos de notificações ou na execução de mandados.*

## **13 - ATUAÇÃO NO ÂMBITO DA LEI DE SAÚDE MENTAL**

*Nos termos da Lei n.º 36/98, de 24 de julho, alterada pela Lei n.º 101/99, de 26 de julho (LSM) o domínio de intervenção das autoridades policiais consubstancia-se, fundamentalmente, na condução de pessoas portadoras de perturbação mental a unidades de saúde com vista à sua observação por médico especialista ou para internamento, neste caso, mediante mandado de autoridade competente (art.ºs 21.º e 23.º)*

*Em todas as situações, as intervenções policiais que culminem na condução de cidadão a unidade de saúde implicam sempre o dever de comunicação imediata à autoridade judiciária competente (artigo 23.º, nºs 3, 4 e 5 ).*

*A análise documental dos arquivos das duas forças de segurança permitiram concluir que a maior parte das conduções de cidadãos a unidades hospitalares ocorrem em cumprimento de mandados emitidos pela autoridade de saúde, seguindo-se as conduções por iniciativa dos profissionais que são chamados a intervir em situações urgentes.*

*Em termos globais, constata-se que os agentes da autoridade observam os formalismos legais inerentes e adotam os procedimentos mais adequados em face das situações concretas com que se confrontam.*

#### **14 - RECLAMAÇÕES**

*Todas as Esquadras da PSP e Postos da GNR alvos de inspeção dispõem de livro de reclamações, devidamente autenticado.*

*Quanto aos painéis informativos da existência de livro de reclamações, verifica-se que todas as subunidades visitadas estão dotadas deste tipo de dispositivo, sendo que, por norma, este encontra-se afixado em lugar da zona de atendimento que permite a sua fácil visualização.*

*O figurino dos painéis, tanto nas Esquadras da PSP como nos Postos da GNR, é normalizado e os dizeres são apresentados nas línguas portuguesa, inglesa, francesa e castelhana.*

*Da análise ao teor das reclamações inscritas nos livros verificou-se inexistirem reclamações denunciadores de práticas policiais discriminatórias, seja em função da cor, do género, da origem étnica, da orientação religiosa, da idade ou de qualquer outro tipo de discriminação.*

*Não foi identificada qualquer reclamação denunciadora de violência policial.*

#### **15 - ESTATUTO DA VÍTIMA**

*O artigo 5.º da Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, que alterou o Código de Processo Penal (CPP) e transpôs a Diretiva 2012/29/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, aprovou o denominado “Estatuto da Vítima” (EV).*

*Este dispositivo legal estabelece as normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas de crime, no seu sentido mais amplo, entendendo-se como “vítima” toda e qualquer pessoa alvo de qualquer conduta criminosa.*

*Este novo quadro legal elenca, pois, um conjunto de novos direitos inerentes às vítimas de crime, cuja materialização implica uma nova abordagem dos atores judiciais, globalmente considerados, e, em particular, dos Órgãos de Polícia*

*Criminal (OPC), universo onde se inserem a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública.*

*Entre os novos direitos das vítimas há alguns que implicam, logo no ato da denúncia, procedimentos específicos acrescidos, relativamente ao quadro anterior, donde resulta a necessidade de as forças de segurança adotarem os mecanismos necessários e imprescindíveis ao cumprimento deste novo regime legal.*

*Destacam-se, entre outros, o direito à informação (artigos 8º, 11º do EV e 247º, 7 do CPP); o direito à garantia de comunicação (artigo 12º do EV); o direito à proteção (artigo 15º, 20º e 21º do EV); o direito à prestação de declarações para memória futura (artigo 21º, 2, al. d) e 24º do EV); o direito do cidadão residente em Portugal (artigo 19º, 1 e 2 do EV); o direito do cidadão residente noutro Estado membro (artigo 19º, 3 do EV); e o direito ao atendimento em gabinetes específicos para vítimas (artigo 18º do EV).*

*[(...) N] não obstante a evolução verificada na abordagem desta realidade por parte das duas forças de segurança, ainda se verifica um deficiente cumprimento do estatuído neste regime legal.*

Atendendo à importância desta matéria no âmbito da garantia dos direitos fundamentais, a IGAI não deixará de intensificar esforços na necessidade do cumprimento dos normativos pelas forças de segurança.

Observa-se, contudo, que existem NEP (s), Normas de Execução Permanente (normas procedimentais) quanto ao Estatuto da Vítima, que tendem a ser difundidas pelos Postos da GNR e Esquadras da PSP, pelo que a intervenção da IGAI deve consistir, outrossim, na apreciação/monitorização da concretização destas normas.

## **16 - CONDIÇÕES DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO**

Atendendo ao preceituado no Decreto-Lei n.º 135/99, de 22/04 (diploma que define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa)<sup>3</sup>, *tem-se verificado uma tendência crescente do número de Esquadras da PSP e de Postos da GNR que adaptam as condições de atendimento, (...) com o propósito de garantir melhores condições genéricas de atendimento aos cidadãos, quer em termos de conforto, quer, sobretudo, ao nível da privacidade que é garantida no atendimento.*

*Com efeito, muitas das Esquadras e Postos visitados possuem, inclusivamente, “salas de apoio à vítima” destinadas ao atendimento específico de vítimas especialmente vulneráveis, como é o caso das pessoas vítimas de crimes de violência doméstica e de crimes inerentes à liberdade e à autodeterminação sexual.*

<sup>3</sup> - Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 29/2000, de 13 de março, 72-A/2010, de 18 de junho, 73/2014, de 13 de maio, 58/2016, de 29 de agosto, e 74/2017, de 21 de junho.

#### QUALIDADE DO ATENDIMENTO

|       | BOM | RAZOÁVEL | MAU |
|-------|-----|----------|-----|
| PSP   | 6   | 5        | 3   |
| GNR   | 15  | 22       | 5   |
| TOTAL | 21  | 27       | 8   |

Resulta do quadro que 85,7% das Esquadras e Postos inspecionados apresentam condições boas ou razoáveis de atendimento, sendo que 14,3% oferecem condições más.

Analisada cada uma das forças de segurança, verifica-se que na PSP 78,6% das Esquadras inspecionadas apresentam boas ou razoáveis condições de atendimento e 21,4% apresenta condições más.

Na GNR, 88,1% dos Postos apresentam boas ou razoáveis condições de atendimento, ao passo que 11,9% oferece condições más.

#### PRIVACIDADE DO ATENDIMENTO

|            | PSP | GNR | TOTAL |
|------------|-----|-----|-------|
| EXISTE     | 7   | 27  | 34    |
| NÃO EXISTE | 7   | 15  | 22    |

Em termos globais, verifica-se que 60,7% das subunidades policiais alvo de inspeção oferecem condições de privacidade no atendimento de cidadãos e em 39,3% das subunidades não existe privacidade.

Na PSP, metade das Esquadras visitadas fazem o atendimento de cidadãos/cidadãs (...) com observância da privacidade face a terceiros, na outra metade tal não sucede.

Na GNR, esta relação é de 27 (64,3%) para 15 (35,7%), isto é, em 64,3% dos Postos o atendimento é feito com privacidade, nas restantes tal não acontece.

**CONDIÇÕES DE ACESSIBILIDADE**

|                   | PSP <sup>4</sup> | GNR | TOTAL |
|-------------------|------------------|-----|-------|
| <b>EXISTE</b>     | 10               | 34  | 44    |
| <b>NÃO EXISTE</b> | 4                | 8   | 12    |

*Como resulta da leitura do quadro, a grande maioria das subunidades (78,6%) possui condições de acessibilidade para pessoas com mobilidade condicionada, porém, uma parte relevante (21,4%) não está dotada deste requisito.*

**17 - CONDIÇÕES DAS ZONAS DE DETENÇÃO**

*[(...)F]oram identificadas 31 zonas de detenção em funcionamento, das quais 14 foram consideradas em boas condições, isto é, em conformidade com o respetivo regulamento<sup>5</sup>, e 17 apresentavam deficiências/irregularidades.*

*Algumas das zonas de detenção que apresentavam deficiências/irregularidades, face à gravidade das mesmas, foram consideradas inaptas para alojar detidos, visto não reunirem as indispensáveis condições de segurança.*

*Nesta situação foram considerados 3 zonas de detenção de Postos da GNR e uma zona de detenção de Esquadra da PSP.*

| FORÇA DE SEGURANÇA | ZONAS DE DETENÇÃO |                  |             |                | SOMA      |
|--------------------|-------------------|------------------|-------------|----------------|-----------|
|                    | EM BOAS CONDIÇÕES | COM DEFICIÊNCIAS | DESATIVADAS | NÃO EXISTENTES |           |
| <b>GNR</b>         | 12                | 11               | 8           | 11             | <b>42</b> |
| <b>PSP</b>         | 2                 | 6                | 0           | 12             | <b>20</b> |
| <b>TOTAL</b>       | <b>14</b>         | <b>17</b>        | <b>8</b>    | <b>23</b>      | <b>62</b> |

**18 - CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS ELEMENTOS POLICIAIS**

*[(...)A]s ações de inspeção debruçam-se também sobre esta temática, analisando e apreciando as instalações policiais, designadamente: a) quanto ao estado de conservação; b) quanto à adequação e funcionalidade; c) quanto à adaptação a profissionais do sexo feminino.*

<sup>4</sup> - Nesta apreciação apenas foram consideradas as Esquadras de Competência Genérica (14), as que estão vocacionadas para o atendimento ao público.

<sup>5</sup> - RCMDEP – Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial.

### CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS ELEMENTOS POLICIAIS

| INSTALAÇÕES        |                       |                            |     |     |       |     |     |     |
|--------------------|-----------------------|----------------------------|-----|-----|-------|-----|-----|-----|
| FORÇA DE SEGURANÇA | ESTADO DE CONSERVAÇÃO | FUNCIONALIDADE E ADEQUAÇÃO |     |     |       |     |     |     |
|                    |                       | BOM                        | RAZ | MAU | TOTAL | BOM | RAZ | MAU |
| GNR                | 18                    | 18                         | 6   | 42  | 20    | 16  | 5   | 42  |
| PSP                | 6                     | 10                         | 4   | 20  | 4     | 9   | 7   | 20  |
| TOTAL              | 24                    | 28                         | 10  | 62  | 24    | 25  | 12  | 62  |

Da leitura do quadro resulta que 10 das subunidades visitadas (16,1%), encontram-se em mau estado de conservação e 12 delas (19,4%), no que concerne à funcionalidade e adequação, são consideradas no nível “Mau”.

Considerando cada uma das duas forças de segurança, é de realçar a situação preocupante da PSP no domínio da “funcionalidade e adequação”, já que 7 Esquadras foram consideradas no nível “Mau”, o que corresponde a 35% das instalações da PSP inspecionadas.

No que concerne à adaptação das instalações policiais ao exercício da atividade por parte de profissionais femininos, salienta-se que 11 Posto da GNR e 1 Esquadra da PSP não estão adaptados para este efeito, nomeadamente por inexistirem vestiários/alojamentos distintos.

Globalmente, o cenário é positivo, na medida em que, no que tange ao estado de conservação, 84% das instalações visitadas inserem-se nos níveis “Bom” ou “Razoável” e no que respeita à funcionalidade e adequação 79% das Esquadras e Postos inserem-se no mesmo patamar.

A configuração das instalações ressalta como aspeto negativo, verificando-se uma grande heterogeneidade de tipologias, tanto na GNR quanto na PSP, seja no que tange ao modelo, seja no que concerne à configuração dos espaços, seja, ainda, no que se refere à dimensão das áreas integrantes.

A inexistência de um modelo uniforme de Posto da GNR e de Esquadra da PSP, principalmente no que se refere às fachadas principais e espaços destinados ao atendimento de cidadãos, afigura-se como fator negativo da imagem institucional das respetivas forças de segurança.

## 19 - RECURSOS HUMANOS

A componente relativa aos recursos humanos assume um papel central na prossecução e concretização dos objetivos estratégicos das duas forças de segurança.

Tal realidade tem a ver, fundamentalmente, com o facto de a missão policial de prevenção e combate à criminalidade e de auxílio às populações assumir um carácter permanente e ininterrupto (24 horas por dia, sete dias da semana).

Foram constatadas duas realidades diferenciadas: a dos Postos que funcionam ininterruptamente (24 horas diárias) e a dos Postos que funcionam em horário de

*atendimento reduzido, ou seja, que se encontram abertos ao público apenas em período diurno.*

*No primeiro caso, os efetivos oscilam entre 10 e 34 profissionais, ao passo que, no segundo caso, o número de profissionais varia entre 5 e 7.*

*No que respeita à Polícia de Segurança Pública, os efetivos das Esquadras de competência genérica oscilam entre 41 e 80 profissionais, ao passo que nas Esquadras de Intervenção e Fiscalização Policial (EIFP) a variação situa-se entre 14 e 48 profissionais.*

Observa-se que o Relatório Global que vimos seguindo, reportado ao ano de 2017, não disponibiliza dados quanto ao número de efetivos femininos, de entre a totalidade dos profissionais; mas o Inspetor responsável pela sua elaboração informou tratar-se de um número reduzido de efetivos femininos.

**20 -** Sintetizando, quanto às ISAP(s) realizadas em 2017, constata-se o seguinte:

- Apesar de esforços sentidos, não existe em muitos Postos da GNR e Esquadras da PSP diferenciação de género (masculino/feminino) nas instalações, atendendo às suas péssimas condições, sendo os recursos financeiros canalizados para situações prioritárias, mormente relativas à segurança das instalações;
- Número reduzido de pessoal feminino nos Postos da GNR e Esquadras da PSP;
- A degradação das instalações não pode deixar de ser, também, entendido como um dos principais fatores para o número reduzido de elementos femininos em muitos dos Postos da GNR e das Esquadras da PSP, pela forma pouco aliciante de condições de exercício de funções policiais, só por si desgastantes;
- Embora todas estas vicissitudes, continua assistir-se a uma assinalada sensibilidade e significativo esforço no sentido de uma melhoria das condições do exercício de funções, em conformidade com as diferentes situações em causa, quer no que toca ao atendimento, quer quanto ao estatuto da vítima especialmente vulnerável, quer inclusive, quanto ao pessoal que presta serviço nos Postos da GNR e nas Esquadras da PSP.

À consideração superior.

Lisboa, 13/12/2018

(...)