

CONTROLO EXTERNO
DA ACTIVIDADE POLICIAL

E DOS SERVIÇOS TUTELADOS PELO MAI

VOLUME II

Anos 1998-2002

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SUMÁRIO

Prefácio	7
-----------------------	----------

Capítulo I

Intervenções do inspector-geral da Administração Interna

1 — O futuro do controlo civil	10
XIV Conferência Mundial da IACOLE, realizada em Seattle, Estado de Washington, EUA, nos dias 18 a 21 de Outubro de 1998.	
2 — Perspectivas globais do controlo civil	25
XV Conferência Mundial da IACOLE, realizada em Sydney, Austrália, nos dias 5 a 9 de Setembro de 1999.	
3 — O problema da criminalidade — A escola e os jovens	34
Escola Álvaro Velho, Barreiro, concelho de Almada, dia 7 de Abril de 2000.	

4 — Ainda, liberdade e autoridade	45
Conferência no âmbito do curso de pós-graduação “Educação para a Cidadania”, subordinada ao tema “O Cidadão e a Justiça” apresentada no Instituto Superior de Psicologia Aplicada — ISPA, Lisboa, no dia 8 de Março de 2002.	
5 — O controlo externo da actividade policial — A IGAI	59
Intervenção apresentada no dia 16 de Setembro no âmbito da I Conferência Internacional sobre Controlo Externo da Polícia, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil, dias 16 e 17 de Setembro de 2002.	

Capítulo II

Direitos humanos e eficácia policial

6 — Exercício do direito de queixa. Crime semipúblico. Ofendido menor de 16 anos. Intervenção policial. Medidas cautelares e procedimentos de identificação	72
7 — Procedimento dos agentes policiais enquanto órgãos de polícia criminal no cumprimento do artigo 250.º do Código de Processo Penal	76
8 — Falta de um dos requisitos formais dos mandados de detenção face ao disposto no artigo 258.º do Código de Processo Penal	88
9 — Normas de conduta policial	97
10 — Verificação da morte — Remoção de corpos da via pública	109
11 — Das condições materiais dos locais de detenção	131
12 — Medida preventiva de interdição da entrada de armas em recintos desportivos	140
13 — Utilização de “Spray” de gás químico CN, Federal Streamer n.º 280	155
14 — Utilização de novos métodos operacionais na imobilização e apreensão de veículos em operações policiais. “Lagartas”. Medidas policiais. Meios coercivos	169

Capítulo III

Controlo, fiscalização da legalidade e melhoria do desempenho

15 — Recolha de impressões digitais no livro de registo de detidos ou em auto de identificação	189
16 — Direito de petição. O regime de exercício de direito de petição por parte dos membros das forças de segurança	195
17 — Enquadramento legal dos conselhos administrativos da GNR	204
18 — Estudo, análise e avaliação do modelo de inspecções-gerais internas das duas forças de segurança	212
19 — Queixas participadas pelo comportamento das forças de segurança	234
20 — Agressões aos agentes das forças de segurança	268
21 — A violência na sociedade actual	276
22 — Recomendação sobre a legalidade de não instaurar procedimento em vez de suspender o procedimento instaurado	284
23 — Breve reflexão sobre o reconhecimento de pessoas como meio de prova nos processos de natureza disciplinar em que os visados sejam elementos das forças de segurança (GNR/PSP)	290
24 — Polícia Municipal — Fundados indícios de desrespeito por direitos, liberdades e garantias	295
25 — Escolas de condução	318
26 — Competência da IGAI no âmbito da fiscalização da actividade de segurança privada	325
27 — Procedimentos em acções de fiscalização a empresas de segurança privada	330
28 — A prestação de serviços de segurança privada, a actividade de instalação de sistemas de segurança e o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho	353
29 — Acesso aos documentos da Administração	419
30 — Pedidos de informação por correio electrónico	445
31 — Análise do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, que define e regula o Sistema de Fiscalização e Controlo de Actividades de Pesca	463

Capítulo IV

Proposta de alteração legislativa

32 — Breve nota explicativa e índice da proposta de sistematização e articulado do anteprojecto do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública	472
--	-----

“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

“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.

Constituição da República Portuguesa

PREFÁCIO

No dia 31 de Agosto de 1998, ultimava o prefácio da publicação, da IGAI, «Controlo Externo da Actividade Policial», volume 1, com o seguinte parágrafo:

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

Damos agora à estampa o volume II dos textos seleccionados abrangendo o período temporal de 1998 a 2002, inclusive.

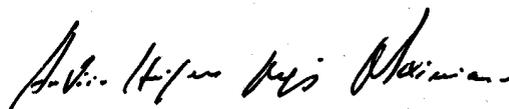
A matéria ora publicada é a expressão de um projecto que se afirma inequívoco no controlo do comportamento policial em ordem ao respeito intransigente dos direitos humanos sem descuidar a eficácia policial, no Estado de direito democrático.

A documentação publicada espelha também a preocupação na qualidade da actividade policial e com o controlo pelo respeito da legalidade democrática.

Como responsável por este projecto, cujos resultados são visíveis na sociedade portuguesa e reconhecidos a nível internacional, quer pela Amnistia Internacional, quer pelo CPT do Conselho da Europa nos seus relatórios, é com grande satisfação que prefacio este volume, consignando a minha gratidão a todos quantos contribuíram, e contribuem, para a sua realização.

Lisboa, 15 de Julho de 2003.

O Inspector-Geral,

A handwritten signature in black ink, reading 'António Henrique Rodrigues Maximiano'.

António Henrique Rodrigues Maximiano

CAPÍTULO I

**INTERVENÇÕES DO INSPECTOR-GERAL
DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA**

CONTROLO GOVERNAMENTAL E SUPERVISÃO CIVIL DA APLICAÇÃO DA LEI

1 — O FUTURO DO CONTROLO CIVIL

XIV Conferência Mundial da IACOLE, realizada em Seattle, Estado de Washington, Estados Unidos, nos dias 18 a 21 de Outubro de 1998.

A experiência portuguesa recente.

A IGAI como garantia de legalidade no sistema policial e como controlo externo da actuação policial.

Senhor Presidente,
Senhores Participantes,
Senhores Convidados,
Minhas Senhoras e meus Senhores:

Em meu nome, em nome da Inspeção-Geral da Administração Interna portuguesa (IGAI) e em nome do meu país, quero agradecer o convite para estar presente neste encontro internacional e para nele poder intervir com o meu contributo em ordem a uma cada vez melhor qualidade na acção policial, numa perspectiva de integral respeito pelos direitos humanos.

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

A Inspecção-Geral da Administração Interna de Portugal esteve pela primeira vez representada numa realização da IACOLE, na sua 13.^a Conferência anual, em Setembro de 1997, em Otava, Canadá.

Foi com o maior prazer que aí estivemos, através da nossa subinspectora-geral, Dr.^a Fátima de Carvalho, também hoje aqui presente.

Esta é, no entanto, a primeira vez que Portugal é convidado a intervir como conferencista na pessoa do seu inspector-geral.

Faço-o com o risco de me repetir, com o maior orgulho e satisfação, desejando à IACOLE e a todos os seus membros os maiores êxitos no controlo da acção policial e na defesa da cidadania, da dignidade das pessoas e dos direitos humanos, no ano em que se perfazem 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

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

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

Assim:

I — Breve mas necessário enquadramento histórico

Não sendo um historiador, mas um magistrado com actividade profissional desde há 28 anos, poderei afirmar, como cidadão comum, sem grande margem de erro, que Portugal viveu de 1926 a 1974, quase 50 anos, sob um regime ditatorial, caracterizado, na sua essência, pela proibição de qualquer prática, experiência ou, mesmo, pensamento democrático.

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

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

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

A lei protegia a actuação dos agentes policiais, impedindo mesmo a sua responsabilização criminal perante os tribunais, se não houvesse autorização superior.

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

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

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

Contudo, há que registar que decorridos apenas 24 anos de democracia, fortemente assumida e participada pelos cidadãos do meu país, a imagem que os Portugueses têm da sua polícia é, ainda hoje, afectada pela sua memória histórica, o que explica e impõe o esforço que vem sendo feito para uma melhoria da qualidade na acção policial e da relação polícia/cidadão.

Neste domínio, é manifesto que o actual Governo consagrou, desenvolveu e levou à prática, no seu Programa e na respectiva execução, um projecto de alteração profunda das forças de segurança, dos seus modelos de actuação e da sua prática e controlo, em ordem à defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, sem perdas de eficácia e da autoridade das forças policiais e do Estado.

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

II — O sistema democrático português

Os direitos humanos

O controlo da legalidade e da actuação policial

A Constituição Portuguesa, saída da Revolução de 1974, consagra Portugal como uma República baseada na **dignidade da pessoa humana (artigo 1.º)**.

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

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

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

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

A função da polícia é constitucionalizada pela seguinte forma:

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

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

Ainda em sede constitucional, os tribunais constituem órgãos de soberania, sendo integrados por magistrados judiciais e do Ministério Público, magistraturas que em Portugal são autónomas e independentes do poder político.

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

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

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

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

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

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

Igualmente, por imperativo constitucional (artigo 31.º), vigora em Portugal o instituto do *habeas corpus* que permite uma imediata apreciação (8 dias) de

situações de abuso de poder por virtude de prisão ou detenção ilegal — apreciação judicial —, podendo tal instituto ser accionado pelo visado ou por qualquer cidadão no gozo dos seus direitos políticos.

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

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

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

É um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República, e o artigo da Constituição da República Portuguesa que o consagra está inserido na parte referente a direitos e deveres fundamentais, o que é significativo.

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

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

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

No domínio do Ministério da Administração Interna existem duas polícias de segurança pública também com algumas competências de investigação criminal, num total de cerca de 43 000 elementos.

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

Este diploma, do actual Governo, veio permitir a nomeação de um civil, sendo certo que hoje essa Polícia é comandada por um oficial de polícia e já não por um militar.

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

No interior destas duas polícias existem inspecções gerais, com oficiais superiores, cujo desempenho não está desenvolvido, sendo certo que tais inspecções-gerais poderão constituir um outro sistema de controlo da actividade

dos seus elementos, um sistema de controlo interno, que se pretende dinamizar, para questões internas.

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

A) Criação. Concepção. Competências.

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

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

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

Definiu o Ministério da Administração Interna em 26 de Fevereiro de 1996, no discurso de posse do inspector-geral, a caracterização, a identificação e a tipificação da IGAI do seguinte modo:

“A situação a que assim se chegou, mais de 20 anos depois do 25 de Abril, fez realçar a necessidade de este Ministério ser dotado de um serviço de inspecção e de fiscalização de alto nível ‘especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância’ (Decreto-Lei n.º 227/95).”

O carácter imperioso da implementação da IGAI era assinalado pelo Ministro como forma de contribuir relevantemente *“[...] para um processo de modernização cívica, profissional, institucional e cultural na área da segurança interna que os Portugueses pedem, esperam e merecem.”*

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

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

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

De facto, o inspector-geral, que no caso é um magistrado, depende directamente do Ministro, mas este não intervém no desempenho funcional das investigações.

A IGAI tem um subinspector-geral, no caso uma magistrada, um serviço de inspecção e de fiscalização, projectado para 22 elementos recrutados, por períodos de 3 anos, nas mais variadas áreas do conhecimento relacionado com actividades inspectivas, de investigação criminal, jurídicas, de administração pública e ou de comando de direcção, no âmbito das forças de segurança e sobretudo na magistratura.

Este modelo de recrutamento afasta a existência de uma carreira de inspectores na IGAI e permite uma renovação e flexibilização do quadro, em função das prestações e das necessidades.

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

Na essência das suas competências, é uma inspecção de alto nível, que tem por destinatários todos os serviços dependentes ou tutelados pelo Ministro Administração Interna, os governos civis e as entidades que exercem actividades de segurança privada. No entanto, cerca de 90 % da sua actividade tem sido dirigida para a área da acção policial.

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

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

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

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

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

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

Daqui resulta um procedimento totalmente externo à força policial, que se tem revelado eficaz e altamente credibilizado na opinião e nos “media”. Para além desta intervenção propriamente inspectiva e investigatória, compete ainda à IGAI realizar estudos e propostas tendentes à melhoria da qualidade da acção policial e prestar apoio técnico ao Ministro, em especial, no que se refere às respostas a dar **aos pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais de defesa e protecção de direitos do Homem.**

B) A experiência

Se é verdade que dois anos e meio de experiência são manifestamente insuficientes para vos apresentar um balanço dessa actividade e se é certo que também esse não é o tema central desta conferência, a verdade é que a natureza que se me afigura do sistema de controlo português e a sua novidade levam-me a correr o risco de o fazer.

A próxima realização, em Portugal, de um seminário internacional com o tema “Direitos Humanos e Eficácia Policial. Sistemas de Controlo da Activida-

de Policial”, promovido pela IGAI e que terá lugar nos próximos dias 5 a 7 de Novembro, em Lisboa, e onde a IACOLE estará representada, terá, de certo, influenciado a escolha da matéria que aqui vos trago.

Entrando na abordagem do que tem sido a experiência da IGAI, considero importante dar conhecimento de alguns aspectos essenciais.

Assim, podemos dizer, sem grande margem de erro, como aliás resulta da lei que criou a IGAI, que a sensação em Portugal (cerca de 10 milhões de habitantes para cerca de 40 000 polícias) quando a IGAI iniciou funções era a de que tínhamos forças policiais militares ou militarizadas, relativamente fechadas sobre si próprias, caracterizadas pela opacidade e sem fiscalização externa conhecida.

Havia a sensação da existência e maus tratos policiais com agressão física e, pontualmente, casos de morte no interior de esquadras e de postos, pouco se divulgando da sequência dos procedimentos legais.

O convencimento generalizado era o da inexistência de transparência.

O comportamento dos agentes, na rua, era tido por incorrecto e sem urbanidade como que num prolongamento do que fora a polícia antes da democracia.

Os locais de detenção eram, em muitos casos, deploráveis e a ausência de um rigoroso controlo das detenções era um facto.

Também as condições de trabalho dos agentes eram precárias, com instrumentos e edifícios envelhecidos e inadaptados às novas exigências de operacionalidade, conforto e privacidade.

O volume de queixas e de notícias na imprensa, relativamente a maus tratos policiais, era significativo, no quadro europeu de um país como Portugal, como o eram os relatos da Amnistia Internacional, do CPT e da Provedoria de Justiça portuguesa.

Arrisco a dizer que para os Portugueses havia a sensação de que uma esquadra não era um local seguro, mas um local onde poderiam ocorrer violações dos direitos humanos, ainda que ao nível menos grave.

Através de sucessivas intervenções na imprensa, na rádio e na televisão, a pedido da comunicação social, foram divulgados os objectivos da IGAI de uma forma muito clara para os polícias e para os cidadãos.

Afirmou-se claramente o princípio segundo o qual os direitos fundamentais dos cidadãos são a razão de ser e o limite da actuação policial. Das polícias exigem os cidadãos eficácia, ao máximo, mas sem ultrapassarem os direitos humanos.

Deu-se prevalência absoluta a uma intervenção pró-activa e claramente preventiva, sem prejuízo de accionar os mecanismos sancionatórios que os casos merecessem.

Fez-se, no imediato, uma investigação sobre o procedimento disciplinar no interior das forças de segurança, lançaram-se, sem pré-aviso, acções de fiscalização nos postos e nas esquadras, abrangendo as celas, ao longo de todo o país.

A este propósito, cabe realçar aquilo que é um aspecto fundamental do nosso modelo, o de a IGAI ter o poder de iniciativa própria, podendo entrar em qualquer unidade policial, da base ao Comando-Geral, e verificar “*in loco*” a sua actuação e avaliá-la, com a única limitação, compreensível, de não intervenção na actividade operacional.

Em resultado dessa actividade da IGAI, propuseram-se sistemas de controlo rigoroso das detenções, de catalogação e guarda dos objectos apreendidos e dos contactos com advogados, o que foi implementado por decisão ministerial, dando-se execução às recomendações do Comité para a Prevenção da Tortura.

Dezenas e dezenas de locais de detenção foram encerrados por não terem dignidade para ali permanecerem pessoas e múltiplos postos e esquadras foram fechados ou remodelados, e iniciaram-se novas construções que visam, a curto prazo, a total renovação do parque imobiliário. Foram ainda renovados os instrumentos de trabalho e a frota automóvel.

Neste domínio, afigura-se-nos importante dar notícia de que a IGAI completará, no decurso do corrente mês, uma acção global de fiscalização de todas as esquadras e postos do País (cerca de 700) e apresentou um estudo e propostas de regulamentação desses locais, em especial no que concerne às zonas de detenção.

Desde o momento inicial e ao longo destes dois anos e meio, a IGAI procedeu ao estudo e análise global das forças de segurança portuguesas e de sistemas comparados, mantendo uma relação estreita e de cooperação com organizações nacionais, internacionais e não governamentais.

Procedeu-se à observação dos processos de recrutamento e formação dos polícias e interveio-se na sua reformulação, em ordem ao desenvolvimento das matérias relacionadas com os direitos humanos.

O Governo desenvolveu, em conjunção com a nossa actividade, a melhoria dos projectos educativos dos elementos das forças de segurança, com acções

de ensino a distância e com um maior peso específico das disciplinas de direitos humanos nos respectivos programas e o efectivo policial foi renovado em cerca de 20 %.

Ainda no domínio das reformas, para além da desmilitarização da PSP cuja nova lei orgânica está pronta, elaborou-se um projecto de criação de polícias municipais e desenvolve-se actualmente um estudo sobre polícia de proximidade.

A IGAI está neste momento a estudar também as problemáticas relacionadas com a regulamentação do trânsito, o consumo do álcool e de estupeficientes nas forças de segurança.

Em função das suas intervenções, creio que a IGAI granjeou na opinião pública e nos “media”, um crédito que lhe permitiu a consolidação do seu projecto de qualidade na relação polícia-cidadão, qualidade na acção policial.

A baixa inquestionável das queixas contra agentes policiais, a alteração qualitativa do comportamento policial na rua e nas esquadras e a ausência de notícias sobre maus tratos policiais são hoje um dado adquirido na sociedade portuguesa expressamente reconhecido por organizações como o CPT e a Amnistia Internacional e pelo Provedor de Justiça, que no momento em que escrevo esta comunicação afirmou, segundo a imprensa, no discurso de uma reunião de Provedores de Justiça Latinos, que em Portugal se atingiu uma “plataforma aceitável” no que concerne aos direitos humanos.

Permitam-me que assinale, neste âmbito, que o inspector-geral da Administração Interna foi recentemente nomeado membro da Comissão para a Comemoração do 50.º aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Devo registar que o esforço desenvolvido pela IGAI foi sempre sustentado pelo Governo, de cujo Programa consta a criação e a implementação da instituição que dirijo, pelo que nunca houve dificuldade nos meios financeiros para atingir os objectivos, o que permitiu à IGAI desenvolver um projecto também ele sustentado na análise de experiências comparadas.

Considero que qualquer sistema de controlo integrado no poder está sempre dependente, na sua eficácia e na sua independência da sustentação política desse mesmo poder, quer a instância dependa do Parlamento quer dependa do Governo.

As experiências estudadas e o caso português levam-me a considerar, numa primeira análise, que um sistema múltiplo de controlo, pelo Poder Judicial, pelo Provedor de Justiça, por serviços internos e por uma instituição como a IGAI, pode otimizar os resultados. E sendo a IGAI uma entidade externa às forças de segurança, na dependência directa do Ministro que, por sua vez, integrando

o Governo, responde pela actuação policial junto do Parlamento, dos cidadãos, da opinião pública e das instâncias internacionais, há todo o interesse em que funcione prestigiada, com meios, credibilidade, transparência, objectividade e eficácia. Neste modelo, a intervenção da IGAI conduz de facto a resultados mais imediatos e visíveis.

Por outro lado, na minha opinião, as organizações não governamentais de controlo informal são da maior importância e, sendo desvinculadas do poder, são um factor fundamental na defesa dos direitos humanos pela premência da sua actuação crítica sobre esse mesmo poder.

IV — Reflexões sobre o futuro do controlo

Como vos afirmei, é curta a minha experiência neste domínio mas é profunda a preocupação que tenho relativamente ao tema como instrumento de melhoria da relação polícia-cidadão, da qualidade na acção policial.

Por isso a IGAI, como se assinalou, realizará em Lisboa, dentro de duas semanas, um seminário internacional para debater em conjunto este problema, no qual intervirá o presidente da IACOLE, Mr. Mark Gissiner, o que muito nos honra.

Porque era a primeira vez que a IGAI e Portugal intervinham numa conferência da IACOLE e, dada a novidade da instituição que dirijo, decidi fazer uma intervenção informativa, mas não posso deixar de vos trazer aqui, ainda que de forma muito sintética, as minhas reflexões e preocupações quanto ao futuro dos sistemas externos de controlo policial, tema desta conferência.

Assim, se me permitem considero que a situação deve ser encarada com a multiplicidade resultante dos diversos estádios evolutivos dos países, e deve ter em atenção os níveis civilizacionais e culturais dos mesmos, para já não falar do grau de desenvolvimento das democracias.

Não há soluções uniformes.

Por outro lado, penso que o século XXI, nas sociedades democráticas mais desenvolvidas, e aí situo o meu país enquanto integrante da União Europeia, não trará já tanto as preocupações actuais com os maus tratos físicos nas esquadras e um sistema de controlo dirigido a esta violência primária dos direitos fundamentais, mas sim uma realidade totalmente diferente.

A sofisticação da criminalidade, com organizações utilizadoras de novas tecnologias, constituindo uma criminalidade que interfere na vida das sociedades e das pessoas por forma sofisticada, implicará novos meios de combate por parte das polícias.

Assistiremos aí também à utilização das novas tecnologias, ao visionamento das vidas públicas e privadas, à elaboração de registos e bases de dados sobre as pessoas, eventualmente a identificações numéricas e, conseqüentemente, a formas diferenciadas de violação dos direitos humanos.

Os novos sistemas de actuação policial terão de se desenvolver e, eventualmente, requalificar.

De qualquer forma, olhando para o presente na transição para o futuro, considero que o controlo deve ser exercido mesmo nos casos de violência física, não de uma forma agressiva e hostilizadora, mas de uma forma pró-activa, preventiva, assente na pedagogia dos comportamentos e nos códigos de conduta.

A actuação exclusivamente sancionatória e hostil do tipo “polícia dos polícias” gera reacções de inércia policial com comportamentos omissivos susceptíveis de punição disciplinar, é certo, que põem em causa a segurança das populações.

Assim, é importante que, no futuro, as instâncias do controlo acentuem a diferença entre o uso legítimo da força por parte das polícias para assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos, constituindo essa actuação um dever do polícia, ao mesmo tempo que sancionam e criticam aquilo que consubstancia o abuso do poder, a tortura, os maus tratos, a violência policial.

No futuro, é cada vez mais exigível às instâncias de controlo, tal como aos polícias, a percepção das novas motivações da criminalidade, resultando em muitos casos dos fenómenos migratórios, das diferenças económico-sociais, de problemas de urbanismo e, sobretudo, de doenças como a sida e a toxicodependência.

A intervenção policial sobre estes dois últimos grupos, particularmente fragilizados, exige uma formação e controlo específicos. De facto, estes grupos trazem novas exigências às forças de segurança, nomeadamente na efectivação das detenções, porquanto mais do que a intervenção policial é aqui necessário o apoio médico e psicológico.

As instâncias de controlo, no futuro, têm elas próprias um papel fundamental, a nosso ver, na identificação do polícia como um cidadão para que os cidadãos se não convertam em polícias.

Considero que, no aspecto organizativo, cada país encontrará as suas próprias soluções, mas que é importante um sistema de controlo interno, um sistema de controlo de segunda linha, externo, e um sistema de controlo informal constituído por cidadãos sem compromisso institucional ou político-eleitoral.

Pensando ainda no futuro, o desenvolvimento da polícia de proximidade em comunidades mais pequenas, com a constituição de conselhos de cidadãos,

é um sistema que controla, pela cidadania, a actuação policial, ao que penso, sem grandes dificuldades.

V — Se me permitem, a título de conclusões, eu diria:

1. Deve constituir princípio inalienável que a dignidade da pessoa é a sua essência, pelo que os direitos humanos são a causa e o limite de qualquer actuação policial.
2. É essencial a existência de sistemas externos de controlo da acção policial, particularmente vocacionados para as situações de violação desse princípio.
3. O modelo de sistema depende das problemáticas de cada país e da cultura dos seus cidadãos.
4. Qualquer que seja o modelo institucional, incluindo o do Provedor, ele tem sempre as suas dependências e não atinge resultados se não houver empenhamento forte dos executivos, que são quem detém o poder orçamental e o poder político.
5. As organizações não governamentais de controlo policial devem manter-se e desenvolver-se como formas de controlo informal dessa actuação e são as que se revelam da maior importância, por serem constituídas por cidadãos com um maior potencial de independência e pressão sobre as instituições e por mobilizarem correntes de opinião pública.
6. O controlo institucional deve ser desenvolvido mesmo que para tal seja necessária a pressão da opinião pública, saudando aqui a solução brasileira, que consagrou na Constituição o controlo externo da actividade policial.
7. Devem igualmente manter-se e ser desenvolvidas as instâncias de controlo interno, sujeitas porém a um controlo de 2.º grau por uma entidade externa e prestigiada.
8. O projecto do próximo milénio será seguramente um projecto de desenvolvimento do controlo externo da actuação policial, designadamente do controlo civil, tanto mais que a nova criminalidade e a violência na sociedade tenderão a fazer endurecer a acção policial e poderão, de alguma forma, limitar os direitos fundamentais dos cidadãos sob a invocação de argumentos de segurança, desequilibrando o equilíbrio necessário e imperioso que sempre terá de existir entre a autoridade do Estado e a liberdade do cidadão.

A dignidade da pessoa consubstancia a sua essência e é intocável.

Os meus agradecimentos.

Escrito em Lisboa, Outubro de 1998
E lido em Seattle, Washington, Estados Unidos,
Em 21 de Outubro de 1998.

O Inspector-Geral da Administração Interna, *António Henrique Rodrigues Maximiano*.

Nota. — Parte deste documento foi extraído da nossa conferência na Universidade de Pádua, realizada no dia 14 de Novembro de 1997, a convite da ANTIGONE, Associação dos Direitos do Homem de Pádua.

2 — PERSPECTIVAS GLOBAIS DO CONTROLO CIVIL

XV Conferência Mundial
da IACOLE, realizada em Syd-
ney, Austrália, nos dias 5 a 9
Setembro de 1999.

Dr. António Henrique Rodrigues Maximiano
Inspector-Geral da Administração Interna
PORTUGAL

*XV Conferência Mundial da IACOLE, de 5 a 9 de Setembro de 1999,
Sydney, Austrália.*

PERSPECTIVAS GLOBAIS DO CONTROLO CIVIL

Senhor Presidente, Sr. Mark Gissiner,
Senhores Participantes,
Senhores Convidados,
Minhas Senhoras e meus Senhores:

Em meu nome, em nome da Inspeção-Geral da Administração Interna portuguesa (IGAI) e em nome do meu país, Portugal, quero agradecer o con-

vite que me foi formulado para estar presente nesta XV Conferência Mundial da IACOLE e para nela poder intervir, em ordem a uma cada vez melhor qualidade na acção policial sempre na perspectiva do integral respeito e defesa dos direitos humanos, dos direitos dos cidadãos.

É a terceira vez que a IGAI está presente numa conferência da IACOLE, o que nos dá grande satisfação, constituindo, para nós e para a instituição que dirigimos, uma grande distinção e honra.

Permitam-me que faça, aqui, dois pequenos registos.

O primeiro, de grande prazer por estar, pela primeira vez, na Austrália, país de juventude e futuro que, como se sabe, fica nos antípodas de Portugal.

O segundo registo, de grande esperança, que o povo de Timor, aqui mesmo ao lado, consiga, rapidamente, dar conteúdo substancial à liberdade e que, assim, o respeito pelos direitos humanos seja uma realidade em Timor Leste.

Falar das perspectivas globais do controlo civil, no tempo disponível, implica o risco de uma opção sobre a vertente da problemática a abordar, dada a sua complexidade e as múltiplas variáveis de análise.

A minha opção foi a de vos transmitir o que penso em função da observação e análise do mundo que me rodeia e das actuações, diversas, dos plurímos agentes que nele actuam.

A experiência da IGAI, os contactos internacionais que tenho privilegiado e as conferências da IACOLE foram fontes determinantes e inspiradoras do que tenho para vos dizer. Do que penso sobre o controlo externo da actividade policial e das suas perspectivas globais.

Também tudo quanto se passou em Lisboa, nos dias 5 a 7 de Novembro passado, no seminário internacional da IGAI sobre Direitos Humanos e Eficácia Policial — Sistemas de Controlo da Actividade Policial —, foi importante para o meu pensamento.

Optei por vos dar notícia das minhas reflexões, das minhas inquietações e também do sonho que, na linguagem do poeta, “[...] *comanda a vida*”.

O que vos vou dizer é a minha visão do controlo externo da actuação policial tal como deve ser entendido e desenvolvido no futuro — hoje —, no domínio dos princípios, qualquer que seja o modelo adoptável.

Assim:

A problemática das polícias *versus* dos cidadãos tem no seu núcleo a questão da conflitualidade latente entre a autoridade e a liberdade, a segurança e a privacidade, sempre, a liberdade.

Em democracia, a polícia exerce de uma forma muito concreta, o poder da autoridade do Estado em ordem a garantir a segurança das pessoas o que interfere claramente na sua própria liberdade.

A polícia, em democracia, exerce uma parte significativa do poder democrático do Estado.

E, sabendo-se que a democracia se caracteriza pela igualdade dos cidadãos perante a lei e pela existência de um controlo da cidadania sobre as mais variadas formas do exercício do poder, é manifesto que o controlo externo da actividade policial, qualquer que seja o seu modelo, constitui uma exigência do Estado de direito democrático, porque contribui de forma decisiva para a defesa dos direitos do homem, social e individualmente situado, do homem concreto, com identidade e rosto. Só assim, aliás, se podem conceber os direitos humanos, designadamente o direito à dignidade e à liberdade.

Por isso que das polícias se espera qualidade e eficácia na sua actuação, mas a eficácia das polícias tem como razão de ser e como limite os direitos fundamentais dos cidadãos.

Poderíamos quase ficar por aqui na nossa comunicação, porquanto a primeira conclusão visível é a de que os sistemas do controlo externo da actuação policial são inerentes ao Estado de direito democrático e constituem uma forma de controlo da cidadania à parcela de exercício do poder levado à prática pela polícia.

Se o futuro é claramente um tempo de respeito pelos direitos das pessoas e se a polícia existe para defender esses mesmos direitos, exercendo o poder democrático do Estado, então o controlo externo terá de desenvolver-se como se desenvolveu o controlo parlamentar face à actividade executiva dos governos.

Como se escreveu numa decisão do Supremo Tribunal português:

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

Por isso que o uso da força pelos agentes policiais tem uma apertada disciplina jurídica (Portugal tem neste momento um diploma no Parlamento e no qual a IGAI colaborou decisivamente), com expressão internacional, onde se destacam resoluções da Assembleia Geral da ONU; a Declaração Universal dos Direitos do Homem (adoptada e proclamada pela Assembleia Geral na sua Resolução n.º 217-A (III), de 10 de Dezembro de 1948); a Convenção Europeia dos Direitos do Homem; O Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos [adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão, pela Assembleia Geral, na sua Resolução n.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966]; a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou

Degradantes (1984); os princípios para a protecção de todas as pessoas sujeitas a qualquer forma de detenção ou prisão (resultantes da 76.^a Sessão Plenária, de 9 de Dezembro de 1988); a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder (aprovados na 96.^a Sessão Plenária, de 29 de Novembro de 1985, da Assembleia Geral das Nações Unidas); o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (aprovado na 106.^a Sessão Plenária, de 17 de Dezembro de 1979, da Assembleia Geral das Nações Unidas) e, num outro plano, a Carta de Roterdão — Policiamento para uma Sociedade Multiétnica (consagrada durante a conferência de Roterdão, que teve lugar de 30 de Maio a 1 de Junho de 1996).

A preocupação internacional com a qualidade na acção policial numa perspectiva do respeito pelos direitos humanos é uma evidência nas sociedades modernas e irá acentuar-se, inequivocamente, no futuro.

Nesta perspectiva, a IGAI esteve presente através da sua subinspectora-geral Fátima Carvalho, nos dias 3 e 4 do passado mês de Junho, na sede do Conselho da Europa, em Estrasburgo, numa conferência de trabalho sob o tema “Direitos do Homem e Polícia — dinamização para a cooperação e intercâmbio”, inserido no Programa “Polícia e Direitos do Homem, 1997-2000”.

Portugal participará activamente neste programa, que abrange uma multiplicidade de objectivos parcelares tendo como escopo comum a actuação policial e os direitos humanos sob a égide do Conselho da Europa.

Retomando, o controlo externo da actividade policial perspectiva-se, no meu entendimento, com um aprofundado desenvolvimento porque constitui, ele próprio, uma vertente dos Estados de direito democrático, contribuindo para a transparência e o desenvolvimento dos sistemas democráticos.

Na minha observação, as perspectivas futuras do controlo externo da actividade policial são múltiplas mas não uniformes, e isto quer no objecto da sua intervenção quer no modelo da própria intervenção, designadamente quanto à natureza das instituições de controlo formal e suas dependências.

Considero que não é possível definir de uma forma única a perspectiva de controlo futuro e o modelo de exercício desse controlo.

Assim, e desde logo, há que distinguir quanto ao futuro do controlo externo da actividade policial entre os Estados democráticos e aqueles em que vigoram sistemas de governo autoritário, ditaduras.

Nestas últimas situações, de todos conhecidas, o controlo externo da actividade policial só é exercível através de meios informais.

Para fazer face ao problema, nesses países, importa desenvolver a existência de organizações não governamentais de natureza nacional e internacional, em

ordem à denúncia pública, sobretudo no exterior, da prepotência, da violência, do abuso de autoridade, das violações dos direitos humanos.

Organizações como a IACOLE poderão desempenhar, no futuro, um papel fundamental na cooperação com essas organizações não governamentais e na divulgação dos seus problemas, cooperando, designadamente, com instâncias internacionais de controlo, como sejam a Amnistia Internacional, o Comité para a Tortura do Conselho da Europa, as Nações Unidas e, no futuro imediato, quando seja caso disso, com o Tribunal Criminal Internacional.

Situando-nos, agora, nos sistemas democráticos, considero que as perspectivas futuras do controlo externo devem ser equacionadas em função do desenvolvimento sócio-económico cultural dos países.

Assim, naqueles países em que o estágio da violência policial é uma evidência, deve exercer-se um forte controlo com denúncia pública dessa violência que atinge, essencialmente, a integridade física e a vida das pessoas o que, não sendo norma absoluta, é uma situação que caracteriza alguns países em vias de desenvolvimento integral e, estou a recordar-me da violência policial no Brasil de que deu notícia o actual governador do Estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, no livro *Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro — Diagnóstico e Propostas para uma Política Democrática da Segurança Pública*, publicado aquando da sua campanha eleitoral, em 1998.

Neste país, onde o controlo externo da actuação policial compete ao Ministério Público, por imperativo constitucional, desde a última revisão, assiste-se à implementação de um novo modelo de controlo externo através das Ouvidorias da Polícia. A do Estado de São Paulo, criada em 1995, funciona em pleno, estando também em funcionamento as dos Estados de Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro.

Este controlo deverá ser exercido por organizações não governamentais, com utilização da comunicação social, que é, nas sociedades contemporâneas, cada vez mais uma fundamental instância de controlo informal do poder no que se inclui aquele que é exercido pelas polícias.

Em conjugação com este controlo informal há um papel fundamental no futuro, neste domínio, para as instâncias formais de controlo, qualquer que seja o seu modelo, designadamente o de Provedoria de Justiça, o de Inspeção-Geral, o de Auditoria ou o de Procuradoria da República ou o de Ouvidoria da Polícia.

E, se estamos a falar das perspectivas futuras do controlo externo, penso que há que dar um salto qualitativo no já conhecido debate sobre a independência dessas instâncias formais de controlo.

Quando se fala em independência da instituição de controlo quer com isso significar-se independência do poder político, mas identifica-se este com o poder executivo, o Governo.

Por isso se consideram os Provedores de Justiça órgãos independentes quando a verdade é que dependem, normalmente, do Parlamento, órgão legislativo, também ele expressão do poder político.

E, no caso especial do Reino Unido, o órgão independente de controlo externo, a “Police Complaints Authority”, tem o seu presidente nomeado por Sua Majestade a Rainha, também aqui o poder político.

Isto para vos dizer que o importante é descentrar o discurso da independência do governo para o discurso da independência entre o órgão de controlo e o seu destinatário, a polícia, num sistema harmónico e complexo de controlo, tendo sempre presente que estamos a falar de regimes democráticos, pelo que é suposto que todos os órgãos que exercem o poder político, em especial os governos, estão fortemente empenhados no respeito dos direitos humanos e no combate à prepotência policial.

Aliás, em Portugal, esta mesma razão determinou a criação da IGAI e consta da lei que a instituiu.

Assim sendo, deverá, no futuro, dar-se especial atenção à eficácia e aos resultados obtidos pelas instâncias formais de controlo para que os cidadãos cujos direitos se pretende acautelar possam credibilizar essas instituições, não tanto em nome de uma qualquer independência abstracta mas sim em nome de resultados concretos que consubstanciem um aprofundamento substancial da democracia.

Em minha opinião, o sistema de controlo deverá ser sempre exterior às polícias, as quais deverão ter o seu próprio controlo interno, e exercido de forma selectiva e transparente, dando a conhecer à opinião pública a sua actividade, utilizando o mais potente dos controlos informais, a comunicação social, e prestando contas, nos parlamentos nacionais, qualquer que seja o processo de nomeação do dirigente máximo do serviço.

A experiência portuguesa é, a nosso ver, uma experiência positiva com um sistema de controlo informal através de organizações cívicas, actantes, com ampla audição na comunicação social e com um sistema de controlo formal desenvolvido em três vertentes:

Uma Inspeção-Geral da Administração Interna, com o dirigente máximo nomeado pelo Ministro da Administração Interna e Primeiro-Ministro, responsabilizando o Governo e com um corpo de inspectores nomeados ministerialmente, mas sobre proposta do inspector-geral.

Desenvolve a sua actividade de forma selectiva e sistemática, controlando indirectamente a inspecção interna da polícia e realizando directamente os proces-

sos relativos às graves violações dos direitos dos cidadãos, retirando, nesses casos, qualquer intervenção à polícia, ficando a decisão disciplinar para o ministro e a investigação e a decisão criminal para a Procuradoria e para os tribunais.

Da sua actividade presta o Governo contas ao Parlamento.

Ao mesmo tempo, existe, em Portugal, um Provedor de Justiça, independentemente do Governo, designado pelo Parlamento, que exerce, também ele, o controlo externo da actividade policial no modelo conhecido das Provedorias.

Na área criminal o controlo é exercido pela Procuradoria da República e pelos tribunais.

Se nos países não desenvolvidos é a temática da violência física a prioritária, consideramos que naqueles países que atingiram estádios de maior desenvolvimento e onde são uma realidade as novas tecnologias, outros deverão ser os desafios do futuro, no que concerne ao controlo externo, tendo sempre presente que nos referimos a Estados democráticos.

Assim, o primeiro desafio do futuro será o de não abandonar um rigoroso controlo da actividade policial, quanto aos seus comportamentos violadores da integridade física, da vida, da integridade das pessoas, da dignidade, que constitui a essência da personalidade.

É importante manter esse controlo forte para que não caía no esquecimento a importância desses valores essenciais a cada um de nós, mesmo que nalguns países a situação de violência esteja praticamente debelada.

A verdade é que ali onde exista autoridade há potencialmente a possibilidade do seu abuso.

Mas, para além da manutenção do controlo com este objectivo, pensamos que os desafios do futuro, nestas sociedades, se devem alargar em duas vertentes:

Alargamento do âmbito de actuação do controlo;

Alteração qualitativa do controlo, que deverá intervir pró-activamente na prevenção e na pedagogia dos comportamentos e dos sistemas.

Quanto ao alargamento do âmbito do controlo, considero que nos países desenvolvidos ele se deverá estender por forma a dar resposta às novas realidades.

A sofisticação da criminalidade, o crime organizado, a utilização das novas tecnologias e o discurso da segurança, a qualquer preço, determinaram, certamente, interferências na vida das sociedades e das pessoas, atingindo a sua privacidade.

É provável que as polícias procurem reagir aos novos instrumentos utilizados pela criminalidade organizada e, também, que as polícias procurem utilizar as novas tecnologias para dar satisfação aos anseios de segurança e de combate à criminalidade de rua.

Por isso que certamente a polícia irá utilizar as novas tecnologias, incluindo o visionamento de vidas públicas e privadas, o arquivo e registo de bases de dados sobre as pessoas, eventualmente identificações numéricas e, conseqüentemente, desenvolva formas diferenciadas de violação dos direitos humanos, que atingem a personalidade sem que constituam actos de violência física.

A problemática da migração dos povos, em busca de novas condições de vida, associada aos fenómenos de exclusão e das minorias étnicas; as bolsas de criminalidade, trazidas por verdadeiras ilhas de urbanismo atávico; a violência doméstica e sobre as crianças; a pedofilia; o fenómeno do tráfico de estupefacientes, da toxicodpendência e da criminalidade que dela decorre, para além de outras situações, trazem aos Estados, às forças de segurança e aos responsáveis políticos novos desafios, que com alguma facilidade podem erguer o argumento de segurança, restringindo, de forma decisiva, os direitos fundamentais dos cidadãos.

Estamos em 1999; é bom termos presente George Orwell.

Como se tudo isto não bastasse, vivemos neste início do novo milénio uma sociedade mediática com a comunicação social entrando em nós pelos poros da nossa pele, por vezes dando razão aos que afirmam que só existe aquilo que se publicita.

É preciso impedir que as forças policiais utilizem a mediatização, por forma a ofender direitos fundamentais das pessoas.

Impõe-se não perder o espírito crítico.

Sobre esta temática foi elucidativa a sentença do Supremo Tribunal da EUA, de 24 de Maio de 1999, no caso “Wilson v. Layne”, sobre a inconstitucionalidade do acompanhamento pelos órgãos da comunicação social de operações policiais que envolvam buscas domiciliárias.

O Supremo Tribunal Norte Americano decidiu que tal atitude violava o 4.º “Aditamento” à Constituição dos Estados Unidos da América, que garante o direito dos cidadãos à segurança das suas pessoas, domicílio, documentos e bens contra buscas, detenções e apreensões arbitrárias, como se noticiou no III Colóquio “Juristas dos Dois Lados do Atlântico”, realizado pela Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento, de 2 a 6 do corrente mês de Julho, em Portugal.

Neste domínio, o futuro exige um grande desafio às instâncias externas do controlo policial.

Também, neste ponto, há que registar a importância que o controlo externo deverá conceder à elaboração e ao controlo de execução dos orçamentos policiais.

É para nós um dado adquirido que o conhecimento e análise da despesa policial é fundamental para saber o que faz a polícia, como gasta o dinheiro do contribuinte, em que é que gasta, a quem paga e para quê.

Este controlo é já exercido por instâncias formais como, a título exemplificativo, a IGAI em Portugal e a Inspeção-Geral da Administração do Ministério do Interior em França.

Quanto à alteração qualitativa do controlo, considero que as instâncias não formais, mas sobretudo as instâncias formais do controlo externo, devem abandonar a estratégia exclusivamente inspectiva punitiva e denunciadora e o seu projecto de futuro deve acentuar a prevenção, a pró-actividade.

Neste domínio, devem intervir sem pré-aviso nos locais de potencial violação dos direitos do cidadão por actuação policial, como sejam as esquadras de polícia, os sistemas de vídeo gravação, as bases de dados, etc.

Impõe-se também uma intervenção séria de natureza motora e criativa que permita o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos códigos de conduta, da deontologia profissional dos polícias e que dispenda especial atenção aos processos de recrutamento e formação policial.

É preciso estar atento aquilo que se ensina e à forma como se ensina nas escolas de polícia, designadamente qual o peso que tem nesse ensino a temática da cidadania e dos direitos humanos.

Em Portugal há hoje uma forte corrente no sentido de aumentar cada vez mais o estudo destas matérias na formação policial, a qual é seguida de muito perto pela IGAI, cujo inspector-geral é membro do Conselho Consultivo do Ministro da Administração Interna para a área da formação dos polícias.

A melhoria da qualidade policial permitirá uma maior e plena cidadania pelo respeito pelos direitos fundamentais de todos e de cada um de nós.

Assim se aprofundará substancialmente a democracia e se consolidarão no quotidiano e quanto ao cidadão concreto os direitos humanos.

Este, a meu ver, o grande desafio que se coloca às instâncias de controlo externo da actuação policial neste virar de século.

Muito obrigado.

Lisboa, 14 de Julho de 1999.

António Henrique Rodrigues Maximiano,

Inspector-Geral da Administração Interna

3 — O PROBLEMA DA CRIMINALIDADE — A ESCOLA E OS JOVENS

Escola Álvaro Velho, Barreiro, concelho de Almada, dia 7 de Abril de 2000.

NOTAS DE REFLEXÃO

Num Mundo em que a problemática da segurança assume importância inegável no nosso quotidiano, os comportamentos ditos de delinquência juvenil serão, certamente, o grande desafio às comunidades e às forças de segurança, neste século.

Falar de criminalidade e escola não é, exactamente, discorrer sobre a matéria da segurança, mas envolve, pelo menos, uma ou outra nota sobre esta temática, na qual também se integra.

É minha reflexão que o discurso da segurança que andou historicamente associado ao Estado, ao poder e à sua sustentação, bem como à repressão, é hoje um discurso interiorizado pelas correntes políticas de esquerda, porquanto, claramente, o conceito de segurança se movimenta numa das várias vertentes da qualidade de vida das comunidades, dos cidadãos.

A segurança desenvolve-se no equilíbrio entre o exercício da autoridade, que não do autoritarismo, e a liberdade, permitindo a clara expansão dos direitos fundamentais dos cidadãos e o pleno desenvolvimento da sua liberdade, o que significa qualidade na sua vida.

Se isto for verdade, como penso, o problema da segurança deixou de ser um problema do Estado e da sustentação de um poder opressivo e transferiu-se para um problema da sociedade, das comunidades e do quotidiano das pessoas.

Por isso que o problema da segurança não é mais um problema da administração central, mas um problema de parcerias com a cidadania e as organizações comunitárias, designadamente com as autarquias.

Neste quadro, assume especial relevância o tratamento da questão específica dos jovens e dos jovens dentro e fora da escola.

Não diria tanto da delinquência juvenil mas sim de comportamentos juvenis ditos desviantes.

É sobejamente conhecido por todos, através dos “media” e dos relatórios das várias instituições, que a delinquência juvenil nestes últimos anos tem vindo a assumir proporções e contornos preocupantes.

A modificação da estrutura familiar e dos modos de viver, juntamente com a proliferação dos meios de comunicação social — e da sua importância junto dos jovens —, repercutiu-se no seu desenvolvimento biológico e intelectual.

Contudo, a existência de crianças maltratadas na família ou abandonadas, até finais dos anos 80, era uma verdade que se procurava ignorar ou pelo menos menosprezar, precisamente para não se pôr em causa o mito de que todas as crianças são amadas pelos pais e de que nenhuns laços podem suplantar os provenientes da “voz do sangue”.

Na verdade, a questão só recentemente começou a ser verdadeiramente desvendada e debatida. Para tal, contribuíram de modo decisivo vários estudos feitos por várias instituições sobre esta temática, que originaram vários colóquios, sessões de trabalho e seminários, com o intuito de conhecer melhor a realidade existente e encontrar formas de intervenção adequadas e eficazes. Daí que todos tenhamos a consciência de que se está perante uma problemática complexa e multifacetada, reclamando uma intervenção de natureza interdisciplinar e global, só possível mediante uma íntima articulação dos vários serviços e entidades cujas funções se desenvolvem nos domínios em causa.

Alguns dos papéis-chave que cabiam, por natureza, à instituição familiar foram transferidos para outras instituições: a escola, os grupos, a comunidade, mas estes só em parte se conseguem substituir àquela. Em muitos casos as respostas são inadequadas.

Por outro lado, as instituições estatais não estão a acompanhar o ritmo das transformações sociais e a proceder aos devidos ajustamentos com oportunidade. Razão pela qual se diz que o Estado não está a cumprir os seus objectivos.

A verdade é que a questão da segurança escolar ou, se quiserem, da criminalidade que lhe anda associada, já há alguns anos que faz parte das dis-

cussões que a nossa sociedade vem travando, esperando-se que o poder encontre soluções para minorar este problema.

No que se refere concretamente aos jovens que entram em conflito com a lei, a situação é ainda mais preocupante. A atribuição da autoria de prática de delitos a jovens causa habitualmente a sua desqualificação e provoca-lhes dificuldades de relacionamento interpessoal, o que, no limite, pode fazer com que os mesmos deixem de ser sujeitos de direitos, ou se sintam como tal e, por isso, excluídos.

Estes jovens, que fazem parte da categoria que normalmente denominamos de *delinquência juvenil*, geram reacções e sentimentos hostis de grupos sociais que não analisam o contexto cultural, político e sócio-económico em que vivem muitos deles.

Normalmente, estas reacções — muitas delas imediatistas e irreflectidas — expressam um desejo que visa simplesmente excluir, muitas vezes ainda mais — acrescentaríamos nós —, esta camada da população, sem que, antes, exista alguma mobilização para se poder transformar esta realidade. Desta forma, assiste-se a um processo de culpabilização direccionado ao adolescente — quase sempre — e ou à família deste ou ao grupo social de que este faz parte — tantas vezes.

A repercussão e alarme social negativo associados à prática de delitos pelos adolescentes pode comprometer qualquer política relativa à infância e juventude, por melhor que esta se revele. Urge, por isso, trabalhar junto dos jovens em conflito com a lei, procurando criar alternativas e viabilizando, ao mesmo tempo, formas que possibilitem reflectir sobre as suas condutas, o seu acesso aos direitos sociais e políticos e o desenvolvimento das suas potencialidades.

Só desta forma será possível minimizar o fenómeno da delinquência juvenil ou evitar que os jovens reincidam em práticas e comportamentos desviantes. A escola tem de ser capaz de encontrar formas e políticas de integração operacional dos diferentes órgãos envolvidos nesta problemática e ser capaz de integrar todos os adolescentes que a frequentam e apresentam graves problemas de integração social — referiremos, a título de exemplo, a escola, as associações de pais, as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, os conselhos municipais de segurança e as forças de segurança.

No domínio escolar é minha convicção que assume especial importância a forma como o professor transmite ao jovem aluno a sua autoridade científica como docente e a sua real capacidade de decisor pelo exemplo que fornece como professor e como pessoa responsável.

O poder decisório do professor deve, a meu ver, envolver a possibilidade de poder transmitir ao aluno regras a cumprir de condutas disciplinadas não numa perspectiva repressiva mas sim numa perspectiva de civildade no sentido de que a liberdade de cada um tem por limite a do outro.

Considero que o jovem necessita, na sua formação, de um quadro de valores de referência, sendo que a disciplina e a autodisciplina devem integrar o seu processo formativo.

Admito que, polemicamente embora, o excesso de permissividade que pode resultar do quadro jurídico do ensino possa constituir um factor favorável, entre muitos outros, à indisciplina e à delinquência nas escolas, considerando aqui delinquência um estágio mais gravoso da indisciplina.

Por outro lado, os problemas que se relacionam com a aprendizagem apresentam uma multicausalidade, pelo que apenas uma abordagem ampla e multidisciplinar permite chegar a resultados válidos e concretos que reduzam os problemas de conduta escolar. Os resultados a que estes problemas conduzem, nomeadamente o insucesso escolar, levam ou podem levar à marginalização do aluno e, muitas vezes, à delinquência juvenil. Crianças e jovens que frequentem escolas onde existam actividades didácticas, pedagógicas ou lúdicas têm certamente menores possibilidades, até porque têm menos tempo livre, para enveredar por projectos marginalizantes ou desviantes.

Com base no Relatório sobre a Justiça de Menores na Sociedade Portuguesa (1998), elaborado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça, afirmava-se que *“a diminuição dos menores que praticam crimes, seleccionados pelo sistema, ocorre num momento em que sobe de tom o discurso da insegurança dos cidadãos e cresce a visibilidade mediática da criminalidade juvenil”*, para acentuar que *“a visibilidade mediática é uma construção que pode ser edificada ao sabor dos mais diversos interesses de momento, e que pretende fazer crer que se baseia nos dados existentes no sistema apenas para aparentar credibilidade [...]”* (Rui do Carmo, 1998).

Não pode dramatizar-se o discurso da insegurança e é necessário aprofundar os resultados relativos à criminalidade juvenil alargando o campo de análise, tendo presente que ocorrem diariamente actos que não sendo relatados ou denunciados não fazem parte por isso das estatísticas oficiais, não deixando, no entanto, de causar grande perturbação, nomeadamente na comunidade escolar.

Relativamente a este fenómeno várias têm sido as abordagens sociológicas, apresentando os vários autores uma série de factores causais.

Assim:

- Duvignand (1986) aborda a questão das zonas de marginalidade invisível;
- Paugam (1991) fala de dinâmica de desqualificação social;
- Queloz (1993) refere como *“denominador comum, a questão da dissociação dos laços sociais e culturais?”*;

— Bolle de Bal, fala em sociedades estilhaçadas que conduzem uma série de *desenlaçamentos* ontológicos, psicológicos, sociais e culturais.

Por outro lado, estudos efectuados nos subúrbios franceses (Dubert e Lapeyronnie — 1995) concluem que a exclusão se configura como a questão social central, e que duas problemáticas se acumulam: o desatar de laços com a família, a escola, a formação profissional e o trabalho e uma situação global de precariedade social, económica, cultural e identitária.

A problemática da criminalidade e da escola não é mais de que uma forma muito particular da problemática do comportamento dos jovens e da capacidade de exercício do “poder” pelos professores, mas mais do que esse exercício do “poder”, o que está verdadeiramente em causa numa sociedade dominada pela comunicação e pela crise de valores de referência é a capacidade de comunicação do professor ao aluno em ordem a desenvolver neste um processo de adesão que lhe compense a tendência desviante e lhe eleve o seu sentimento de auto-estima e importância no contexto da escola em que se insere, nessa comunidade especial.

Admite-se que esta relação possa enquadrar o domínio dos afectos.

Constatado o problema há que anotar o quadro de respostas susceptíveis de o minorar, porquanto são incapazes de o resolver, uma vez que não atacam as suas causas.

E, aqui, vou-me referir às respostas do Estado, da polícia e da comunidade, centrando-me, no que agora nos interessa, ao concreto do nosso País.

Numa primeira aproximação poderíamos registar que a problemática da delinquência juvenil, designadamente nas escolas, é um caso de polícia, entendido de forma tradicional.

A verdade é que não é assim e a intervenção policial, bem como a actividade da polícia, hoje, não pode nem deve resumir-se apenas à investigação criminal e à manutenção da ordem pública.

A par das actividades de polícia administrativa e de órgão de polícia criminal, desenvolvem-se imensas actividades e contactos com estruturas sociais numa perspectiva de prevenção social e mesmo situacional.

A um modelo de policiamento, essencialmente reactivo, sucede-se hoje um policiamento de proximidade, ou comunitário, como também é conhecido. Este último modelo privilegia um patrulhamento de cariz social, cuja função consiste em dar resposta às solicitações de protecção, encaminhando e apoiando os solicitantes para as instituições adequadas e com capacidade para a resolução do problema.

Este tipo de policiamento será, numa primeira aproximação, uma resposta correcta à problemática da criminalidade envolvente às estruturas escolares, porquanto, consabidamente, estas se inserem por norma em zonas habitacionais.

Na perspectiva da governação portuguesa, vários projectos foram lançados, tendo em vista um conceito que envolve uma dimensão social da polícia em ordem a responder aos legítimos anseios das populações, na área da segurança, o que inclui, também, a problemática escolar e, isto, independentemente de a polícia ainda não ter conquistado totalmente a confiança da população, e continuar associada ao exercício dos meios coercivos.

Portugal dispõe hoje, nesta perspectiva, no âmbito policial, de um serviço de emergência nacional — 112 — e de programas como o Apoio à Vítima, Segurança nas Praias, Programa Inovar e a Escola Segura, entre outros.

Da maior importância, e confirmando o que escrevemos sobre o conceito contemporâneo de segurança, foi celebrado um contrato de cidade em 1996, entre o Governo e Câmara Municipal do Porto, por um ano renovável, para o desenvolvimento de um programa integrado de promoção da segurança urbana nesta cidade.

Criou-se um Observatório Permanente sobre Segurança e desenvolveu-se um programa e estruturas de proximidade, um programa de prevenção da toxicod dependência, um programa de apoio às vítimas da prostituição e um programa de apoio às vítimas de violência, programas financiados pelos Ministérios da Administração Interna, da Justiça, da Solidariedade e Segurança Social, designadamente o Programa Juventude e pelo Projecto Vida.

Recentemente, e em consequência, nos passados dias 5 e 6 do corrente mês, realizou-se o IV Fórum sobre Segurança Urbana, na cidade do Porto.

A polícia começa a desenvolver uma dimensão social onde se situa claramente o problema da segurança.

O caminho será certamente o da colaboração, o das parcerias.

Para não fugir à problemática que aqui me trouxe, talvez deva centrar-me na dimensão escolar e, por isso, necessariamente num dos seus aspectos mais relevantes do ponto de vista dos programas da administração central, o Programa Escola Segura.

Sabe-se que a preocupação das pessoas com a violência nas escolas se sustenta nas notícias dos “media”, nos debates políticos e também nos estudos recentes preocupados com as dinâmicas de evolução neste sector.

A educação e a escola são o motor do desenvolvimento civilizacional.

O custo da violência nas escolas é enorme, não só do ponto de vista económico mas também pelos efeitos demolidores no microcosmos escolar e pela vitimização do jovem aluno, sendo certo que a ambiência de insegurança e

violência afecta a qualidade do ensino e a relação aluno-professor, gerando as mais das vezes fenómenos de marginalização ou exclusão do aluno.

Não há consenso quanto às estratégias de combate a este problema, opondo-se os defensores das mediações àqueles que defendem as tolerâncias zero.

Um estudo canadiano conclui pela tese de que as pessoas são mais favoráveis à resposta rápida e firme contra a violência, o que exprime uma cultura diferenciada da europeia, que jamais aceitaria a ocorrência bizarra norte-americana da exclusão escolar de um jovem de 10 anos por ter beijado uma colega.

A “violência” escolar existe, mas é uma problemática essencialmente exacerbada pelo medo, como aliás acontece com o sentimento de insegurança, como se assinalava já em 1994 no relatório de segurança interna e como continuam a assinalar os recentes relatórios dos Observatórios de Segurança do Porto e de Lisboa.

A insegurança gerada psicologicamente pelas representações individuais contribui decisivamente para a perturbação social dos sentimentos de tranquilidade, ainda que não ocorram comportamentos criminais.

Isto é claro em estudos de vitimação como os dos Observatórios de Segurança de Lisboa e do Porto.

De qualquer forma, se os elementos da segurança da escola e os conselhos directivos são quem assume a responsabilidade da gestão e da disciplina escolar, a verdade é que são os professores quem lida na primeira linha com a indisciplina e com o comportamento dito desviante e por isso têm uma posição proeminente e privilegiada na decisão sobre quem necessita de disciplina e porquê.

No entanto, impõe-se que estejam atentos para que professores e órgãos directivos escolares não criem estereótipos sobre os seus alunos e as suas culturas, estereótipos as mais das vezes baseados em notícias dos “media”, em histórias que captam dos jovens ou na diferente etnia ou cultura desses jovens.

Esse caminho, nem sempre consciente, pode determinar, por deficiente informação, que os professores comecem a temer os alunos porque estes corporizam, na sua representação, uma imagem de gente menos civilizada, perigosa, delinquente, integrante de uma “geração rasca”.

Todos aqui sabemos que qualquer aluno sabe dizer se o professor A ou B tem ou não tem medo dos alunos e também sabemos, do nosso quotidiano de estudantes, que alguns usarão esse conhecimento para por em causa ou ridicularizar a autoridade do professor na aula ou onde quer que seja.

Daí que a capacidade de comunicação já assinalada do professor para o aluno geradora da adesão deste e do desenvolvimento da sua auto-estima seja um factor determinante para a atenuação significativa da violência na escola, em minha opinião.

Importa, em nota de rodapé, analisar o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Inovação Educacional “A Violência nas Escolas”, que não tivemos oportunidade de ler, mas certamente trará elementos preciosos sobre este assunto.

É também conhecida a resposta de estudos, designadamente norte-americanos, que faz incidir como causa da violência escolar os comportamentos da família caracterizados pela crise de valores e a ausência de referências, e isto quer em famílias de pobreza essencialmente preocupadas em garantir a sobrevivência económica quer em famílias de riqueza que satisfazem sem limite os pedidos dos seus filhos.

Factor decisivo é a conhecida ausência de tempo dos pais para, qualitativamente, se relacionarem com os filhos, muitas das vezes a coberto da justificação dos seus afazeres profissionais.

Pode dizer-se que em Portugal estamos atentos a esta problemática.

Assim, em Lisboa, a PSP trata as notícias alarmantes dos “media” por forma a ter um conhecimento dos indicadores da violência relacionada com as escolas.

Também o Comando-Geral da PSP, hoje Direcção Nacional, faz desde 1996 o tratamento autónomo de ocorrências em escolas, para poder aferir das ofensas corporais, do furto, do dano, da ameaça e do vandalismo.

Antes do Programa “Escola Segura” sabia-se que mais dos 50 % dos delitos eram furtos e conhece-se cientificamente a relação percentual entre estes crimes, a sua evolução ao longo do ano e até o período escolar em que ocorrem, mais frequentemente, o qual se situa em Lisboa e no Porto, entre as 12 e as 16 horas e as 16 e as 20 horas.

Se isso nos descansa, podemos dizer que a análise da PSP é no sentido de que não existem ainda elevados níveis de criminalidade ou violência nas escolas localizadas nas áreas de actuação da PSP.

O que mais nos pode tranquilizar é que a matéria está estudada, há preocupação política de o fenómeno ser atalhado e a participação das comunidades, incluindo a escola, a família e a autarquia, são essenciais.

É preciso que estejam disponíveis e actuaentes.

Confirmando esta atitude, com data de 23 de Fevereiro passado, um dos partidos representados na Assembleia da República, o CDS-PP, apresentou o projecto de resolução n.º 38/VIII, publicado no *Diário da Assembleia da República* no passado dia 3 de Março.

Este projecto de resolução promove “Medidas de combate à violência no meio escolar”, desenvolvendo-se em medidas políticas gerais com a proposta da criação de um observatório da violência nas escolas composto por repre-

sentantes da comunidade educativa, do Governo, das forças de segurança e de técnicos especializados e em medidas de outra natureza.

Nestas encontram-se a “Devolução da autoridade aos professores”, com disciplina jurídica nova e célere do processo disciplinar; a “Segurança de pessoas e bens dentro da escola”, consubstanciando-se na dignidade física dos estabelecimentos, na iluminação e na contratação de pessoal de segurança residente e ainda numa medida destinada a implementar um regime de responsabilização e reparação efectiva dos danos causados pelo estudante prevaricador.

É no domínio destas preocupações que se situa a génese do Programa “Escola Segura”, o qual, de natureza interministerial, é criado em 1996-1997, procurando combater a insegurança nas escolas, numa parceria entre os Ministérios da Educação e da Administração Interna na sequência de um primeiro protocolo de Setembro de 1992, o qual marcou o início do reforço da segurança nas escolas, com a medida “Escolas Protocoladas”.

O Programa “Escola Segura” foi desenvolvido em ordem a tranquilizar a comunidade escolar nele assumindo especial importância a sua visibilidade, designadamente junto do público em geral, tratando-se de um programa do XIII Governo Constitucional, considerado no seu programa de governo na óptica de que a segurança escolar cria condições para o sucesso educativo, o que é indispensável para o futuro das novas gerações.

Este programa, pertinente à violência nas escolas e contra as escolas, integra o tema na problemática mais vasta da responsabilidade social e na estratégia hoje em implementação de um policiamento comunitário, de um policiamento de proximidade, em consonância com a anunciada implementação da Polícia Municipal.

Nesta medida, promoveram-se acções específicas de formação de agentes policiais, de promoção de iniciativas do tipo “Semana de Segurança” ou de programas destinados a jovens, a idosos e a vítimas.

Os agentes policiais afectos foram seleccionados especificamente e as equipas que se deslocam em viaturas identificadas e diferenciadas são constituídas por agentes de ambos os sexos e com permanência em ordem ao melhor conhecimento e contacto com as escolas.

Desenvolveram-se três níveis de intervenção, como sejam, a “segurança específica”, a “segurança reforçada” e a “observação inicial”.

A primeira é orientada para um patrulhamento permanente com recurso a um agente policial ou às tripulações de veículos na área envolvente do estabelecimento escolar, a segunda consubstancia o reforço da segurança no interior da escola, com guardas do GSME, embora com ligação funcional às forças de segurança sempre que as situações o justifiquem, constituindo a “observação

inicial” uma modalidade de acompanhamento directo dos percursos e da dinâmica da comunidade escolar, orientada para os novos estabelecimentos de ensino, e visando o desenvolvimento de um plano de prevenção de riscos a concretizar pelos órgãos de direcção da escola e pela autoridade policial local.

Há uma filosofia clara de parceria com os responsáveis da escola.

Ainda no domínio da segurança escolar é de registar a responsabilidade do órgão de gestão escolar no controlo das entradas e saídas do estabelecimento e na negociação com empresas transportadoras, evitando que os alunos percorram a pé percursos de risco.

Do maior interesse o trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal do Porto na área da segurança, desenvolvendo acções de formação e sensibilização para docentes promovidas com a PSP e a Polícia Municipal.

O Estado, a Administração Central, desenvolve, hoje, um investimento digno de registo, em meios materiais, humanos e financeiros neste projecto cifrado em cerca de 300 viaturas, segundo o relatório de Segurança Interna de 98 e com custos superiores a 1 milhão de contos.

Para finalizar, quero deixar à vossa consideração alguns dados ainda em análise, mas que apontam ser importante, o reforço do controlo das entradas e saídas da escola; a noção de que a problemática no interior da escola é essencialmente do furto, da agressão física e por vezes do vandalismo e que esses comportamentos são maioritariamente de alunos, contrariamente à violência circundante da escola.

Os alunos entre os 11 e os 15 anos parecem ser as maiores vítimas.

A visibilidade do polícia tranquiliza o jovem estudante, que no entanto considera que o polícia não sabe lidar com o aluno mas que deve ser chamado em caso de necessidade.

No interior da escola os alunos têm a percepção das problemáticas e têm comportamentos defensivos, procurando os locais de menor risco.

De uma forma ainda não definitivamente assente, parece que os alunos gostam da escola, o que deve ser aproveitado para com eles ser abordado de forma transparente e significativa a problemática da segurança na escola, devendo ainda ter-se presente, como muito provável, o princípio de que os alunos reconhecem a autoridade dos seus professores e pensam que estes deveriam impor mais disciplina, podendo ter mesmo o entendimento de que a indisciplina escolar resulta da permissividade do professor.

É provável que a segurança escolar melhore se este problema for entendido com prioridade no estabelecimento de ensino, for observado e diagnosticado e for procurada a solução em programas com a participação activa de todos os intervenientes, o que inclui os pais dos alunos e a sua responsabilidade para

com a escola que não os substitui nem tem a obrigação de assumir a responsabilidade pelo seu desinteresse.

A melhoria da segurança escolar passa pela participação de todos e é certamente um factor de melhoria educacional e de melhor sucesso do jovem estudante.

O processo da segurança nas escolas é um processo de garantia da expansão da liberdade de professores e aluno.

E isto, num local que constitui o caderinho da formação e desenvolvimento das pessoas e das sociedades, porquanto, é ali, na escola, que nos formamos e desenvolvemos o pensamento, a capacidade crítica e o saber, ao fim e ao cabo, a produção do futuro.

Barreiro, 7 de Abril de 2000.

António Henrique Rodrigues Maximiano

4 — AINDA, LIBERDADE E AUTORIDADE

Conferência no âmbito do curso de pós-graduação “Educação para a Cidadania”, subordinada ao tema “O Cidadão e a Justiça”, apresentada no Instituto Superior de Psicologia Aplicada — ISPA, Lisboa, no dia 8 de Março de 2002.

Reflexões sobre direitos do homem, minorias, criminalidade e segurança, actividade policial e seu controlo. A autonomia do Ministério Público

Agradecimento.

Reflexões.

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

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

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

O cerne da questão, no Estado de direito democrático, situa-se no potencial conflito entre a autoridade e a liberdade.

Sendo Portugal uma República soberana baseada na dignidade da pessoa humana — artigo 1.º da CR —, todos têm direito à liberdade e à segurança, sendo inviolável a integridade física e moral das pessoas.

Por outro lado, por imperativo constitucional — artigo 272.º da CR —, a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

Regressando no tempo ...

Como se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 35043, de 20 de Outubro de 1945, que instituiu em Portugal a providência extraordinária do “Habeas Corpus”:

“Autoridade e liberdade só se contrapõem se ilimitadas ou mal limitadas. Verdadeiramente, porém, são elementos imprescindíveis da Ordem, na acepção elevada do termo, e a ordem tem por último fundamento a justiça.

Sem ordem não há autoridade mas tirania; sem Ordem não há liberdade, mas licença anárquica.”

Ainda naquele documento pode ler-se:

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

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

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

São estes direitos e o seu respeito a razão de ser e o limite da actuação policial.

Como se acentuava no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 22 de Setembro de 1994, no processo n.º 46 802:

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

Ou, como escreveu José Luís Muntaner ⁽¹⁾, a polícia de um país é o verdadeiro termómetro da sensibilidade e do respeito de uma comunidade pelos direitos humanos.

Na sua intervenção, num seminário internacional, realizado pela IGAI em 1998, sob o título “Direitos Humanos e Eficácia Policial” o então Procurador-Geral da República portuguesa, José Narciso da Cunha Rodrigues, na sua comunicação intitulada “Para Um Novo Conceito de Polícia”, escrevia ⁽²⁾:

“A noção de polícia está em estreita ligação com o problema da liberdade e da segurança.

A liberdade é um dom ligado à natureza do homem.”

E transcrevia, citando Tocqueville:

“Quem procura na liberdade outra coisa para além dela, nasceu para servir.”

Aquele ilustre magistrado, já no final da sua conferência, escrevendo sobre “Uma polícia para o futuro”, assinalava o papel da polícia na perspectiva do amanhã da seguinte forma ⁽³⁾:

“Assumir-se-á como instrumento de realização da justiça, consciencializando que tão importante como capturar o delinquente é capturar a verdade dos factos.”

É este o papel da polícia, num mundo em que paradoxalmente todas as venturas e calamidades parecem prováveis.

É um papel a que não falta ambição mas também realismo. Porque, como disse Morin, “não vamos eliminar a incerteza e a álea, vamos aprender a melhor trabalhar e jogar com elas”. Nem “nos tornaremos subitamente sábios. Temos que aprender a negociar com a nossa loucura para que nos preserve das formas atrozes e massacrantes” ⁽⁴⁾.

Assim, o uso da força pelos agentes policiais tem uma apertada disciplina jurídica, quer no plano interno, Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de Novembro, quer no domínio internacional, onde se destacam resoluções da Assembleia Geral da ONU, a Declaração Universal dos Direitos do Homem [adoptada e proclamada pela Assembleia Geral na sua Resolução n.º 217-A (III), de 10 de Dezembro de 1948]; a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); os

⁽¹⁾ José Luís Servera Muntaner, catedrático de Ciências de la Educación en E. M. “Ética Policial”, Valência, 1999, p. 133 — tradução livre.

⁽²⁾ Loc. cit., p. 43.

⁽³⁾ Loc. cit., p. 58.

⁽⁴⁾ Nuit et Brouillard, La Grande Mutation, Enquête sur la fin d'un millenaire, Question de — Albin Michel, Luçon, 1998, p. 252.

Princípios para a protecção de todas as pessoas sujeitas a qualquer forma de detenção ou prisão (resultantes da 76.^a Sessão Plenária, de 9 de Dezembro de 1988); a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder (aprovados na 96.^a Sessão Plenária, de 29 de Novembro de 1985, da Assembleia Geral das Nações Unidas); o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (aprovado na 106.^a Sessão Plenária, de 17 de Dezembro de 1979, da Assembleia Geral das Nações Unidas) e, num outro plano, a Carta de Roterdão — policiamento para uma sociedade multiétnica (consagrada durante a Conferência de Roterdão, que teve lugar de 30 de Maio a 1 de Junho de 1996).

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

E aqui estamos no domínio do discurso da segurança.

Repescando algumas ideias de Jaques Julliard, autor do livro *A Culpa das Elites*, recolhidas de uma entrevista ao jornal *Diário de Notícias*, de 6 de Dezembro de 1997, constata-se a reflexão de que a temática da segurança anda associada à direita no sentido político do termo, o que poderá ser um erro de associação, porquanto historicamente o direito à segurança do cidadão impõe ao Estado o dever de a consagrar na prática.

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

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

Como se regista nessa entrevista, centrada na realidade francesa, a insegurança foi o discurso político da direita e as expressões ligadas à repressão da criminalidade dificilmente integravam o discurso democrático.

As concepções românticas do tipo “não é grave o furto de uma motocicleta” fizeram o seu percurso fora das correntes políticas da direita. Estão associadas a ambiências de clara protecção dos arguidos e dos criminosos, por contraposição à quase ausência de apoios às vítimas da criminalidade.

Este quadro merece reflexão.

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

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

Incorporado pelo pensamento democrático, o discurso da segurança é, hoje, num Estado de direito democrático, como o nosso, o discurso da garantia do exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A segurança não se contrapõe à liberdade.

Ela constitui, hoje, uma das várias e complexas vertentes em que se consubstancia a qualidade de vida dos cidadãos.

A segurança é condição do exercício da liberdade.

Por isso que, quer os regimes, quer os sistemas políticos e normativos, procuram elevados níveis de eficácia na actuação das chamadas forças de segurança, em ordem ao respeito e à defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, daqui decorrendo que, se esses direitos são a razão de ser da actuação policial, eles são também o limite à actuação policial.

Em democracia, das polícias exige-se eficácia, mas esta tem por limite os direitos fundamentais dos cidadãos.

A eficácia cede perante o respeito pelos direitos humanos.

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

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

Que quero dizer com isto?

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

Assim, as notícias sistemáticas nos “media” sobre assaltos a pessoas — os roubos — e a criminalidade contra o património provocam a sensação de insegurança na comunidade (v. o *Jornal de Notícias* do passado dia 5 onde se escrevia que “Lisboa regista por mês quase 6000 crimes daqueles que nos atingem”. A diferença entre a criminalidade e a segurança parece assumida, assinalando-se naquele texto, de Mário Contumélias, o consenso existente de que a solução não é encontrada de forma simplista com mais polícias e acção da justiça.

Essa mesma comunidade não sente qualquer insegurança quando, como se noticiava no dia 4 de Maio de 1998, no âmbito do crime organizado, o tráfico de armas e de droga equivale a 8 % do comércio mundial e que entre 2 % a 5 % dos produtos nacionais brutos dos países observados provêm de criminalidade económica e branqueamento de capitais.

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

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

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

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

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

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

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

A questão é saber se resultou ou como resultou!

É evidente que o programa do departamento de polícia da cidade de Nova Iorque tem outras componentes, a cidade e as suas especificidades, mas a verdade é que nos 4 anos anteriores a Maio de 1998, Nova Iorque viu reduzido em cerca de 44 % o índice de criminalidade geral e em cerca de 60 % o número de homicídios.

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

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

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

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

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

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

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

Daí a gratuitidade de algumas análises e leituras imputando aos imigrantes, em especial às comunidades africanas e também aos ciganos, sérias responsabilidades na criminalidade portuguesa e na insegurança das populações.

Respondendo de certa forma à injustiça desta discriminação, foi proferida há dias uma decisão inédita pelo Tribunal de Paredes.

Como noticiava o jornal *Público* de 28 de Fevereiro passado, um ex-autarca foi o “primeiro português a ser condenado por discriminação racial”.

Fazendo fé na notícia, o Tribunal da Comarca de Paredes, sob acusação do Ministério Público, condenou aquele autarca a 9 meses de prisão com pena suspensa por declarações públicas contra “ciganos” e “negros” do tipo “toda a gente sabe” que os “negros roubam mais” ou, “dou mil contos a quem me trouxer um cigano sério”.

Nesta reflexão, há que registar as especificidades de Portugal no que concerne ao problema da imigração e à problemática da etnia cigana.

Para nós, Portugueses, que temos como constante a emigração e o mar e que somos um produto de outros povos, por isso que seremos quase todos moçarabes ou cristãos novos, é uma responsabilidade histórica e inegável a tolerância e a aceitação da diferença das minorias étnicas e culturais que residem ou cruzam este país, sejam portuguesas ou estrangeiras.

Num apontamento singular, escrevia Manuel Alegre em “Alentejo e Ninguém” (1996):

“Eu gosto dos caminhos para o sul
onde passa o cigano e a rola brava.”
.....

e:

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

e, por fim:

“Eu sou o irregular o vagabundo o erradio
eu sou da errância e da distância e da errática
e proibida margem de outro rio”

A etnia cigana integra, desde tempos imemoriais, a geografia humana do país que somos e a sua grande culpa tem sido a dignidade da resistência à perda da sua cultura, da sua identidade.

Num breve registo, quanto ao racismo sobre os pretos, trago à vossa sensibilidade o poema de Gedeão “Lágrima de Preta”:

“Nem sinais de negro,
nem vestígios de ódio.
Água (quase tudo)
E cloreto de sódio.”

Este é um registo sobre a forma como olhamos aqueles que conosco convivem em Portugal.

Mas hoje, e agora, numa publicação da Comissão Nacional Consultiva dos Direitos do Homem, francesa, de 1996, na resposta a uma sondagem sobre as principais vítimas da xenofobia e do racismo em França, cidadãos europeus dos países do sul, de Portugal, da Espanha, da Itália e da Grécia integram o lote das vítimas do racismo e xenofobia em França.

Ali, somos os africanos e os ciganos daqui e não consta que tenhamos especiais responsabilidades na criminalidade e na insegurança nas cidades francesas.

A representação psicológica da diferença desenvolve esse sentimento virtual da insegurança e favorece o crescendo de abusos policiais, a mais das vezes sustentados pelas comunidades dominantes.

Retomando a nossa reflexão:

Independentemente da natureza externa ou interna da segurança, a nosso ver, a insegurança e, conseqüentemente, a segurança é, no essencial, um estado de espírito de cariz essencialmente psicológico.

É determinado por factores endógenos, traduzindo a interpretação que cada um de nós faz das sensações e do mundo que o rodeia, numa verdadeira percepção do espaço e da vida envolvente que resulta da sua própria vivência mas, também, por factores exógenos, dos quais assume especial relevância a força dos “media”, induzindo e determinando o sentir e o agir das pessoas.

E, aqui, não pode deixar de reconhecer-se a importância da existência de factos reais e de indicadores objectivos geradores das inseguranças, mas é a nossa leitura fortemente condicionada e induzida desses dados reais que gera os sentimentos e as percepções de segurança e ou de inseguranças.

Quando os níveis de mediatização atingem o inimaginável, o que está hoje a acontecer, o fenómeno espalha-se, criando nas pessoas a sensação de pânico, as mais das vezes resultante do acriticismo, como subproduto de uma mediatização, espectáculo à boa maneira da cultura norte-americana, diria eu, europeu, europeu do Sul, português.

O mais grave neste domínio do acriticismo e da manipulação indutora é a incapacidade, quando ocorra, de se rejeitar ou nem sequer reparar que podem estar a ser postos em causa, num processo de destruição, os valores fundamentais da sociedade ocidental, leia-se da Europa Ocidental e, em especial, do Sul, sem menosprezo pela Magna Carta de 15 de Maio de 1215 ou pelo “habeas corpus”, de 1679; por João Sem Terra.

É preciso estar atento. É preciso reflectir.

A resposta militar norte-americana ao terrorismo, exportada mediaticamente em termos de grande divulgação, levou, é preciso ter presente, a situações merecedoras de análise serena.

Dúvidas não há de que para todos os cidadãos é uma questão de insegurança e de exercício de liberdade, pelo que, de segurança.

A pressão mediática induziu a um estado de quase paranóia nas populações quanto à sua insegurança, gerando um clima de medo.

No *Diário de Notícias* de 31 de Outubro noticiava-se que a guerra americana contra o terrorismo fazia aumentar o medo nos portugueses, os quais “[...] aceitam algumas restrições à sua liberdade, em nome da segurança”.

Começava a surgir a ponta de um perigoso “iceberg”, qual seja o da negação dos valores que informam a nossa civilização ocidental, em que a liberdade e a dignidade do Homem não são sacrificáveis a quaisquer “slogans”.

Aumentando de tom, nas espirais do medo, surge o fantasma da guerra química e ou biológica, com espectro altamente mediatizado do Anthrax.

Também aqui os Portugueses sentiram o medo, mas a verdade é que a atitude acrítica sobre o tema assustou as pessoas, não se tendo demonstrado que as mais de 1200 chamadas de emergência recebidas na Protecção Civil tenham tido qualquer fundamento.

Desde um secretário de um tribunal da Relação que encontrou pó num processo até ao caso relatado pela *Visão* de 22 de Novembro: “Chegou a uma prateleira de um hipermercado e escolheu os pensos higiénicos. Já em casa abriu a caixa e reparou numas manchas brancas espalhadas pela fibra. Razão suficiente para ligar para a polícia e accionar todo o dispositivo já montado para combater os alarmes de carbúnculo. Bombeiros, Protecção Civil, PSP, Polícia Judiciária, delegado de saúde e Instituto Ricardo Jorge — todos entraram em campo. Feitas as análises, o resultado foi igual a todos: negativo.”

A situação atingiu foros inimagináveis quando, assaltada a instalação da EPAL nas Amoreiras, responsáveis se insurgem contra a falta de segurança no abastecimento de água a Lisboa, como se fosse possível defender tal abastecimento de uma qualquer injeção na tubagem ou um qualquer desembarque de pó branco no Castelo de Bode.

Isto, sem curar de saber como poderíamos nós levar a Espanha a militarizar o Tejo da nascente à fronteira para que o Anthrax não desaguasse nas praias da linha.

A verdade é que noticiava o *Correio da Manhã*, no dia 23 de Novembro, que a rede de água de Aveiro iria ser vigiada por “vídeo-polícias” em 2002!

A mediatização da problemática deste acto terrorista gerou a resposta do pavor e da irracionalidade, que começam a atingir níveis altamente preocupantes e que sustentam, à sua maneira, a tese de que a insegurança é essencialmente um problema psicológico, susceptível de ser induzido, designadamente a partir de ocorrências reais e através de instrumentos que permitem uma disseminada e célere divulgação em tempo real, dos quais um dos mais potentes são os “média”, em especial a televisão.

A proposta do parar para pensar tem a ver, sobretudo, com os limites dessa insegurança fabricada artificialmente, porquanto para nós, europeus e do Sul, integrantes de uma civilização ocidental que construímos num quadro de valores históricos, os fins não justificam os meios, ao menos quando esses meios atingem valores fundamentais da dignidade do Homem.

E é preocupante a notícia do *Diário de Notícias*, de 9 de Novembro, segundo a qual, na temática “Guerra ao terrorismo”, “Maioria dos Estados Unidos

usaria bomba atômica”, como não deixa de ser preocupante, para nós, embora noutro plano, a intervenção armada da Alemanha e a entrada do Japão.

Mas, no plano verdadeiramente fundamental, há que reflectir e actuar decisivamente para impedir consequências que atingem os valores da nossa civilização.

Não pode a cidadania europeia, nem quem defenda a dignidade da pessoa humana, aceitar, impávido e sereno, as noticiadas pretensões policiais e de responsáveis norte-americanos, no sentido de legalizar a tortura como meio de prova e a prisão preventiva sem prazo definido.

É evidente que tais medidas atingem o cerne da civilização dos europeus pois que retomam as ordálias medievais e são dignas da época das trevas, de todo em todo afastadas da nossa civilização, que tem por valores fundamentais a dignidade e a liberdade da pessoa humana.

À dimensão portuguesa, noticiava o *Expresso*, de 3 de Novembro, que a Judiciária vai ter poderes reforçados.

Se é discutível, do ponto de vista dos direitos fundamentais, a possibilidade de entrada em casa pela noite, em nossa opinião não é aceitável que a polícia de investigação criminal possa voltar a prender fora de flagrante delito sem mandado de um magistrado.

É preciso reflectir.

O Anthrax já não faz notícia.

As mães portuguesas voltaram a por pó de talco no rabinho dos bebés.

A criminalidade em Portugal baixou. Mas não se noticia mediaticamente o facto.

Perante a ausência desta mediatização, sentimo-nos seguros? Pude ler no *Diário de Notícias* de 29 de Novembro de 2001:

“Microbiólogo americano está na origem do envio de Anthrax.”

Noticia-se que um microbiologista dos Estados Unidos, membro de um programa de pesquisas sobre armas biológicas, terá procedido ao envio das cartas contaminadas para provocar o pânico sem causar a morte, numa estratégia destinada a provar a importância das armas biológicas e, com isso, conseguir mais verbas por parte do executivo norte-americano para a sua investigação.

Morreram 5 pessoas. Se isto for verdade, só o acriticismo e a ausência de racionalidade estão na origem da insegurança psicologicamente sentida por milhões de pessoas, com base na manipulação indutora mediática.

Num outro plano e também nesse jornal, na mesma data, lê-se:

“Excesso de poder da administração preocupa Congresso dos EUA.”

Na notícia regista-se que a administração do Presidente teve de se defender, no Congresso norte-americano, de querer usurpar as liberdades individuais em nome da luta antiterrorista.

Suscitava inquietação a decisão de criação de tribunais militares especiais para julgar cidadãos estrangeiros suspeitos de terrorismo, o que para nós consubstancia a revelação de um inaceitável sentimento de xenofobia, vindo de responsáveis de um país que se assume como líder dos direitos individuais e da democracia!

Aliás, o seu Departamento de Estado acaba de tornar público o relatório sobre direitos humanos, relativo ao ano de 2001, o qual é elucidativo quanto à atitude de olhar para fora, de forma pouco objectiva, omitindo o que se passa no seu interior, sem ser necessário, sequer, invocar a vigência da pena de morte.

Preocupação também o facto de a administração do Presidente norte-americano se ter arrogado o direito de ela própria autorizar a colocação sob escuta dos advogados dos detidos suspeitos de incitação ao terrorismo.

O Congresso questionava o que considerou ameaças às liberdades individuais e usurpação das prerrogativas do legislativo.

Por último, nesta intervenção já longa, é importante dizer que o sistema democrático e as concepções humanistas impõem aos Estados sistemas de controlo da actividade policial que permitam o correcto exercício da autoridade democrática, no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, sendo que, registe-se, a Europa defende o controle das polícias pelas magistraturas, como garantia da legalidade e da defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

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

Portugal dispõe de um sistema complexo de controlo externo, com a IGAI instituída em 1995 e com a Provedoria de Justiça cujo responsável é designado pelo Parlamento, para o âmbito administrativo e disciplinar, e com a Procuradoria-Geral da República e os tribunais na área da criminalidade dos agentes policiais.

Sendo uma vertente estruturante do regime democrático a separação de poderes, é da essência da democracia a independência dos tribunais, a qual só é concebível, no nosso quadro constitucional e, na afirmação superior dos princípios fundamentais do Estado de direito, com uma magistratura judicial independente e uma magistratura do Ministério Público autónoma do poder executivo.

Um Ministério Público sem autonomia, governamentalizado, constitui o pressuposto da intervenção do poder político nos tribunais, desde logo porque o Ministério Público integra o órgão de soberania tribunais e também porque o juiz é uma instância passiva, não podendo julgar senão as causas que o procurador lhe levar.

É apodíctico que um governo que domine o Ministério Público tem as condições objectivas para definir o que se deve investigar, como se deve investigar, que casos devem seguir para julgamento e que casos devem ser arquivados, bem como em que casos deve o procurador promover as prisões ou as solturas.

Foi um modelo na Alemanha do nazismo, esteve encapotado na ditadura em Portugal e desapareceu depois de Abril de 1974 com a consagração constitucional do princípio da autonomia do Ministério Público — artigo 219, n.º 2, da CR — sendo justo referir que constituiu uma das grandes bandeiras, na área da justiça, do falecido Sá Carneiro.

É, pois, um acto de cidadania, em sede de regime, combater qualquer veicidade que tenda a beliscar o princípio da autonomia do Ministério Público face ao Governo.

E isto, em Portugal, é tanto mais importante quanto se vem assistindo a uma diminuição acentuada, por via legislativa, do controle da actividade policial pelas magistraturas, designadamente do controlo que o Ministério Público e o Procurador-Geral da República detinham sobre a Polícia Judiciária, aquela que em Portugal investiga a criminalidade organizada, o tráfico, a lavagem do dinheiro e a corrupção, isto é, o crime de colarinho branco.

Com as polícias tuteladas pelo poder político — Governo — e com o Ministério Público igualmente governamentalizado, sem autonomia ou com autonomia mitigada, é bom de ver as consequências para os direitos fundamentais dos cidadãos, por falta de independência da magistratura a quem compete, por imperativo inconstitucional, a defesa da legalidade democrática.

A democracia impõe magistraturas independentes e autónomas do poder executivo.

Impor uma justiça independente do poder político é um acto de cidadania e de defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A independência da justiça passa pela autonomia do Ministério Público e constitui uma vertente estruturante do Estado de direito democrático.

Um sistema de controlo judiciário da actuação policial pela magistratura, autónoma e independente do poder político, garante e reforça o sentimento de segurança dos cidadãos, na dupla vertente de que a polícia intervém no rigoroso cumprimento do princípio da legalidade, sem abusos de poder e violações dos direitos humanos e de que **sempre** intervirá e investigará **todos** os crimes e **todos** os criminosos por igual, sem ponderar da sua importância social, económica ou política.

Nunca a eficácia e os interesses se poderão sobrepor aos princípios e valores estruturantes de um Estado de direito democrático, máxime ao princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei.

Exercer a cidadania é isso mesmo, impor, neste domínio, uma justiça independente do poder político sem ceder a critérios de oportunidade, celeridade ou interesses.

Obrigado.

Lisboa, 8 de Março de 2002.

António Henrique Rodrigues Maximiano

5 — O CONTROLO EXTERNO DA ACTIVIDADE POLICIAL — A IGAI

Intervenção apresentada no dia 16 de Setembro no âmbito da I Conferência Internacional sobre Controlo Externo da Polícia, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil, dias 16 e 17 de Setembro de 2002.

Agradecimento.

“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)

“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.)

Constituição da República Portuguesa.

A Inspecção-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.ºs 154/96, de 31 de Agosto, e 3/99, de 4 de Janeiro.

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

Esta implementação correspondeu ao cumprimento do programa de acção governativa do XIII Governo Constitucional, no seu ponto II — Administração Interna, 2 — Segurança dos Cidadãos, alínea K):

“Implementação de soluções institucionais e procedimentos tendentes a assegurar na área da Administração Interna, um controlo mais eficaz da observância da legalidade, da defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos e da reintegração da legalidade violada” [DAR, 2.ª série-A, n.º 2, p. 26-(7), de 8 de Novembro, de 1995].

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

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

Por isso que, logo no diploma inicial, se acentuam as especialidades e flexibilidade no recrutamento do pessoal, exigindo-se grande maturidade e experiência profissional, pessoas “[...] altamente qualificadas e com credibilidade para o exercício das melindrosas funções cometidas à IGAI, com isenção, independência, neutralidade, dedicação e abnegação”.

Desenvolvendo esta concepção, 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”*.

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

Assim, quer a polícia civil, a Polícia de Segurança Pública, quer a polícia de natureza militar, a Guarda Nacional Republicana, dispõem de inspecções-gerais que consubstanciam sistemas de controlo interno.

No plano do controlo externo da actividade policial, dispõe o modelo português da figura do Provedor da Justiça, eleito pelo Parlamento, de um controlo na área criminal exercido pelos tribunais, em especial pela Procuradoria da República e, ainda, de um controlo comportamental igualmente externo

às polícias, de incidência preventiva e de actuação na área disciplinar, a IGAI, cujo inspector-geral depende, embora não no desempenho efectivo da sua missão, do Ministro da Administração Interna, com quem despacha directamente.

Numa breve caracterização desta Inspeção-Geral, diremos que se trata de uma inspecção de alto nível, com autonomia técnica e administrativa, e com orçamento próprio.

A IGAI é dirigida por um inspector-geral, coadjuvado por dois subinspectores-gerais, e dispõe de um departamento de assuntos internos para observação e controlo do seu funcionamento, dependendo o respectivo director do inspector-geral.

De acordo com a lei, os cargos de inspector-geral e de subinspector-geral, bem como o de director dos Assuntos Internos, podem ser providos por magistrados judiciais ou do Ministério Público, sendo o de inspector-geral com a categoria mais elevada daquelas carreiras, juiz desembargador ou procurador-geral-adjunto.

Presentemente, o inspector-geral é um magistrado do Ministério Público, Procurador-Geral-Adjunto.

Os dois subinspectores-gerais são também magistrados, um igualmente Procurador-Geral-Adjunto e outro uma juíza de Direito.

Na sua estrutura orgânica, dispõe a IGAI de um serviço de inspecção e fiscalização, projectado para 22 elementos, recrutados por período de 3 anos e em comissão de serviço, na Administração Pública, provenientes das mais variadas áreas do conhecimento relacionado com actividades inspectivas, de investigação criminal, jurídicas, de administração pública e ou de comando ou direcção no âmbito das forças de segurança.

Este quadro de inspectores não desenvolve nenhuma carreira profissional na IGAI, nela desempenhando funções sob proposta do inspector-geral e nomeação do Ministro e mantendo todos os direitos da sua carreira de origem, ao que acresce uma remuneração suplementar de 30 %, destinada a compensar a disponibilidade permanente sem vinculação de horário, o risco da actividade funcional e a mais elevada qualidade e empenho no exercício de funções.

A nomeação é precária e temporalmente fixada e, de acordo com a lei, desempenham ou desempenham funções de inspectores pessoas oriundas da Procuradoria da República, juizes, inspectores de finanças, oficiais da polícia civil, altos funcionários da administração, oficiais da Polícia Militar e da Polícia Judiciária.

Neste modelo só o Ministro pode nomear os inspectores, mas sempre sob proposta do inspector-geral, o que significa um modelo em que os inspectores respondem perante o inspector-geral pelo seu trabalho e são da sua confiança, este responde perante o Ministro que o nomeou em despacho conjunto

com o Primeiro-Ministro, também por um período precário e temporalmente definido, e o Ministro responde perante o Parlamento.

Dispõe ainda a IGAI de um Núcleo de Apoio Técnico constituído por elementos de várias áreas do conhecimento, como sejam o Direito, a Linguística, a Antropologia e a Sociologia e ainda de uma repartição administrativa e de apoio geral.

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

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

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

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

Neste domínio, o Regulamento das Acções Inspectivas e de Fiscalização, Regulamento n.º 10/99, aprovado pelo despacho do MAI de 21 de Dezembro de 1998, dispõe no seu artigo 2.º — Deferimento da competência instrutória:

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

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

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

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

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

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

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

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

Assim os objectivos e estratégias dos planos de actividades não-de ter sempre no seu cerne a problemática do comportamento policial relativamente à cidadania e ao núcleo dos direitos fundamentais.

A qualidade da acção policial integra, implicitamente, esse núcleo, porquanto, quanto melhor for o desempenho das forças de segurança mais assegurados estão os direitos dos cidadãos e melhor será a sua qualidade de vida, dado que a segurança é uma das vertentes dessa qualidade de vida.

Têm sido desenvolvidas sistematicamente acções tendentes a garantir a defesa intransigente dos direitos fundamentais dos cidadãos, dos direitos humanos e a implementação de acções tendentes à melhoria da qualidade da acção policial.

Temos mantido a actividade preventiva da actuação policial, em especial nas áreas das detenções de cidadãos e do respeito pela sua dignidade, e desenvolvido acções inspectivas com pré-aviso, orientadas para a aferição do cumprimento da legalidade por parte dos agentes das forças de segurança, mas também das condições de trabalho, quer físicas, quer materiais, quer pessoais, procurando radiografar-se as estruturas orgânicas das instituições, os regimes disciplinares e disciplinadores e as carreiras profissionais.

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

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

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

Também a qualidade na e da acção policial vem sendo objectivo estratégico prioritário.

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

Assim, realizou no dia 11 de Janeiro de 2001 uma Conferência sobre “Formação Policial” sendo conferencista Don Jesus Maria Coral Gomez, Comissário do Corpo Nacional da Polícia de Espanha, co-director europeu do Programa de Assistência Técnica às Instituições Policiais de El Salvador; no dia 5 de Abril, uma Conferência sobre “O Novo Regime Jurídico das Crianças e Jovens”, realizada pela Dr.^a Leonor Furtado, magistrada do Ministério Público e docente do Centro de Estudos Judiciários, e no dia 8 de Junho a terceira Conferência subordinada ao tema “Análise da Informação Criminal e Criminalidade Económica”, com a intervenção dos Drs. Tito Soares, Francisco Matias e Carlos Cabreiro, respectivamente director do Departamento Central de Informação Criminal e Perícia Técnica da Polícia Judiciária, inspector chefe da Polícia Judiciária e coordenador do Departamento de Análise Criminal e de Informação da EUROPOL e coordenador de Investigação Criminal na Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica da Polícia Judiciária.

No corrente ano realizou-se no dia 26 de Junho uma Conferência sobre “Sistema Legal de Protecção de Dados Pessoais”, proferida pelo Dr. Luís Lignau da Silveira, presidente da Comissão Nacional de Protecção de Dados.

Neste programa, a IGAI realizou em 1998 o Seminário Internacional subordinado ao tema “Direitos Humanos e Eficácia Policial” (3 dias, no Centro Cultural de Belém, com representantes da Amnistia Internacional (observadora), do Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes (CPT) e da Associação Internacional para o Controlo Civil do Cumprimento da Lei (IACOLE), de entidades congéneres do Canadá, Espanha, Inglaterra, Suécia e Brasil.

Em Outubro de 2001, na Fundação Calouste Gulbenkian, um outro Seminário Internacional com o tema “Culturas e Segurança”, com a duração de 3 dias, contou com numerosos especialistas nacionais e estrangeiros.

Neste Seminário trataram-se as problemáticas da multiculturalidade, das quais sobressaem, designadamente, as questões de imigração e minorias étnicas, do racismo e xenofobia, da criminalidade, da importância da comunicação social e do sentimento de insegurança, da Internet, do urbanismo, dos jovens em grupo e das intolerâncias.

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

Procura-se ainda desenvolver de forma decisiva a intervenção inspectiva e fiscalizadora na área financeira, porquanto a sustentação das forças de segurança pelos contribuintes impõe a correcta aplicação e gestão dos dinheiros públicos.

Igualmente objectivo dos nossos programas de actividades, a observação dos recursos humanos e da sua gestão, por parte dos polícias.

Ao longo destes 6 anos de actividade, a IGAI procurou implementar relações internacionais com instituições congéneres e mantém um relacionamento sistemático com a Amnistia Internacional, com o Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes (CPT) e Associação para a Prevenção da Tortura (APT), respondendo directamente a estas instituições sempre que solicitados em virtude de ocorrências policiais concretas.

Para além de intervenções no Canadá, nos Estados Unidos, no âmbito da IACOLE, e na Europa, a IGAI esteve presente no Brasil, a convite da Secretaria da Justiça e da Segurança do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no Seminário Internacional “Polícia, Sociedade e Democracia — Desafios do Séc. XXI”, nos dias 24 e 25 de Abril de 2000 e, respondendo a idêntico convite também no segundo Seminário Internacional, que decorreu naquele Estado nos dias 28 e 29 de Março de 2001 sob o título “Polícia e Sociedade Democrática: Desafio do séc. XXI”, com intervenções do inspector-geral.

No passado mês de Fevereiro, do corrente ano, ainda a convite do Sr. Secretário de Estado da Justiça e da Segurança do Rio Grande do Sul, a IGAI esteve presente em Porto Alegre com uma intervenção no Seminário Internacional realizado no quadro do Segundo Forum Social Mundial e com o tema “O Estado democrático de Direito e as Instituições Policiais”.

Tem também a IGAI a obrigação e preocupação permanente do seguimento — “follow up” — do cumprimento das recomendações do Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes e das directivas emanadas pelo Ministro da Administração Interna.

Num outro domínio, que consideramos de maior importância, a IGAI vem desenvolvendo fiscalização selectiva, no sector das empresas de segurança privada e do cumprimento das leis que disciplinam os estabelecimentos nocturnos, designadamente as discotecas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Em consequência desta actividade, logo no ano de 1997 foram encerrados cerca de 100 locais de detenção, por não terem as mínimas condições de dignidade e, em 1997 e 1998, foram propostos o encerramento ou a intervenção urgente nas instalações físicas de cerca de 60 postos e esquadras da polícia portuguesa.

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

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

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

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

Também na sequência da actividade da Inspeção-Geral passaram a ser efectuados registos de detidos, passou a ser obrigatória a comunicação de detenção, via fax, aos Procuradores da República e foi reconhecido ao detido o exercício efectivo do direito ao contacto com o advogado, à solicitação de médico e à efectivação de telefonema.

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

Nesta senda de preocupações e com iniciativa da IGAI, cujo projecto elaborou, foi publicada uma lei única relativa ao uso de armas de fogo pelas forças policiais, a qual corresponde aos textos internacionais sobre a matéria.

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

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

Por ter alguma importância, não pode deixar de referir-se que, desde 1996, ano em que ocorreu uma morte imputável à polícia no interior das suas instalações, não mais viríamos a ter idêntica situação em Portugal.

Por outro lado, as situações de intervenção policial com morte, geralmente ocorridas com uso de arma de fogo em intervenções de perseguição criminal, foram 5 em 1996, 1 em 1997, 4 em 1998, 4 em 1999, 3 em 2000 e até finais de Julho do corrente ano 2, uma das quais ainda em investigação e a outra podendo consubstanciar um caso de legítima defesa, não significando necessariamente comportamentos censuráveis por parte do agente policial.

Tudo isto num universo de cerca de 46 000 agentes para uma população de cerca de 10 milhões de habitantes.

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

Noutros domínios, a IGAI desenvolveu uma série de actuações em ordem à melhoria da qualidade da acção policial, quer através de seminários, como se referiu, quer através da intervenção nos currículos escolares, quer na realização de auditorias e de estudos sobre as organizações e os seus agentes, designadamente de natureza sociológica, envolvendo os consumos de álcool e estupefacientes, análises das queixas, *stress* resultante da actividade policial, propondo-se, actualmente, ultimar um estudo sobre as condições de trabalho, outro sobre a violência dos polícias e sobre os polícias e um outro sobre o género, procurando conhecer o papel de mulher nas forças de segurança.

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

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

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

Aí se levanta a questão de a IGAI não poder aplicar sanções.

Quanto a esta matéria consideramos ser preferível, em Portugal, essa situação, porquanto a função melhor se assume corresponsabilizando um membro do Governo na aplicação dessas sanções.

Também no seu relatório do ano de 2002 a Amnistia Internacional volta a registar a intervenção da IGAI em 11 casos com medidas disciplinares em 3 deles.

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

Esta visão internacional do problema corresponde ao entendimento de que a independência significa não dependência do poder executivo, por isso que os

organismos de controlo externo que dependem dos parlamentos, também eles órgãos do poder político, são considerados independentes por não dependerem do Executivo.

A verdade é que, no caso português, o inspector-geral é nomeado pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Administração Interna, actuando com independência no seu desempenho funcional e com iniciativa processual.

Actua em quadros jurídico-processuais, diferentemente dos Provedores de Justiça, figura existente também em Portugal, eleito pelo Parlamento, mas que consubstancia uma actividade essencialmente de intervenção pública e de recomendação, não efectuando processos no sentido jurídico do termo.

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

Também o Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes, designadamente no seu relatório publicado em 26 de Julho de 2001, relativo à visita a Portugal no período de 19 a 30 de Abril de 1999, reconhece a actividade da IGAI como claramente positiva.

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

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

Se, como se escreveu numa decisão do Supremo Tribunal português: “Pode mesmo afirmar-se que o barómetro de um verdadeiro Estado de direito democrático está na maneira como as polícias actuam relativamente aos cidadãos”, a IGAI desde o seu início tem implementado o princípio segundo o qual, do ponto de vista da cidadania, das forças de segurança espera-se qualidade e eficácia na actuação, mas a eficácia das forças de segurança tem, como causa e por limite, os direitos fundamentais dos cidadãos.

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

Obrigado.

Escrito em Lisboa, 6 de Agosto de 2002.

António Henrique Rodrigues Maximiano,

Inspector-Geral da Administração Interna

CAPÍTULO II

**DIREITOS HUMANOS
E EFICÁCIA POLICIAL**

**6 — EXERCÍCIO DO DIREITO DE QUEIXA. CRIME SEMIPÚBLICO.
OFENDIDO MENOR DE 16 ANOS. INTERVENÇÃO POLICIAL.
MEDIDAS CAUTELARES E PROCEDIMENTOS DE IDENTIFI-
CAÇÃO**

Parecer n.º 9/99

P. A. n.º 25/99.

Na origem do presente processo esteve a exposição de fl. 1 a fl. 2, subscrita por JMC.

Os factos relatados podem resumir-se da seguinte forma:

No dia 14 de Janeiro de 1999, pelas 17 horas e 30 minutos, AVP, de 15 anos de idade, ao abrir a porta da sua residência, sita na Avenida S, na localidade de AAAA, teria sido surpreendida por um indivíduo de identidade desconhecida que à força se introduziu no interior da sua habitação, fechou a porta e sob a ameaça de uma arma (pistola), lhe perguntou por um tal ABC (pessoa que nunca ali morou), acabando por abandonar a residência alguns minutos depois, com a promessa de que iria voltar.

Familiares da menor, alertados para o sucedido, contactaram a PSP, que fez deslocar, de imediato, dois agentes ao local.

Depois de AVP ter relatado o sucedido com a descrição do indivíduo, os agentes de autoridade retiraram-se, referindo que iriam proceder a uma ronda na tentativa de localizar o agressor.

Na sequência do ocorrido, o exponente, na impossibilidade dos pais da menor o fazerem, deslocou-se na companhia desta, no próprio dia 14 de Janeiro, à Esquadra da PSP de AAAA, para apresentar queixa.

Uma vez ali, o graduado de serviço comunicou-lhe não poder aceitar a queixa, dado que, tratando-se de uma menor, teriam de ser os pais a fazê-lo, informando-o ainda de que dispunham do prazo de seis meses para o efeito.

No dia 28 de Janeiro de 1999, à saída da escola que frequenta, AVP, que se fazia acompanhar de sua tia, teria visto o agressor no passeio junto do estabelecimento de ensino, facto que transmitiu à última, a qual chamou o agente da PSP que se encontrava frente à escola e lhe relatou o ocorrido no dia 14 de Janeiro, pedindo-lhe que procedesse à identificação do indivíduo.

O dito agente teria recusado a diligência, com fundamento na ausência de queixa contra o mesmo.

No dia 29 de Janeiro a mãe da menor apresentou queixa na Esquadra de AAAA, a qual ficou registada com o NUIPC 0000.

É contra estes factos que o exponente se insurge.

Analisando

A) No que respeita ao exercício do direito de queixa

Sem afastar definitivamente a possibilidade de enquadramento dos factos descritos noutra espécie de crime, à partida, surgem-nos os mesmos como passíveis de integrar o crime de violação de domicílio, previsto e punido no artigo 190.º, n.os 1 e 3, do Código Penal.

Trata-se de um crime de natureza semipública, em que o procedimento criminal depende de queixa ou de participação — artigo 198.º do mesmo diploma legal.

Quando o procedimento criminal depende de queixa, em regra, tem legitimidade para apresentá-la o ofendido, considerando-se como tal o titular dos interesses que a lei especialmente quis proteger com a incriminação — artigo 113.º, n.º 1, do Código Penal.

Se o ofendido for menor de 16 anos, como era o caso, o exercício do direito de queixa pertence em primeira linha ao seu representante legal e, na sua falta, às pessoas indicadas nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 2 do citado artigo 113.º

Com interesse para a questão, vejam-se, ainda, os artigos 48.º a 52.º e 243.º a 247.º, todos do Código de Processo Penal.

Se atentarmos na informação da PSP de fl. 8 a fl. 9, onde se refere a presença dos agentes de autoridade no local, a imediata execução, por parte dos mesmos, de diligências cautelares tendentes à descoberta do autor dos factos denunciados, a comunicação de fl. 11, datada de 14 de Janeiro de 1999, e o teor do aditamento de fl. 12, surge-nos como adequada a actuação dos elementos da PSP.

Na verdade, face ao enquadramento jurídico que numa primeira abordagem se fez dos factos — possivelmente coincidente com o da PSP — e da análise dos preceitos legais vigentes, no que concerne ao exercício do direito de queixa, afigura-se-nos formalmente correcto o procedimento adoptado.

Importa salientar que não ficou prejudicada a adopção das medidas cautelares tendentes, designadamente à identificação do autor do crime.

B) No que respeita à recusa de identificação

O CPP, em sede “Das Medidas Cautelares e de Polícia”, prevê, no artigo 250.º, a identificação de suspeito.

O conceito legal de suspeito consta da alínea e) do artigo 1.º do mesmo diploma, que o define como “toda a pessoa relativamente à qual exista indício de que cometeu ou se prepara para cometer um crime, ou que nele participou ou se prepara para participar”.

“Os órgãos de polícia criminal podem proceder à identificação de qualquer pessoa encontrada em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, sempre que sobre ela recaiam fundadas suspeitas da prática de crimes, da pendência de processo de extradição ou de expulsão, de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou de haver contra si mandado de detenção.”

Refere o exponente que no dia 28 de Janeiro determinado agente de autoridade, após lhe terem sido relatados os factos ocorridos no dia 14 do mesmo mês, se recusou a identificar um indivíduo que se encontrava no passeio, junto à escola frequentada por AVP, depois desta e da sua tia, que na ocasião a acompanhava, o terem interpelado para o efeito, dando-lhe conhecimento de que se tratava do autor do crime.

A justificação para a recusa do procedimento de identificação, apresentada pelo agente da PSP, ter-se-ia fundado na ausência de queixa.

Neste aspecto existe divergência entre a versão dos factos apresentados pelo exponente e o constante do aditamento de fl. 12.

Refere-se aqui que ao agente JR foi solicitado pelo menor e sua mãe, junto à Escola Secundária de AAAA, que fixasse o cidadão suspeito.

Neste particular, e não sendo possível configurar com exactidão como os factos ocorreram, apenas deixamos a seguinte reflexão:

Verificados os pressupostos do artigo 250.º, n.º 1, do CPP, ainda que o procedimento criminal em causa revista natureza semipública, não nos parece adequado que se faça depender, sempre, a medida de identificação de suspeito da efectiva apresentação da queixa.

O preceito não o exige e a inclusão do procedimento de identificação de suspeito em sede de medidas cautelares e de polícia onde se inscreve precisamente a prática dos actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, induz o contrário.

Ministério da Administração Interna

Inspeção-Geral da Administração Interna.

Lisboa, 27 de Julho de 1999.

Maria José Nogueira

7 — PROCEDIMENTO DOS AGENTES POLICIAIS, ENQUANTO ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL, NO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 250.º DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

Parecer n.º 4/2000

I — Introdução

A Ex.^{ma} Procuradora-Adjunta, a exercer funções na ... secção do DIAP de ... proferiu, em 15 de Dezembro de 1999, despacho final de arquivamento, no Inquérito n.º 00000, tendo determinado o envio ao Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral da Administração Interna de certidão do auto de notícia que deu origem ao referido inquérito, bem como certidão do seu despacho final.

A remessa de tais certidões deveu-se ao facto de, em seu entender, ter sido deficientemente cumprido o disposto no artigo 250.º do Código de Processo Penal pelos dois elementos das BAC da ... Esquadra da PSP de ... que procederam à elaboração do respectivo auto de notícia.

Pretendia igualmente aquela Sr.^a Magistrada que aquela força policial seja alertada, de modo a obstar que este tipo de actuações continue a ocorrer.

Por despacho da Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral, antecedido de despacho do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral, ambos datados de 27 de Março de 2000, foi-me determinado emitir parecer sobre esta questão.

II — Relatório

A) Os factos

No dia 7 de Novembro de 1997, cerca das 10 horas, os agentes das BAC JBP e MBP, ambos a prestar serviço na ... Esquadra da PSP de ... da divisão de ... tomaram conhecimento, via rádio, através da central rádio da Divisão da PSP do ... que, junto a umas oficinas existentes na Estrada Militar na localidade de BBBBB, se encontrava um indivíduo que tinha sido interceptado por populares e que tinha, na sua posse, material furtado.

Chegados ao local, o agente MBP procedeu à identificação do indivíduo, com base nos elementos que este lhe forneceu oralmente, uma vez que, na altura, não era portador de qualquer documento de identificação, tendo constado do auto de notícia que elaborou que se tratava de: “LMS, nascido em Agosto de 1948, casado, vendedor ambulante, filho de JDS e de PRS, natural de Lisboa, e residente nas traseiras do cinema XPTO, barraca sem número, na localidade OTPX”.

Ainda, no auto de notícia, e relativamente à identificação deste indivíduo, o agente MBP fez constar que não foi possível confirmar a veracidade destes elementos de identificação, por não ter sido possível o contacto com nenhum familiar daquele, referindo, mais adiante, as exaustivas tentativas levadas a cabo no sentido de confirmar a sua identidade, as quais se revelaram infrutíferas.

Os objectos furtados, encontrados na posse do identificado LMS, foram posteriormente entregues ao legítimo proprietário dos mesmos, OSF, devidamente identificado no auto de notícia por, na altura, ser portador do seu bilhete de identidade, tendo-se procedido, após exame e avaliação de tais objectos, à sua entrega.

Já no interior da Esquadra, o identificado LMS confessou a autoria do furto e, porque foi necessário o uso da força pelos populares aquando da sua detenção, este apresentava alguns hematomas, recusando-se, no entanto, a receber qualquer tratamento.

O auto de notícia foi encerrado pelo autuante MBP, agente n.º 000000, e pela testemunha JBP, agente n.º 000000, ambos da 333.^a Esquadra da PSP de ...

B) Do procedimento após a detenção

Não consta da certidão que nos foi remetida pelo DIAP ter sido efectuada a comunicação da detenção ao Ministério Público, nos termos do artigo 259.º do Código de Processo Penal.

Desconhece-se, assim, se o detido foi presente ao Juiz de Instrução para interrogatório, nos termos do artigo 141.º do Código de Processo Penal e se este lhe terá aplicado alguma das medidas de coacção do artigo 196.º e seguintes, a fim de aguardar os ulteriores termos do processo em liberdade ou, se o mesmo foi interrogado perante o Ministério Público, nos termos do artigo 143.º e lhe terá sido aplicada a medida de coacção do artigo 196.º, dado que, neste caso, não havia lugar a julgamento em processo sumário, atenta a natureza da infracção — crime de furto qualificado, previsto e punido pelos artigos 203.º e 204.º, n.º 2, alínea e), ambos do Código Penal, com pena de prisão de 2 a 8 anos.

No entanto, não nos alongaremos sobre esta questão, uma vez que só indirectamente está relacionada com o objecto do presente parecer, o qual tem por base a análise da conduta levada a cabo pelos agentes JBP e MBP quando procederam à detenção de um indivíduo em flagrante delito, por suspeita da prática de um crime de furto qualificado.

C) Da insuficiência da notificação

No seu despacho final, determinando o arquivamento do inquérito, a Ex.^{ma} Procuradora-Adjunta diz a certa altura que: “[...] *Constata-se porém que tal indivíduo foi deficientemente identificado no Posto da PSP e, apesar das diligências efectuadas, não foi possível comprovar os dados que verbalmente forneceu ao agente da PSP que lavrou tal auto.*

Por tal motivo, não dispõem os autos de elementos seguros quanto à autoria dos factos ilícitos apurados e não se vislumbra, face ao tempo entretanto decorrido, que seja possível obter tais elementos, pelo que nos termos do disposto no artigo 277-2 do CPP se determina o seu arquivamento.”

Mais adiante, e ainda neste despacho, a Ex.^{ma} Procuradora-Adjunta determina a remessa de certidão do auto de notícia e, deste seu despacho, à Inspecção-Geral da Administração Interna, nos seguintes termos: “*Porque se mostra deficientemente cumprido o disposto no artigo 250.º do CPP, e como forma de evitar que tais situações continuem a ocorrer, remeta certidão deste despacho, bem como do auto de notícia, de fls. 2 e 3 ao Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral da Inspecção Interna”.*

III — Questão essencial — Enquadramento e análise

À data da prática dos factos ora em apreço, relatados no auto de notícia que deu origem ao Inquérito NUIPC 000000 e, relativamente à identifica-

ção de suspeito, o artigo 250.º do Código de Processo Penal apresentava a seguinte redacção:

1 — Os órgãos de polícia criminal podem proceder à identificação de pessoas encontradas em lugares abertos ao público habitualmente frequentados por delinquentes.

2 — Os órgãos de polícia criminal procedem à identificação de suspeitos, facultando-lhes, para o efeito, a possibilidade de comunicação com pessoas de confiança e realizando, em caso de necessidade, provas dactiloscópicas, fotográficas ou de análoga natureza e convidando-os a indicar residência onde possam ser encontrados e receber comunicações

3 — Havendo motivo para suspeita, os órgãos de polícia criminal podem conduzir as pessoas que forem incapazes de se identificar ou se recusarem a fazê-lo ao posto policial mais próximo e compelindo-as a permanecer ali pelo tempo estritamente necessário à identificação, em caso algum superior a seis horas.

4 — Os actos de identificação levados a cabo nos termos da segunda parte do n.º 2 e nos do n.º 3 são sempre reduzidos a auto.

5 — Os órgãos de polícia criminal podem pedir ao suspeito, bem como a quaisquer pessoas susceptíveis de fornecerem informações úteis, e deles receber, sem prejuízo, quanto ao suspeito, do disposto no artigo 59.º, informações relativas a um crime e, nomeadamente, à descoberta e à conservação de meios de prova que poderiam perder-se antes da intervenção da autoridade judiciária.

Com a publicação, em 21 de Fevereiro de 1995, da Lei n.º 5/95, a aplicação do preceito legal acima transcrito passou a ser conjugado com o estatuído nesta lei, a qual veio estabelecer a obrigatoriedade de porte de documento de identificação — v. o seu artigo 5.º

E, relativamente ao procedimento de identificação, quando o indivíduo que se pretende identificar não possui qualquer documento de identificação, o artigo 3.º da Lei n.º 5/95 versa o seguinte:

1 — Nos casos de impossibilidade de identificação nos termos do artigo anterior, ou nos casos de recusa de identificação, terá lugar um procedimento de identificação que consiste em conduzir o identificando ao posto policial mais próximo, onde permanecerá pelo tempo estritamente necessário à identificação e que não poderá, em caso algum, exceder duas horas.

2 — O mesmo procedimento pode incluir, em caso de necessidade, provas dactiloscópicas, fotográficas ou de análoga natureza, as quais são destruídas,

na presença do identificado, não se confirmando a suspeita, e ainda a indicação, pelo identificado, de residência onde possa ser encontrado e receber comunicações.

3 — A redução a auto do procedimento de identificação é obrigatória em caso de recusa de identificação e é nos demais casos dispensada, a solicitação da pessoa a identificar.

4 — Quando seja lavrado o auto, nos termos do número anterior, do mesmo será entregue cópia ao identificado e ao Ministério Público.

5 — Quando se deverá presumir que o identificado possa ser menor, os agentes das forças ou serviços de segurança devem, de imediato, comunicar com os responsáveis pelo mesmo.

6 — O procedimento de identificação será sempre comunicado a pessoa da confiança do identificado, quando este o solicite.

Ainda, relativamente aos meios de identificação, o artigo 4.º daquela lei estatui que, quando o cidadão se não pode identificar através de documento de identificação, o recurso ao procedimento a que se refere o artigo anterior só terá lugar quando não se possam utilizar os seguintes meios:

- a) Identificação por um terceiro, devidamente identificado, que garanta a veracidade dos dados pessoais oferecidos pelo cidadão não portador de documento com que possa identificar-se;
- b) Comunicação do identificado com pessoa da sua confiança, no sentido de apresentar, por via dela, os meios de identificação;
- c) Acompanhamento do identificado ao lugar onde se encontrem os seus elementos de identificação.

Não nos iremos debruçar sobre as dificuldades surgidas na aplicação destes dois regimes legais, com normas de procedimento de identificação diferenciadas, porque, após a entrada em vigor da Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, que veio introduzir alterações ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, foi criado um regime único de identificação de suspeitos, o qual vem contemplado no artigo 250.º daquele diploma legal, sob o título “*Identificação de suspeito e pedido de informações*”, com a seguinte redacção:

1 — Os órgãos de polícia criminal podem proceder à identificação de qualquer pessoa encontrada em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, sempre que sobre ela recaiam fundadas suspeitas da prática de

crimes, da pendência de processo de extradição ou de expulsão, de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou de haver contra si mandado de detenção.

2 — Antes de procederem à identificação, os órgãos de polícia criminal devem provar a sua qualidade, comunicar ao suspeito as circunstâncias que fundamentam a obrigação de identificação e indicar os meios por que este se pode identificar.

3 — O suspeito pode identificar-se mediante a apresentação de um dos seguintes documentos:

- a) Bilhete de identidade ou passaporte, no caso de ser cidadão estrangeiro;
- b) Título de residência, bilhete de identidade, passaporte ou documento que substitua o passaporte, no caso de ser cidadão estrangeiro.

4 — Na impossibilidade de apresentação de um dos documentos referidos no número anterior, o suspeito pode identificar-se mediante a apresentação de documento original, ou cópia autenticada, que contenha o seu nome completo, a sua assinatura e a sua fotografia.

5 — Se não for portador de nenhum documento de identificação, o suspeito pode identificar-se por um dos seguintes meios:

- a) Comunicação com uma pessoa que apresente os seus documentos de identificação;
- b) Deslocação, acompanhado pelos órgãos de polícia criminal, ao lugar onde se encontram os seus documentos de identificação;
- c) Reconhecimento da sua identidade por uma pessoa identificada nos termos do n.º 3 ou do n.º 4 que garanta a veracidade dos dados pessoais indicados pelo identificado.

6 — Na impossibilidade de identificação, nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5, os órgãos de polícia criminal podem conduzir o suspeito ao posto policial mais próximo e compeli-lo a permanecer ali pelo tempo estritamente indispensável à identificação, em caso algum superior a seis horas, realizando, em caso de necessidade, provas dactiloscópicas, fotográficas ou de natureza análoga e convidando o identificado a indicar residência onde possa ser encontrado e receber comunicações.

7 — Os actos de identificação levados a cabo nos termos do número anterior são sempre reduzidos a auto e as provas de identificação dele constantes

são destruídas na presença do identificando, a seu pedido, se a suspeita não se confirmar.

8 — Os órgãos de polícia criminal podem pedir ao suspeito, bem como a quaisquer pessoas susceptíveis de fornecerem informações úteis, e deles receber, sem prejuízo, quanto ao suspeito, do disposto no artigo 59.º, informações relativas a um crime e, nomeadamente, à descoberta e à conservação de meios de prova que poderiam perder-se antes da intervenção da autoridade judiciária.

9 — Será sempre facultada ao identificando a possibilidade de contactar com pessoa da sua confiança.

Analisados estes preceitos legais, caberá referir que os mesmos foram criados pela necessidade de se atribuir às forças policiais os meios indispensáveis para que estas possam desenvolver, de uma forma mais eficaz, a prevenção e a contenção da criminalidade.

Passando agora à questão essencial, objecto deste parecer, procederemos à sua análise, sobre duas perspectivas, procedendo-se, em primeiro lugar, à análise e enquadramento legal da certidão que nos foi remetida pela Ex.^{ma} Sr.^a Procuradora-Adjunta no DIAP e, em segundo lugar, à análise e aplicação do disposto no artigo 250.º do Código de Processo Penal.

A) Da certidão

Será que, no caso em apreço, os elementos da PSP deram o devido cumprimento ao estatuído no artigo 250.º do Código de Processo Penal?

Após análise da certidão que nos foi remetida pela Ex.^{ma} Procuradora-Adjunta no DIAP e, ao contrário daquilo que é entendido por aquela Sr.^a Magistrada, entendemos não estar perante uma detenção efectuada por um órgão de polícia criminal para se proceder à identificação enunciada no artigo 250.º do Código de Processo Penal, mas sim perante uma detenção em flagrante delito de um indivíduo sob suspeita de ter cometido um crime de furto, previsto e punido nos artigos 203.º e 204.º, n.º 2, alínea e), do Código Penal, a que corresponde pena de prisão de 2 a 8 anos.

Assim sendo, esta detenção terá de ser analisada à luz dos preceitos legais estabelecidos nos artigos 254.º e seguintes do Código de Processo Penal, uma vez que a detenção a que alude o artigo 250.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, é um caso especial de detenção para identificação.

Ora, no caso em análise, foi dado conhecimento à entidade policial, via rádio, que determinado indivíduo se encontrava retido por populares, por se en-

contrar na via pública a tentar vender peças de automóveis que tinha furtado na madrugada desse mesmo dia, numa garagem sita nas imediações, facto comprovado pelo proprietário da garagem, a quem aquele tentava vender algumas peças.

Ao chegar ao local, a entidade policial constituída por dois elementos da ... Esquadra da PSP de ... a prestar serviço nas BAC, procederam à detenção do indivíduo, por se verificar uma situação de flagrante delito, por suspeita da prática de um crime de natureza pública — crime de furto qualificado, punível com pena de prisão de 2 a 8 anos.

Uma vez que esta detenção terá de ser procedida de imediata comunicação ao Ministério Público, com a elaboração do respectivo auto de notícia que acompanha o detido, cf. artigo 259.º, alínea *b)*, e artigo 243.º, n.º 1, ambos do Código de Processo Penal este, ao receber o expediente, ou promoveria, se fosse caso disso, o julgamento em processo sumário, ou enviaria ao Juiz de Instrução, para primeiro interrogatório, nos termos do artigo 141.º do Código de Processo Penal, ou procederia a interrogatório não judicial, nos termos do artigo 143.º do mesmo diploma legal.

Como, da certidão que nos foi remetida pelo DIAP, consta somente cópia do auto de notícia e do despacho final proferido pelo Ministério Público, no âmbito do inquérito, desconhece-se qual das medidas terá sido tomada por aquele Magistrado, após lhe ter sido apresentado o detido, ou após lhe ter sido comunicada a detenção, nos termos da alínea *b)* do artigo 259.º do Código de Processo Penal.

Face ao exposto, e tendo em conta os elementos que nos foram remetidos para apreciação, nada temos a apontar relativamente à actuação levada a cabo pelos agentes JBP e MBP da ... Esquadra da PSP de ... quando, no dia 7 de Novembro de 1997, procederam à detenção de um indivíduo em situação de flagrante delito, por suspeita da prática de um crime de furto qualificado, a que corresponde pena de prisão de 2 a 8 anos.

B) Da aplicação do artigo 250.º do Código de Processo Penal

Caberá agora e, porque constitui igualmente objecto do presente parecer, apurar em que situações e em que termos devem os órgãos de polícia criminal fazer uso do disposto no artigo 250.º do Código de Processo Penal.

Em primeiro lugar, começaremos por definir em que consiste o modo de actividade administrativa da polícia.

Assim, segundo Marcello Caetano, in *Manual de Direito Administrativo*, 8.ª ed., vol. II, p. 1066, esta actividade consiste “[...] no modo de actuar da autoridade ad-

ministrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir [...]”

Passemos, de seguida, a debruçar-nos sobre quais os fins da actuação da Polícia de Segurança Pública, no domínio da segurança interna.

Sendo o domínio próprio da polícia, a prevenção da criminalidade, o seu âmbito de competência material e territorial, vem regulado na Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro — Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública.

Um dos fins de actuação da Polícia de Segurança Pública, no contexto da segurança interna, é a prevenção e combate aos comportamentos criminais, numa interpenetração com as comunidades locais que servem — v. artigo 2.º, n.º 2, da já citada Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, e, ainda “*prosseguir as atribuições que lhe forem cometidas por lei em matéria de processo penal*” — *alínea g) da citada lei, considerando-se órgão de polícia criminal para efeitos do disposto no Código de Processo Penal todos os elementos da PSP com funções policiais* — v. artigo 8.º, n.º 1, alínea *b)*, desta lei.

Temos então as medidas cautelares de polícia (consubstanciadas no exercício de uma competência própria e não delegada, uma vez que ainda não são actos processuais), que são actos de polícia, estritamente conexos com eventuais actos do processo criminal e, daí, estarem disciplinados no Código de Processo Penal.

Estas medidas cautelares e de polícia, enunciadas no capítulo II do Código de Processo Penal, onde se encontra inserida a medida de identificação de suspeito e pedido de informações do artigo 250.º, ora em análise, são normas precisas, cuja execução deve ter em conta a garantia dos cidadãos.

E, porque se trata de normas que estabelecem medidas de polícia, torna-se necessário evitar a sua discricionariedade, procedendo-se ao controlo da legalidade do uso desta medida, através da exigência, aos órgãos de polícia criminal, de que façam constar em auto, os actos de identificação por si realizados — v. n.º 7 da citada disposição legal.

É ainda, no uso desta sua atribuição que, nos termos do artigo 250.º do Código de Processo Penal, para além da identificação de pessoas em determinados locais, as forças policiais poderão proceder à identificação de suspeitos e, como medida cautelar de polícia, conduzir pessoas ao posto policial mais próximo, para fins de identificação, com eventual retenção até ao máximo de seis horas.

Nestes moldes, o procedimento de identificação enunciado no artigo 250.º do Código de Processo Penal é uma actividade que pertence indistintamente à função administrativa e à função judiciária das polícias, estando regulada no Código de Processo Penal, dada a estreita conexão processual e a relevância para um eventual processo crime que venha a ser instaurado.

Assim, e porque a medida enunciada no n.º 3 deste preceito legal não constitui uma medida detentiva, nada tendo a haver com as medidas contempladas no artigo 254.º do Código de Processo Penal, esta medida de condução ao posto policial para identificação, com a eventual realização de provas dactiloscópicas, fotográficas ou outras enunciadas no n.º 2 daquele preceito legal, terá de ser efectuada com cautela, para evitar possíveis abusos e garantir a legalidade desta actuação.

No entanto, apesar destas medidas, como já atrás referimos, caberem dentro das competências das forças policiais, não poderemos esquecer que, no caso de colheita de informações relativas a um crime, esta autonomia policial não invalida a obrigação de imediata transmissão da notícia do crime à entidade a quem cabe a direcção do inquérito, e que é o Ministério Público.

A realçar este entendimento, temos o disposto no artigo 55.º do Código de Processo Penal que, versando sobre a competência dos órgãos de polícia criminal no seu n.º 2, refere que “*Compete em especial aos órgãos de polícia criminal, mesmo por iniciativa própria, colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar as cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova*”.

Mas, logo de seguida, o artigo 56.º do Código de Processo Penal estabelece que os órgãos de polícia criminal actuam sob a direcção das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional.

Assim, como princípio da investigação oficial, temos que, o inquérito e qualquer acto de investigação ou de notícia de um crime, ou qualquer acto necessário e urgente, destinado a assegurar um meio de prova, é realizado sob a titularidade e a direcção do Ministério Público, estando os órgãos de polícia criminal colocados na sua dependência funcional, não só na fase de inquérito como também na fase que precede a instauração de um eventual inquérito.

De acordo com o que ficou exposto, a investigação da criminalidade é uma das actividades que incumbe às forças e serviços de segurança, enquanto órgãos de polícia criminal. No entanto, a sua forma de actuação terá de estar minuciosamente disciplinada pela legislação processual penal e esclarecida, em caso de dúvida, pelo Ministério Público e, em última análise pela jurisprudência e pela doutrina.

Para tal, há que haver uma coordenação entre a organização e funcionamento dos órgãos de polícia criminal e a organização e funcionamento do sistema de justiça penal, protagonizado pelo Ministério Público na fase de inquérito. Isto porque, devido às suas múltiplas intersecções, a actuação destes dois sistemas, não obstante possuírem autonomia estatuais, funcionais e orgânica, é por vezes mal compreendida e frequentemente descoordenada, ao nível da execução.

Em conclusão, todos os actos processuais praticados no âmbito de um inquérito, ou todos os actos praticados pelas forças policiais na prevenção e contenção da criminalidade e que consubstanciem o exercício de poderes-deveres funcionais, estão sujeitos à fiscalização das autoridades judiciais, as quais visam, para além do mais, controlar eventuais abusos ou ilegalidades, que possam vir a ser cometidas — v. artigos 55.º e 56.º do Código de Processo Penal.

IV — Conclusões/Propostas

1.^a Após análise da certidão que nos foi remetida pela Ex.^{ma} Procuradora-Adjunta no DIAP e, ao contrário daquilo que é entendido por aquela Sr.^a Magistrada, entendemos não estar perante uma detenção efectuada por um órgão de polícia criminal, para se proceder à identificação enunciada no artigo 250.º do Código de Processo Penal mas sim perante uma detenção em flagrante delito de um indivíduo sob suspeita de ter cometido um crime de furto, previsto e punido nos artigos 203.º e 204.º, n.º 2, alínea e), do Código Penal, a que corresponde pena de prisão de 2 a 8 anos.

2.^a Assim sendo, esta detenção terá de ser analisada à luz dos preceitos legais estabelecidos nos artigos 254.º e seguintes do Código de Processo Penal, uma vez que a detenção a que alude o artigo 250.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, é um caso especial de detenção para identificação.

3.^a Sendo esta uma das medidas cautelares e de polícia enunciadas no capítulo II do Código de Processo Penal, onde se encontra inserida a medida de identificação de suspeito e pedido de informações do citado artigo 250.º

4.^a E, é no uso desta sua atribuição que, nos termos do artigo 250.º do Código de Processo Penal, para além da identificação de pessoas em determinados locais, as forças policiais poderão proceder à identificação de suspeitos e, como medida cautelar de polícia, conduzir pessoas ao posto policial mais próximo, para fins de identificação, com eventual retenção até ao máximo de seis horas.

5.^a Nestes moldes, o procedimento de identificação enunciado no artigo 250.º do Código de Processo Penal, é uma actividade que pertence indistintamente à função administrativa e à função judiciária das polícias não constituindo, a medida enunciada no n.º 3 deste preceito legal, uma medida detentiva nada tendo a haver com as medidas contempladas no artigo 254.º do Código de Processo Penal, pelo que terá de ser efectuada com cautela, para evitar possíveis abusos e garantir a legalidade desta actuação.

6.^a Face ao exposto, e tendo em conta os elementos que nos foram remetidos para apreciação, nada temos a apontar relativamente à actuação levada a

cabo pelos agentes JBP e MBP da ... Esquadra da PSP de ..., quando procederam à detenção de um indivíduo em situação de flagrante delito, por suspeita da prática de um crime de furto qualificado, a que corresponde pena de prisão de 2 a 8 anos, nos termos dos artigos 254.º e seguintes do Código de Processo Penal.

Lisboa, 5 de Abril de 2000.

A Inspectora Superior Principal,

Adelaide Sequeira

8 — FALTA DE UM DOS REQUISITOS FORMAIS DOS MANDADOS DE DETENÇÃO FACE AO DISPOSTO NO ARTIGO 258.º DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

Parecer n.º 5/2000

I — Introdução

O Ex.^{mo} Inspector-Geral Major General do Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana solicitou, no passado dia 14 de Junho, à Inspeção-Geral da Administração Interna um pedido de parecer quanto à legalidade de mandados de detenção e condução que, não obstante conterem o selo branco do serviço de que emanam — tribunal — não contêm a assinatura da autoridade judiciária que ordenou a sua emissão, levantando sérias dúvidas quanto à sua legalidade e, consequentemente, quanto ao seu cumprimento.

Por despacho da Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral, datado de 19 de Junho de 2000, foi-me determinado emitir parecer sobre esta questão.

O objecto deste parecer circunscreve-se tão-somente à questão de saber se os mandados de detenção que não contenham a assinatura da autoridade judiciária que ordena a sua emissão e posterior cumprimento são ou não válidos.

A análise a empreender neste parecer incidirá sobre os requisitos a que devem obedecer os mandados de detenção, de acordo com o artigo 258.º do Código de Processo Penal, não sendo abordada neste parecer, por não ser objecto do mesmo, a questão da competência para ordenar a detenção.

Os textos legais a considerar, face à natureza desta questão, envolvem o Código de Processo Penal, a Constituição da República Portuguesa e o Decreto do Governo de 16 de Fevereiro de 1912.

É do seguinte teor o despacho que motivou o pedido de consulta ora em apreço:

*“[...] Recentemente, foi ordenada pela autoridade judiciária a detenção e condução ao Tribunal de um indivíduo, através do respectivo mandado, o qual, tendo sido escriturado em papel timbrado do mesmo tribunal, apresentava uma assinatura ‘por ordem do juiz de direito’ localizada no preciso espaço reservado à assinatura do juiz **devidamente autenticada com o selo branco.***

Pelo facto da assinatura do juiz de direito não constar no mandado de detenção e condução surgiram algumas dúvidas acerca da sua legalidade, nos termos em que foi formulada face ao disposto no Código de Processo Penal.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 258.º do CPP estabelece que constitui nulidade a não inclusão nos mandados de detenção dos requisitos constantes das alíneas do n.º 1 do referido artigo, constando expressamente na alínea a) a assinatura da autoridade judiciária ou de polícia criminal competente.

Também os artigos 4.º e 6.º da Lei Orgânica da Guarda, apesar de estabelecerem que a GNR deve actuar sob direcção da autoridade judiciária, essa actuação deverá estar em conformidade com as normas do Código de Processo Penal conforme é prescrito no n.º 2 do já referido artigo 6.º

Recuando um pouco mais no tempo verifica-se que, pelo Decreto do Governo de 16 de Fevereiro de 1912, é estabelecido que o selo branco apostado num documento lhe confere autenticidade.

Em face do exposto, solicita-se a V.ª Ex.ª seja dado parecer por essa Inspeção-Geral de modo a dissipar eventuais dúvidas e a clarificar procedimentos relativamente ao assunto em apreço [...].”

Porque está em causa matéria relacionada com a privação da liberdade física dos cidadãos, o parecer estruturar-se-á em quatro fases, começando por uma abordagem sucinta relativamente à natureza da detenção, passando pela análise da sua finalidade e requisitos formais dos mandados de detenção e, por fim, quais as consequências legais da falta de algum destes requisitos.

II — Natureza da detenção

É no domínio do processo penal que o direito à liberdade física dos cidadãos envolve mais sentido, constituindo a privação da liberdade de um cidadão, uma cautela processual.

Assim, no direito processual penal estão contidas as necessidades inalienáveis de segurança e defesa da sociedade e a Constituição da República Portuguesa enumera os princípios fundamentais dos direitos, liberdades e garantias e, de entre eles, o direito de liberdade.

Analisados estes dois preceitos legais, verifica-se que, em matéria de detenção, estas duas leis reflectem, face à gravidade da privação de liberdade de um indivíduo, cautela na delimitação dos seus pressupostos objectivos e na competência para a levar a cabo.

Assim, dispõe o artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa que:

1. Todos têm direito à liberdade e à segurança.
2. Ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança.
3. Exceptua-se deste princípio a privação da liberdade, pelo tempo e nas condições que a lei determinar, nos casos seguintes:
 - a) Prisão preventiva em flagrante delito ou por fortes indícios da prática de crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite seja superior a três anos;
 - b) Prisão ou detenção de pessoa que tenha penetrado ou permaneça em território nacional ou contra a qual esteja em curso processo de extradição ou de expulsão;
 - c) Prisão disciplinar imposta a militares, com garantia de recurso para o tribunal competente;
 - d) Sujeição de um menor a medidas de protecção, assistência ou educação em estabelecimento adequado, decretadas pelo tribunal judicial competente;
 - e) Detenção por decisão judicial em virtude de desobediência a decisão tomada por um tribunal ou para assegurar a comparência perante a autoridade judicial competente.
4. Toda a pessoa privada da liberdade deve ser informada imediatamente e de forma compreensível das razões da sua prisão ou detenção e dos seus direitos.
5. A privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei constitui o Estado no dever de indemnizar o lesado nos termos que a lei estabelecer.

Quanto ao Código de Processo Penal, as disposições que interessa mencionar e realçar relativamente à detenção e privação da liberdade são: o artigo 191.º (“Princípio da legalidade”); o artigo 192.º (“Condições gerais de aplicação”); o artigo 193.º (“Princípios de adequação e proporcionalidade”); o artigo 254.º (“Finalidades”); o artigo 255.º (“Detenção em flagrante delito”); o artigo 257.º (“Detenção fora de flagrante delito”) e o artigo 258.º (“Mandados de detenção”).

Só nos interessa, para o objecto do presente parecer, analisar pormenorizadamente o artigo 258.º do diploma legal citado, pelo que nos abstermos de transcrever as outras disposições acima indicadas.

Ora, o artigo 254.º do Código de Processo Penal, na esteira da alínea e) do artigo 27.º da CRP, reporta-se ao conceito de detenção, na perspectiva do fim a que se destina, ou seja, assegurar a presença imediata do detido perante o juiz ou para ser sujeito a julgamento em processo sumário, ou para ser sujeito a interrogatório ou, ainda, para lhe ser aplicada uma medida de coacção.

Porque a detenção implica a privação da liberdade física de uma pessoa, há que apurar se a mesma tem origem numa medida cautelar ou de polícia ou se tem origem num mandado judicial.

A lei distingue não só para efeitos dos pressupostos objectivos da detenção como também para efeitos da competência para a ordenar entre a situação de flagrante delito e de não flagrante delito (artigo 255.º e artigo 257.º, ambos do Código de Processo Penal).

A regra relativa à detenção fora de flagrante delito é no sentido de que só as autoridades judiciárias — o juiz ou o Ministério Público — a podem ordenar — artigo 257.º, n.º 1, do Código de Processo Penal.

No entanto, e porque o objecto deste parecer é outro, não nos iremos alongar sobre a natureza da detenção, uma vez que tal não foi posto em causa, passando, tão-somente, a tecer breves considerandos sobre a finalidade da detenção.

III — Finalidade da detenção

Como já atrás se disse, relativamente à finalidade da detenção, o juiz pode ordenar a detenção nos seguintes casos: quando seja admitida a prisão preventiva, quando o detido lhe deva ser presente para o primeiro interrogatório judicial, ou para acto processual a que faltou, quando se verifique uma situação de entrada ou permanência irregular em território nacional, quando haja lugar a aplicação de uma medida de coacção e para ser sujeito a julgamento.

No entanto, porque se desconhece, e nem interessa para o caso vertente, qual a finalidade da emissão do mandado de detenção, pois não está em causa

a legitimidade para a emissão do referido mandato, mas tão-somente averiguar da sua legalidade, tendo em conta os seus pressupostos formais, é sobre estes pressupostos formais que nos iremos agora debruçar.

IV — Requisitos formais dos mandados de detenção

Analisados os pressupostos substantivos da detenção, vejamos agora os respectivos pressupostos formais.

Refere o artigo 258.º do Código de Processo Penal (Mandados de detenção) que:

1. Os mandados de detenção são passados em triplicado e contêm, sob pena de nulidade:
 - a) A assinatura da autoridade judiciária ou de polícia criminal competentes;
 - b) A identificação da pessoa a deter; e
 - c) A indicação do facto que motivou a detenção e das circunstâncias que legalmente a fundamentam.
2. Em caso de urgência e de perigo na demora é admissível a requisição da detenção por qualquer meio de telecomunicação, seguindo-se-lhe imediatamente confirmação por mandato, nos termos do número anterior.
3. Ao detido é exigido o mandato de detenção e entregue uma das cópias. No caso do número anterior, é-lhe exibida a ordem de detenção donde conste a requisição, a indicação da autoridade judiciária ou de polícia criminal que a fez e os demais requisitos referidos no n.º 1 e entregue a respectiva cópia.

A ordem de detenção deve, pois, constar de mandados em triplicado, assinados pela autoridade competente, contendo a identificação da pessoa a deter e a menção dos factos motivadores da detenção e das circunstâncias que legalmente a fundamentam, devendo um exemplar ser entregue ao visado — artigo 258.º, n.ºs 1 e 3, do Código de Processo Penal.

Assim, flui do exposto que a ordem escrita necessária à detenção e a menção dos factos jurídico-penais que a motivaram permite ponderar sobre a gravidade do acto, bem como da competência legal da autoridade que o imite,

e do exacto conhecimento pelo detido da sua obrigação jurídica de acatamento e da individualização da responsabilidade que haja, por virtude da violação do direito fundamental dos cidadãos — v. Manuel Cavaleiro Ferreira, in *Curso de Processo Penal*, II, 1981, p. 430.

Estes requisitos do mandado de detenção, quanto aos pressupostos materiais, como também quanto aos pressupostos formais e a entrega de uma cópia dos mesmos à pessoa a deter, visam essencialmente que esta possa ajuizar da legalidade da sua detenção, podendo vir a exercer o direito de resistência e requerer a providência do “habeas corpus”, caso se verifique uma situação de ilegalidade da detenção

Da interpretação deste preceito legal resulta, em nosso entender e de um modo claro, que, a detenção de uma pessoa realizada através de mandado de detenção, em que falta qualquer um destes requisitos, é nula, legitimando o exercício do direito de resistência.

Parafraseando Pires de Lima e Antunes Varela, in *Código Civil Anotado*, 1.º, p. 16, no caso em apreço, o sentido decisivo da lei coincidirá com a vontade real do legislador sempre que esta seja clara e inequivocamente demonstrada através do texto legal.

Ora, o texto legal do artigo 258.º do Código de Processo Penal não oferece quaisquer dúvidas relativamente à sua interpretação.

Assim, o mandado de detenção em que falte algum dos requisitos taxativamente indicados naquele preceito legal não permite a efectivação da detenção.

No caso em apreço, a detenção não se poderia efectuar porque o mandado de detenção se encontrava assinado por quem não tinha legitimidade para tal.

Uma excepção a esta regra, no que concerne à detenção, é a atribuição às autoridades de polícia criminal de competência para ordenar a detenção de pessoas, motivada por razões de necessidade e de urgência relacionadas com a produção da prova dos factos penalmente ilícitos e culposos “*latu sensu*”.

No entanto, a validação em curtíssimo prazo desta detenção é uma das mais importantes cautelas que a lei prevê, com vista ao controlo judicial da verificação ou não verificação dos pressupostos legais que justificam aquela medida excepcional da privação da liberdade.

Assim, a urgência ou o perigo na demora que justifiquem a requisição por qualquer meio de comunicação, do acto de detenção, deverá ser logo confirmada através da remessa dos respectivos mandados (artigo 258.º, n.º 2, do Código de Processo Penal).

E, tratando-se de uma matéria tão melindrosa como é a privação da liberdade física dos cidadãos e porque as autoridades de polícia criminal e judi-

ciária estão sujeitas a certos riscos de erro (por mais cautelosas que sejam no cumprimento dos seus deveres e por maior que seja a sua experiência profissional ou formação técnico-jurídica), deverá ser apurado, com o máximo de rigor, se estão preenchidos todos os requisitos legais para que a detenção possa ser efectuada.

Convirá ainda referir que, mesmo que a execução da detenção seja efectuada por um funcionário de justiça ou por qualquer agente policial, tal facto não permite a estas entidades a possibilidade de poder assinar os respectivos mandados, não obstante terem sido ordenados por entidades competentes para tal.

A) Do mandado de detenção, objecto do parecer

No caso em apreço, temos uma ordem emanada pela autoridade judiciária de detenção e condução ao tribunal de um indivíduo através de um mandado que, não obstante ter sido escriturado em papel timbrado daquele tribunal, apresentava uma assinatura desconhecida “*por ordem do juiz de direito*”, localizada no espaço reservado à assinatura do juiz, devidamente autenticada com o selo branco.

Será que este mandado deverá ser cumprido pela autoridade policial, neste caso a GNR?

Entendemos que não, respondendo a esta questão.

Isto porque é a assinatura da autoridade judiciária, no mandado de detenção, que confere autenticidade a este documento, podendo até tal assinatura ser ilegível, imperfeita ou ser até uma mera rubrica, normalmente usada nos actos judiciais; no entanto, para que o mandado seja válido terá de conter esta assinatura da autoridade judiciária, sob pena de insubsistência da prisão ordenada que a torna ilegal — v., neste sentido, para além de outros, o Acórdão da Relação de Lisboa de 5 de Março de 1996, *in* processo n.º 0001035.

Assim, só depois de devidamente assinado é que o Sr. Funcionário Judicial coloca o selo branco sobre essa assinatura.

A informação “*por ordem do juiz de direito*” não concede validade ao mandado para poder fundamentar o seu cumprimento que, caso viesse a ser cumprido, iria dar origem, em nosso entender, a uma detenção ilegal.

E porque se poderia levantar a questão de se poder estar perante uma situação de delegação de poderes, caberá neste momento citar Marcello Caetano, que define delegação de poderes, *in* *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 1968, p. 219, dizendo que: “*A delegação de poderes consiste no acto pelo qual um órgão competente para a prática de certos actos jurídicos autoriza um outro órgão ou um agente, indicados por lei, a praticá-los também [...]*”

Porém, há certos poderes, porque inegáveis, que têm de exceptuar-se dessa autorização, sendo este o caso da situação vertente.

Assim, não cabe falar de competência delegada relativamente a uma situação em que a lei não consente à entidade delegada a prática de determinado acto.

É compreensível que, em matéria tão sensível como é a que se relaciona com a liberdade das pessoas, a lei preveja determinadas cautelas, cabendo à autoridade judiciária o controlo da privação da liberdade.

Por fim, caberá referir que, de facto, o Decreto do Governo de 16 de Fevereiro de 1912 determinou a necessidade de se criar um selo branco a ser adoptado em todas as repartições do Estado para autenticar os documentos emanados das mesmas. Mas o uso deste selo branco nesses documentos não dispensava, na altura, nem dispensa actualmente, a assinatura da entidade competente para tornar válido e eficaz o documento.

Sintetizam-se da exposição que antecede as seguintes conclusões/propostas.

IV — Conclusões/propostas

1.^a A privação da liberdade física dos cidadãos constitui matéria bastante melindrosa, devendo as autoridades de polícia criminal e judiciária ser cautelosas no cumprimento dos seus deveres, apurando, com o máximo de rigor, se estão preenchidos todos os requisitos legais para que a detenção possa ser efectuada.

2.^a Assim, é no direito processual penal que estão contidas as necessidades inalienáveis de segurança e defesa da sociedade, enumerando a Constituição da República Portuguesa os princípios fundamentais dos direitos, liberdades e garantias, de entre eles, o direito de liberdade.

3.^a Analisados estes dois preceitos legais, em matéria de mandados de detenção, estas duas leis reflectem, face à gravidade da privação de liberdade de um indivíduo, cautela na delimitação dos pressupostos objectivos da detenção e da competência para a levar a cabo.

4.^a De acordo com o disposto no artigo 258.º, n.ºs 1 e 3, do Código de Processo Penal, a ordem de detenção deve constar de mandados em triplicado, assinados pela autoridade competente, contendo a identificação da pessoa a deter e a menção dos factos motivadores da detenção e das circunstâncias que legalmente a fundamentam, devendo um exemplar ser entregue ao visado.

5.^a É a assinatura da autoridade judiciária no mandado de detenção que confere autenticidade a este documento, podendo até tal assinatura ser ilegível,

imperfeita ou ser até uma mera rubrica, normalmente usada nos actos judiciais; no entanto, para que o mandado seja válido terá de conter esta assinatura da autoridade judiciária, sob pena de insubsistência da prisão ordenada, que a torna ilegal.

6.^a Assim, a informação “*por ordem do juiz de direito*” não concede validade ao mandado para poder fundamentar o seu cumprimento, que, caso venha a ser cumprido, irá dar origem, em nosso entender, a uma detenção ilegal.

7.^a Tal é compreensível dada a sensibilidade desta matéria relacionada com a liberdade das pessoas, prevendo a lei determinadas cautelas, e cabendo à autoridade judiciária o controlo da privação da liberdade.

Lisboa, 12 de Julho de 2000.

A Inspectora Superior Principal,

Adelaide Sequeira

9 — NORMAS DE CONDUTA POLICIAL

“Com os códigos escritos evitam-se lições de ética apreendidas pelo erro e pela tentativa. Servem também como ponto de partida seguro para um fórum de debate e discussão das questões morais e éticas, antes que os funcionários enfrentem de modo efectivo e concreto esses problemas.” (Observações da Comissão de Ministros do Conselho da Europa sobre a Resolução n.º 690 — Declaração sobre Polícia).

A PSP é uma força de segurança com a natureza de serviço público, que tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei — artigo 1.º da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro.

O normativo referido é a consagração do princípio constitucional que estabelece que “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos”. Ora, a conduta policial tem de se estibar exactamente dentro deste princípio, o qual constitui o corolário de outros, de que se destacam a dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade da integridade moral e física das pessoas, o direito à liberdade e segurança, bem como ao basilar princípio da igualdade e dignidade social de todos os cidadãos perante a lei.

Abordar a temática da conduta policial sem ter presente os princípios citados seria enumerar regras destituídas de qualquer fundamento, já que qualquer conduta ou comportamento da autoridade ter-se-á de balizar necessariamente nos apontados princípios. Melhor dizendo, eles constituem o alicerce e a base interpretativa de um código deontológico de polícia.

O vocábulo grego “deón” significa:

- O obrigatório;
- O justo;
- O adequado.

A partir daquela raiz e do sufixo “*loghia*”, Jeremias Bentham criou o termo deontologia, em 1834, como ciência de normas, que são meios para alcançar certos fins. Após Bentham tornou-se comum considerar a deontologia não só como uma disciplina normativa, que tem como finalidade a determinação dos deveres que devem ser cumpridos em determinadas circunstâncias sociais e, de modo muito especial, dentro de uma determinada profissão.

Assim, a deontologia é a ciência que estabelece normas directoras das actividades profissionais sob o signo da rectidão moral ou honestidade, estabelecendo o bem a fazer e o mal a evitar no exercício da profissão.

Partindo do pressuposto que a actividade profissional é, toda ela, sujeita à norma moral, a deontologia profissional estuda e elabora sistematicamente os ideais e as normas que devem orientar a actividade profissional.

A Presidência do Conselho de Ministros aprovou a “Carta ética da Administração Pública”, que é constituída por 10 princípios, que passamos a enunciar:

Princípio do serviço público

Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da Administração e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.

Princípio da legalidade

Os funcionários actuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.

Princípio da justiça e da imparcialidade

Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, actuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.

Princípio da igualdade

Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.

Princípio da proporcionalidade

Os funcionários, no exercício da sua actividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da actividade administrativa.

Princípio da colaboração e da boa fé

Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem colaborar com os cidadãos segundo o princípio da boa fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da actividade administrativa.

Princípio da informação e da qualidade

Os funcionários devem prestar informações e ou esclarecimentos de forma clara, simples cortês e rápida.

Princípio da lealdade

Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.

Princípio da integridade

Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter, por último.

Princípio da competência e da responsabilidade

Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.

Sabendo nós que se prepara um estudo relativo à elaboração de uma carta ou código deontológico da PSP, a presente abordagem apenas pretende dar algumas achegas baseadas nos normativos seleccionados da lei fundamental, lei orgânica e Regulamento Disciplinar, este aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro.

A PSP está organizada hierarquicamente, com respeito pela diferenciação entre funções policiais e funções gerais de gestão e administração públicas, obedecendo, quanto às primeiras, à hierarquia de comando. Daí que a disciplina consista na exacta observância das leis gerais do País, das regras especialmente aplicáveis aos elementos da PSP e das determinações que de umas e outras legalmente derivem, respondendo os agentes e restante pessoal perante os respectivos superiores hierárquicos pelas infracções disciplinares que cometam.

Considera-se infracção disciplinar o acto, ainda que meramente culposos, praticado por funcionário ou agente da PSP com violação de algum dos deveres, gerais ou especiais, decorrentes da função que exerce. Quando considerada em função de determinado resultado, a falta disciplinar pode consistir na acção adequada a produzi-lo ou na omissão do dever de evitá-lo, se outra for a intenção da lei.

Em situações de normalidade institucional, a PSP tem uma múltipla e variada gama de competências, algumas delas exclusivas, que se encontram consagradas no artigo 2.º da respectiva lei orgânica e de que apenas destacamos, pela incidência que têm no presente tema, as que se reportam à garantia e manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas, bem como da promoção das condições de segurança que assegurem o normal funcionamento das instituições democráticas, assim com o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias fundamentais dos cidadãos.

No que reporta às medidas de polícia, importa reter que a PSP só pode utilizar as legalmente previstas e aplicáveis nas condições e termos da Constituição e da lei, não podendo impor restrições ao fazer uso de meios de coerção para além do estritamente necessário. Sendo certo que, quanto aos meios coesivos, estes só poderão ser utilizados para repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros, ou para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir.

Do exposto, compreende-se que as bases da disciplina, tal como se encontram plasmadas no artigo 5.º do regulamento disciplinar, se refiram explicitamente aos princípios de que os funcionários e agentes da PSP, no exercício das suas funções, estejam exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como

é definido por lei ou, com base nela, pelos órgãos competentes, e de que o respectivo pessoal deva actuar de forma rigorosamente apartidária, constituindo exemplo de respeito pela legalidade democrática e pautar a sua conduta, no desempenho de funções, por critérios de imparcialidade, isenção e objectividade.

Relativamente ao segredo profissional, importa ter presente que, quer nas acções de prevenção, quer nas de investigação, quer ainda na coadjuvação das autoridades judiciais, bem como nas diligências de qualquer tipo de processo, incluindo o disciplinar, os elementos da PSP estão vinculados ao segredo profissional. Assim se compreende que não possam fazer declarações que afectem a subordinação da polícia a legalidade democrática, a sua isenção política e partidária a coesão e prestígio da instituição.

Quando nos referimos ao conceito de infracção disciplinar dissemos que esta existe quando se verifica a violação de deveres gerais ou especiais, é destes que doravante falaremos.

Constitui o princípio fundamental do pessoal com funções policiais o acatamento das leis e o pontual e integral cumprimento das determinações que lhes sejam dadas em matéria de serviço.

É dever geral do pessoal da PSP actuar no sentido de reforçar na comunidade a confiança na acção desenvolvida pela corporação, em especial no que concerne à sua imparcialidade. Como especiais deveres devem considerar-se aqueles inerentes à especificidade das atribuições institucionais da PSP constantes das demais leis estatutárias da corporação e da legislação de segurança interna.

Consideram-se ainda deveres gerais os seguintes:

- Isenção;
- Zelo;
- Obediência;
- Lealdade;
- Sigilo;
- Correção;
- Assiduidade;
- Pontualidade, e
- Aprumo.

Os deveres acabados de citar são a concretização pelo desenvolvimento que o legislador lhes deu no Regulamento Disciplinar, do Código de Conduta das Nações Unidas para os Responsáveis pela Aplicação das Leis de 17 de Dezembro de 1979 e da já referida Resolução n.º 690, de 8 de Maio de 1979, que constitui a denominada “Declaração sobre a Polícia”. Desta constam igual-

mente direitos, que entendemos deverem igualmente estar inscritos no Código, de que destacamos os relativos às condições profissionais, psicológicas e matérias sob as quais o funcionário de polícia exerce as suas funções, as quais devem preservar a sua integridade, imparcialidade e dignidade.

Vejamos então em que consiste cada um dos enunciados deveres.

Dever de isenção

O dever de isenção consiste em não retirar vantagens directas ou indirectas, pecuniárias ou outras, das funções exercidas, actuando com independência em relação a interesses e pressões de qualquer índole, na perspectiva do respeito pela igualdade do cidadão.

No cumprimento do dever de isenção deverão os funcionários e agentes da PSP:

- Conservar o desempenho de funções, em todas as circunstâncias, designadamente em actos públicos, rigorosa neutralidade política;
- Não se valer da autoridade, graduação ou posto de serviço, nem evocar superiores para obter lucro ou vantagem, exercer pressão ou tirar desforço de qualquer acto ou procedimento;
- Usar de prudência e justiça na exigência do cumprimento das ordens dadas, não impondo a subordinados a execução de actos ilegais ou estranhos ao serviço;
- Não usar de autoridade que excede decorrente da sua graduação ou do seu posto nem exercer competência que não lhes esteja cometida;
- Não aceitar nem promover recomendações de favor ou, em qualquer caso, atentatórias de liberdade de apreciação e do espírito da justiça;
- Não exercer, mesmo indirectamente, durante a efectividade de serviço actividade sujeita a fiscalização das autoridades policiais, nem agir como procurador ou simples mediador em actos ou negócios que tenham de ser tratados nos serviços de polícia ou com estes, nem desempenhar qualquer outra função, ainda que a título gracioso, que possa afectar o seu brio pessoal e profissional ou o prestígio da instituição;
- Não solicitar favores, não pedir nem aceitar valores ou quaisquer outros benefícios que possam implicar, directa ou indirectamente,

com a independência, objectividade e imparcialidade de exercício das suas funções;

- Não aceitar dos seus subordinados quaisquer homenagens não superiormente autorizadas.

Dever de zelo

O dever de zelo consiste em conhecer as normas legais e regulamentares e as instruções de serviço dimanadas dos superiores hierárquicos, bem como adquirir e aperfeiçoar conhecimentos e métodos de trabalho de modo a exercer as funções com eficiência e correcção.

No cumprimento do dever de zelo deverão os funcionários e agentes da PSP:

- Tomar conta de quaisquer ocorrências integradas na esfera da sua competência, em serviço ou fora dele, e participá-las, se for caso disso, com toda a objectividade, bem como prestar auxílio e socorro quando se mostrar necessário ou tiver sido solicitado;
- Informar prontamente e com verdade os superiores hierárquicos sobre assuntos de serviço, justiça e disciplina;
- Não prestar a criminosos ou transgressores qualquer auxílio que possa contribuir para frustrar ou dificultar o apuramento das respectivas responsabilidades ou para quebrar a incomunicabilidade dos detidos, sem prejuízo do disposto na legislação processual penal;
- Dar, em tempo oportuno, o devido andamento às solicitações, pretensões e reclamações que lhes sejam apresentadas, informando-as, quando necessário, com vista à solução justa que devam merecer;
- Cumprir, com diligência, as ordens dos superiores hierárquicos relativas ao serviço;
- Não fazer uso de armas, salvo nos termos regulamentares;
- Não reter, para além do tempo indispensável, objectos ou valores que lhes não pertençam;
- Não destruir, inutilizar ou, por qualquer forma, desviar do seu destino legal artigos pertencentes ao serviço ou a terceiros;
- Não se intrometer no serviço de outros agentes ou autoridades, prestando-lhes, no entanto, o auxílio solicitado;
- Não consentir que outrem se apodere de armas e equipamentos que lhes tiverem sido distribuídos e estejam a seu cargo, entregando-os prontamente sempre que um superior hierárquico lho determine;

- Manter-se vigilantes e diligentes no seu local ou posto de serviço, de forma a contribuírem para a tranquilidade e segurança das pessoas, bens e instituições públicas ou privadas.

Dever de obediência

O dever de obediência consiste em acatar e cumprir prontamente as ordens de superior hierárquico, dadas em matéria de serviço e na forma legal.

No cumprimento do dever de obediência deverão os funcionários e agentes da PSP:

- Cumprir os regulamentos e as instruções relativos ao serviço;
- Acatar prontamente as ordens transmitidas pelas sentinelas, guardas, rondas, patrulhas ou outros postos de serviço;
- Cumprir, como estiver determinado, as penas regularmente aplicadas;
- Ser moderados na linguagem, não se referir a superior hierárquico por forma a denotar falta de respeito, nem consentir que subordinado seu o faça;
- Aceitar os artigos de uniforme, equipamento e armamento distribuídos nos termos regulamentares e receber os vencimentos, remunerações, percentagens e outros abonos legalmente atribuídos.

Dever de lealdade

O dever de lealdade consiste em desempenhar as funções, subordinado a actuação aos objectivos institucionais de serviços, na perspectiva da prossecução do interesse público.

No cumprimento do dever de lealdade deverão os funcionários e agentes da PSP:

- Comunicar prontamente aos superiores hierárquicos os factos susceptíveis de porem em perigo a ordem pública, a segurança das pessoas e dos seus bens, o normal funcionamento das instituições democráticas e, em geral, os interesses penalmente protegidos;
- Participar, prontamente e com a verdade, aos superiores hierárquicos as faltas de serviço e quaisquer actos praticados pelos subordinados contra disposição expressa desse Regulamento;

- Sem prejuízo do direito de petição, apresentar as suas pretensões ou reclamações por intermédio de superior hierárquico, salvo em caso de recusa a recebê-la ou a dar-lhes o destino devido.

Dever de sigilo

O dever de sigilo consiste em guardar segredo profissional relativamente a factos de que tenha conhecimento em virtude do exercício das funções e que não se destinem a ser do domínio público.

No cumprimento do dever de sigilo deverão os funcionários e agentes da PSP:

- Não revelar matéria que constitua segredo de Estado ou de justiça e, nos termos da legislação do processo penal, toda a actividade respeitante à prevenção e investigação criminal, bem como à realização de diligências no âmbito dos processos de contra-ordenações e de processos disciplinares;
- Não revelar matérias respeitantes a assuntos relativos ao dispositivo ou actividade operacional de polícia classificados com o grau de reservado ou superior, salvo mediante a autorização da entidade hierarquicamente competente;
- Não divulgar os dispositivos das forças e serviços de segurança e guardar rigoroso sigilo relativamente a elementos constantes de registos, de centros de dados e de quaisquer documentos a que, por motivo de serviço, tenham acesso.

Dever de correcção

O dever de correcção consiste em tratar com respeito e consideração o público em geral, os superiores hierárquicos e demais elementos da PSP.

No cumprimento do dever de correcção deverão os funcionários e agentes da PSP:

- Não abusar nunca dos seus poderes funcionais, nem exercer os limites do estritamente necessário, no exercício de tais poderes, quando se mostre indispensável o uso de meios de coerção ou de quaisquer outros susceptíveis de restringirem os direitos do cidadão;

- Respeitar os membros dos órgãos de soberania e as autoridades judiciárias, administrativas e militares, prestando-lhes as devidas deferências;
- Usar de moderação e compreensão para com as pessoas que se lhes dirijam, não esquecendo, especialmente em situações difíceis, que a firmeza e a decisão não podem excluir a urbanidade e a prudência;
- Adoptar sempre procedimentos justos e ponderados, linguagem correcta e atitudes firmes e serenas;
- Identificar-se prontamente, mediante exibição do cartão de polícia, sempre que isso lhes seja solicitado ou as circunstâncias do serviço o exijam, para certificar a sua qualidade, mesmo que se encontrem uniformizados;
- Usar de moderação e compreensão no trato com os subordinados, tanto em serviço como fora dele, procurando impor-se ao respeito e estima dos mesmos através de comportamento justo.

Dever de assiduidade

O dever de assiduidade consiste em comparecer regular e continuamente ao serviço.

No cumprimento do dever de assiduidade deverão os funcionários e agentes da PSP:

- Não faltar ao serviço;
- Não se ausentar sem prévia autorização do posto de serviço ou de local onde, por motivos funcionais, devam permanecer.

Dever de pontualidade

O dever de pontualidade consiste em comparecer ao serviço dentro das horas legalmente determinadas.

No cumprimento do dever de pontualidade deverão os funcionários e agentes da PSP:

- Apresentar-se, nos dias e horas determinados nos termos regulamentares, no posto de serviço para que estiverem designados;

- Comparecer na unidade, comando ou serviço a que pertençam sempre que chamados por motivos funcionais ou quando circunstâncias especiais o exijam, designadamente em caso de grave alteração da ordem pública, de emergência ou de calamidade.

Dever de aprumo

O dever de aprumo consiste em assumir, no serviço e fora dele, princípios, normas e comportamentos que expressem, reflectam e reforcem a dignidade da função policial e o prestígio da corporação.

No cumprimento do dever de aprumo deverão os funcionários e agentes da PSP:

- Cuidar da sua boa apresentação e apresentar-se devidamente uniformizados e equipados, sempre que necessário;
- Manter em formatura uma atitude firme e correcta;
- Tratar da limpeza e conservação dos artigos de fardamento, armamento, equipamento ou qualquer outro material que lhes tenha sido distribuído ou esteja a seu cargo;
- Não actuar, quando uniformizados, em quaisquer espectáculos públicos sem autorização superior, nem assistir a eles, sempre que isso possa afectar a sua dignidade pessoal ou funcional;
- Não criar situações de dependência incompatíveis com a liberdade, imparcialidade, isenção e objectividade do desempenho do cargo, nomeadamente através da contracção de dívidas ou da assunção de compromissos que possam normalmente satisfazer;
- Não praticar, no serviço ou fora dele, acções contrárias à ética, à deontologia funcional, ao brio ou ao decoro da corporação;
- Evitar actos ou comportamentos que possam prejudicar o vigor e a aptidão física ou intelectual, nomeadamente o consumo excessivo de bebidas alcoólicas, bem como o consumo de quaisquer outras substâncias nocivas à saúde;
- Cultivar a boa convivência, a solidariedade e a camaradagem entre os funcionários e agentes;
- Não frequentar em serviço casas de jogo ou estabelecimentos congéneres, nem ingerir bebidas alcoólicas;
- Não conviver, acompanhar ou travar relações de familiaridade com indivíduos que, pelos seus antecedentes policiais ou criminais, estejam sujeitos a vigilância policial;

- Não alterar o plano de uniforme e não usar os distintivos que não pertençam à sua graduação nem insígnias ou condecorações não superiormente autorizadas;
- Não autorizar a sua condição de agente policial para quaisquer fins publicitários;
- Não praticar em serviço qualquer acção ou omissão que possa constituir ilícito criminal, contravencional ou contra-ordenacional.

Não queria terminar esta minha intervenção sem desejar a todos vós, que frequentam este 35.º curso de promoção a subchefe, as maiores felicidades no desempenho das novas funções, cujas dificuldades de exercício não ignoramos, e um conselho: na vossa biblioteca tenham a monografia com o título "Deontologia Policial", desta Escola Prática, da autoria dos, à data, comissários Carlos Alberto Simões de Almeida e José Augusto de Barros Correia, cuja leitura recomendamos.

Para todos muitas felicidades.

Muito Obrigado,

Fernando Cipriano

10 — VERIFICAÇÃO DA MORTE — REMOÇÃO DE CORPOS DA VIA PÚBLICA

PROC. 104.03.
PG. 19/2000.

Parecer n.º 1/NAT/2000

I — Introdução

1 — Na sequência de despacho do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral, foi-me determinado, também por despacho do Ex.^{mo} Sr. Subinspector-Geral, emitir parecer no âmbito do processo de gabinete n.º 19/2000.

Ambos os despachos, de 8 de Fevereiro de 2000, foram exarados perante um pedido nesse sentido, formulado à IGAI por S. Ex.^a o Sr. Secretário de Estado da Administração Interna, circunscrevendo-se tal pedido ao assunto que em título se indica.

2 — Tenhamos presente que a necessidade “[...] *de um esclarecimento procedimental definitivo* [...]” que permitisse obviar “[...] *situações de dúvida recorte* [...]”, relativamente à matéria ora em análise, veio a colocar-se no âmbito da Guarda Nacional Republicana (GNR), uma situação que aquela força de segurança levou a conhecimento superior pelos 3 ofícios que constam deste processo de gabinete n.º 19/2000 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ofícios n.ºs 1871, de 15 de Março de 1999, 6918, de 17 de Agosto de 1999, e 9698, de 13 de Dezembro de 1999.

A principal preocupação que ressalta desses ofícios prende-se com a exacta definição de qual a autoridade de saúde competente que deve ser contactada, em qualquer dia e a qualquer hora, para efeito da verificação da morte e exame de vestígios, por forma a que, expeditamente, fique “*desbloqueada*” a remoção de corpos da via pública (²).

Muito directamente, a GNR questiona se é admissível que à matéria em análise se aplique o disposto nos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 141/99, de 28 de Agosto, solicitando o devido esclarecimento (³).

Sobre o assunto o Ministério da Saúde, através da Direcção-Geral da Saúde, veio oportunamente a emitir opinião, em particular no tocante à parte da lei que define as condições em que é obrigatória a comparência da autoridade de saúde local, para proceder à verificação do óbito e ao exame dos vestígios (⁴).

É de notar que este assunto mereceu, inclusive, a atenção de duas Secretarias de Estado e que, sobre ele, foram entretanto emitidas duas informações que constam igualmente no processo.

A primeira dessas informações data de 23 de Novembro de 1998, foi elaborada no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça e debruça-se exclusivamente sobre disposições do Decreto-Lei n.º 11/98.

A segunda informação, n.º 3/CP/2000, de 11 de Janeiro de 2000 (por lapso, datada de 1999), elaborada no âmbito da Secretaria de Estado da Administração Interna, vai bastante mais fundo na análise do tema e conclui propondo a realização de reunião entre as diversas entidades a quem, no contexto, a lei atribui competência procedimental.

3 — Não obstante o vasto conjunto de elementos e as várias opiniões já recolhidas, a verdade é que a matéria ainda é susceptível de algum aprofundamento.

É esse aprofundamento que aqui vamos procurar fazer.

E assim, cumprindo apreciar, há que interpretar o sentido e o alcance da lei em matéria de remoção de corpos da via pública, depois que a morte haja sido verificada.

Será esse o tema central que norteará este trabalho.

A análise que aqui se efectua obriga a que também se aprecie a aparente contradição ou divergência que parece existir entre, por um lado, as disposições

(²) Ofício n.º 6918, de 17 de Agosto de 1999.

(³) Ofício n.º 9698, de 13 de Dezembro de 1999.

(⁴) Ofícios n.ºs 7382, de 8 de Julho de 1999 e 11 496, de 29 de Junho de 1999.

do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 11/98, de 24 de Janeiro, e, por outro, os princípios em que se baseia a verificação da morte, estabelecidos pela Lei n.º 141/99, de 28 de Agosto, em particular no artigo 4.º deste último diploma legal.

Será ainda preocupação deste estudo identificar os procedimentos que devem ser observados antes que a remoção propriamente dita possa ser concretizada, bem como apontar algumas pistas e propostas tendentes a ultrapassar certas perplexidades que a matéria parece ainda suscitar.

II — Duas notas iniciais

1 — A primeira nota a reter é a de que as disposições do Decreto-Lei n.º 11/98 devem ser analisadas e interpretadas à luz dos princípios e normas do Código de Processo Penal (CPP) ⁽⁵⁾.

Pode ler-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 11/98:

“[...]”

10 — O regime de realização de autópsias médico-legais é objecto de clarificação, eliminando-se lacunas e ambiguidades nas regras que as disciplinam.

Em plena articulação com o Código de Processo Penal, esclarecem-se os procedimentos que antecedem e envolvem a efectivação destas perícias nos casos de óbito por morte violenta ou devido a causa ignorada, verificados dentro e fora de instituições de saúde públicas ou privadas com internamento, explicitando-se as competências dos vários intervenientes no processo e eliminando-se aspectos responsáveis por indesejáveis conflitos de competências [...]”

[Sublinhado nosso.]

Nem podia ser de outro modo.

De facto, o Decreto-Lei n.º 11/98 é um diploma que tem na sua origem uma autorização legislativa da Assembleia da República, assente na Lei n.º 92/97, de 16 de Agosto.

Determinando o sentido e extensão dessa autorização, o corpo do artigo 2.º da Lei n.º 92/97 veio dispor:

“A presente autorização visa regular e clarificar os procedimentos que antecedem a realização de perícias médico-legais, em articulação com os

⁽⁵⁾ Tenha-se presente que o CPP sofreu alterações, de alguma profundidade e extensão, que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, e que o conformaram ao regime jurídico da organização médico-legal instituído pelo Decreto-Lei n.º 11/98. Veja-se, nesse sentido, o artigo 159.º, n.º 1, do CPP.

princípios e normas consagrados no Código de Processo Penal [...]

[Sublinhado nosso.]

Donde poderemos dizer que o Decreto-Lei n.º 11/98 contém normas que são compagináveis com as do CPP e que elas se elevam ao mesmo plano em que se encontram as deste Código, com ele integrando um mesmo “sistema” ou “edifício” legal em que o ponto comum que as une é o processo penal.

Como teremos ocasião de ver mais em pormenor, é precisamente todo o capítulo IV do Decreto-Lei n.º 11/98, com os artigos 50.º a 54.º, que melhor nos permite perceber a união, a íntima ligação, dessas normas ao processo penal, situação tanto mais notória quanto se atente no carácter instrumental que aquelas exibem relativamente a este.

Pode ler-se ainda no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 11/98:

[...]

*11 — [...] Sendo certo que um exame ao local adequadamente realizado constitui requisito de êxito da **investigação criminal**, mas, tendo-se presente que, apesar de tal obrigação já constar do texto actual, muitas vezes não é cumprida, torna-se necessário criar as condições para o efectivo funcionamento do sistema [...]*

[Sublinhado nosso.]

Daqui se retira que, ficando clara a vontade do legislador em colocar o sistema a funcionar, fica igualmente clara a relação instrumental que, na perspectiva do mesmo legislador, se estabelece entre o “exame ao local” e a investigação criminal e, conseqüentemente, com o processo penal.

Forçoso é pois concluir que qualquer análise das normas do Decreto-Lei n.º 11/98 não poderá considerá-las de forma isolada, deverá antes ser concretizada de forma articulada com o CPP, o mesmo é dizer tendo presentes aqueles que são os objectivos do processo penal.

2 — A segunda nota a ter em conta é que, sendo o objecto do Decreto-Lei n.º 11/98 — consagrado logo no seu artigo 1.º — estabelecer o regime jurídico da organização médico-legal (RJOML), a verdade é que nele vamos encontrar, caracteristicamente, a referência e o uso de conceitos próprios do processo penal, cuja respectiva definição legal nos é dada pelo CPP, como sejam, “**crime**” ⁽⁶⁾, “**autoridade judiciária**” ⁽⁷⁾ ou, ainda, “**órgão de polícia criminal**” ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Artigos 41.º e 54.º do Decreto-Lei n.º 11/98, cf. artigo 1.º, alínea *a*), do CPP.

⁽⁷⁾ Artigos 40.º, 47.º e 51.º a 54.º do Decreto-Lei n.º 11/98, cf. artigo 1.º, alínea *b*), do CPP.

⁽⁸⁾ Artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 11/98, cf. artigo 1.º, alínea *a*), do CPP.

Casos há em que a relação de dependência do Decreto-Lei n.º 11/98, relativamente ao Código de Processo Penal, fica ainda mais claramente visível, como é a remissão para a “**lei de processo**” ⁽⁹⁾, com expressa alusão ao CPP, ou, até, o exemplo que constitui a expressão “**denúncia de crimes**”, que é, notoriamente, epígrafe de um artigo ⁽¹⁰⁾.

Ou, noutro caso ainda, essa relação de dependência é observável quando o legislador faz mesmo apelo às exigências da “**investigação criminal**” ⁽¹¹⁾.

Nesta perspectiva, as normas do Decreto-Lei n.º 11/98 só adquirem plena inteligibilidade, quanto àquele que é o seu sentido e alcance, se analisadas à luz das disposições do CPP.

Esta característica reforça claramente a relação de “intimidade” anteriormente referida ou, para usar a expressão do legislador, a necessidade de “**articulação**” das normas do Decreto-Lei n.º 11/98 com o Código de Processo Penal.

3 — Vamos então procurar identificar aquelas que são as soluções que o legislador adoptou, tendo em vista “[...] *criar as condições para o efectivo funcionamento do sistema* [...]”, objectivo que, como acabamos de verificar, está claramente presente no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 11/98.

Para que possamos ter uma visão geral de como as coisas deveriam funcionar, vamos tentar perceber como é que o legislador concebeu “o sistema”.

III — A organização do sistema

1 — Como já antes foi referido, o RJOML constitui o objecto do Decreto-Lei n.º 11/98.

E de facto, ao longo de 7 capítulos, 91 artigos e 2 mapas, que compõem aquele diploma legal, vamos encontrar, sobretudo, disposições que têm que ver com a composição, atribuições, organização, competências e funcionamento dos vários serviços médico-legais (SML).

1.1 — Sumariamente, podemos dizer que, quanto à estrutura orgânica, o sistema:

- ✓ Comporta 4 SML, são eles o Conselho Superior de Medicina Legal, os conselhos médico-legais, os institutos de medicina legal

⁽⁹⁾ Artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 11/98.

⁽¹⁰⁾ Artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 11/98, cf. artigos 53.º e 241.º e seguintes do CPP.

⁽¹¹⁾ Artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 11/98, cf. artigo 262.º do CPP.

(IML) e os gabinetes médico-legais (GML), cf. artigo 3.º; são precisamente estes dois últimos que nos interessam;

- ✓ Assenta numa divisão do território segundo 3 circunscrições médico-legais (CML), por círculos judiciais, cujas áreas são as enunciadas no mapa n.º 1 ⁽¹²⁾;
- ✓ Prevê a existência de 1 IML na comarca da sede de cada CML, i. e., em Lisboa, Porto e Coimbra, cf. artigos 15.º e 27.º ⁽¹³⁾;
- ✓ Estabelece a existência de 30 GML que, juntamente com os 3 IML, constituirão a “coluna vertebral” das perícias médico-legais (verdadeiramente o sustentáculo do sistema), cuja área de actuação, por comarcas, é a enunciada no mapa n.º 2 ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾.

1.2 — Estamos, pois, perante o que poderíamos chamar uma «rede» extensa de SML.

Quando toda esta estrutura orgânica estiver instalada e em pleno funcionamento, o território nacional, considerado o conjunto de 58 círculos judiciais e um total de 225 comarcas, ficará coberto, entre GML e IML, por uma «rede» de 33 serviços, detentores dos meios materiais e humanos e da necessária competência, para a realização de exames e perícias médico-legais.

⁽¹²⁾ Para um total de 58 círculos judiciais que o mapa n.º 1 enumera, temos que as CML de Lisboa, Porto e Coimbra abarcam, as duas primeiras, 22 círculos judiciais e, a última, 14 círculos judiciais.

⁽¹³⁾ Neste plano a competência dos IML exerce-se na área da respectiva CML e envolve o âmbito das actividades do instituto e dos gabinetes que se encontrem na sua dependência, cf. nota 15.

⁽¹⁴⁾ Já neste plano, por exemplo, a competência do IML de Lisboa circunscreve-se às comarcas de Amadora, Lisboa e Loures.

⁽¹⁵⁾ **O IML de Lisboa** tem sob a sua dependência 13 GML; são eles os de Almada, Beja, Cascais, Évora, Faro, Funchal, Grândola, Portalegre, Portimão, Santarém, Setúbal, Torres Vedras e Vila Franca de Xira. **O IML do Porto** tem sob a sua dependência 8 GML; são eles os de Braga, Bragança, Chaves, Guimarães, Penafiel, Santa Maria da Feira, Viana do Castelo e Vila Real. **O IML de Coimbra** tem sob a sua dependência 9 GML; são eles os de Angra do Heroísmo, Aveiro, Castelo Branco, Figueira da Foz, Guarda, Leiria, Ponta Delgada, Tomar e Viseu.

⁽¹⁶⁾ Chama-se a atenção para o facto (por certo um lapso) de o legislador integrar o Círculo Judicial de Abrantes e, por conseguinte, a própria comarca na CML de Lisboa, área onde intervém o IML de Lisboa; porém, e ao mesmo tempo, integra a comarca de Abrantes no GML de Tomar, gabinete este que funciona (quando instalado) na dependência do IML de Coimbra, dando desta forma origem a uma sobreposição de competências, cf. mapas n.ºs 1 e 2, anexos do Decreto-Lei n.º 11/98.

1.3 — Resumidamente, no que diz respeito a competências, o sistema:

- ✓ Consagra que, na área da respectiva CML, aos IML competirá a prossecução das atribuições enumeradas no artigo 5.º ⁽¹⁷⁾ que não sejam da competência dos restantes SML, cf. artigo 27.º;
- ✓ Regula a competência e a área de actuação (competência territorial) de cada um dos serviços que integram os IML, cf. artigos 25.º, 28.º e seguintes;
- ✓ Estabelece que os serviços de tanatologia forense ⁽¹⁸⁾ e de clínica médico-legal terão a sua competência circunscrita às comarcas do âmbito territorial de actuação do respectivo IML, veja-se nota 14;
- ✓ Dispõe, por outro lado, que os serviços de toxicologia forense, biologia forense e anatomia patológica e histopatologia forense realizam perícias e exames no âmbito das actividades do IML e dos GML que se encontrem na sua dependência ⁽¹⁹⁾, vejam-se notas 13 e 15;
- ✓ Define que, na estrutura dos SML, é aos GML que compete a realização de **autópsias médico-legais** respeitantes aos óbitos ocorridos nas comarcas integradas na respectiva área de actuação ⁽²⁰⁾, cf. artigo 37.º, n.º 1.

1.4 — Perante este quadro de competências verificamos então que todo o procedimento que dê origem à realização de perícia médico-legal obriga sempre à intervenção de um SML e do respectivo perito. Esta é uma regra que percorre todo o Decreto-Lei n.º 11/98.

1.5 — Muito sucintamente, e quanto ao funcionamento, o sistema:

- ✓ Define que as perícias médico-legais são ordenadas, nos termos da lei do processo, por despacho da autoridade judiciária competente, cf. artigo 40.º;

⁽¹⁷⁾ Como primeira dessas atribuições está o “*Coadjuvar os tribunais na administração da justiça, procedendo aos exames e perícias de medicina legal que lhes forem solicitados, nos termos da lei*”.

⁽¹⁸⁾ Aos serviços de tanatologia forense competirá a realização das autópsias médico-legais, cf. artigo 28.º, n.º 1.

⁽¹⁹⁾ Fora de um quadro rígido, definidor da área territorial de intervenção, fica o serviço de psiquiatria forense, cf. artigo 32.º

⁽²⁰⁾ Dentro da mesma área territorial também é atribuição dos GML realizarem exames e perícias em pessoas, cf. artigo 37.º, n.º 2.

- ✓ Prevê a possibilidade de os IML e os GML poderem eles próprios receber denúncias de crimes e praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, cf. artigo 41.º;
- ✓ Assegura a independência e a autonomia técnico-científica dos peritos no exercício das suas funções técnicas, cf. artigo 42.º, n.º 2;
- ✓ Regula a forma como serão assegurados os actos periciais urgentes, mesmo fora do horário normal de funcionamento dos SML, instituindo as escalas de peritos, cf. artigo 47.º

1.6 — Reforça-se pois a convicção de que todo este sistema, na sua composição, atribuições, competências e funcionamento, está claramente direccionado para um objectivo final muito preciso, a saber: a realização das perícias médico-legais.

A perícia médico-legal é a razão de ser e «núcleo duro» do Decreto-Lei n.º 11/98.

2 — Confrontados com esta concepção e estrutura orgânica dos SML, a ideia que fica é a de que o legislador procurou assegurar, pelas mais diversas formas, que a perícia médico-legal seja sempre conduzida por um perito da área da medicina-legal.

Isso é perceptível em cada pormenor da lei.

Percebe-se, face à extensão da «rede» de institutos e gabinetes que cobre o território nacional.

Observa-se, no facto de nos IML e nos GML haver escalas de peritos, permanentemente disponíveis ⁽²¹⁾ que asseguram “[...] **a realização de actos urgentes fora do horário normal de funcionamento dos serviços** [...]”.

Confirma-se, face à determinação em divulgar ⁽²²⁾ a escala de peritos; escala essa que se pretende seja conhecida pelas autoridades judiciárias e pelos órgãos de polícia criminal ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ É o que decorre do artigo 47.º, n.º 2.

⁽²²⁾ O artigo 47.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 11/98 vai ao ponto de determinar que, para além da indicação do nome, residência e telefone, deverá ainda ser indicada **a forma de contactar** o perito durante o respectivo período de disponibilidade.

⁽²³⁾ Conforme dispõe a Lei Orgânica da GNR (LOGNR), “São considerados órgãos de polícia criminal, nos termos do Código de Processo Penal, todos os militares da Guarda a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por aquele Código”, cf. artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Julho, e artigo 1.º, alínea c), do CPP. Logo, porque militares da Guarda podem ser chamados a desempenhar funções próprias de órgãos de polícia

Vê-se, perante o facto de se acautelarem, inclusive, situações de impedimento de todos os peritos e, embora lhe confira carácter de excepção, a lei define aqui a possibilidade de a autoridade judiciária poder, ela própria, nomear médico de reconhecida competência para a realização dos actos periciais urgentes ⁽²⁶⁾.

3 — Aliás, o legislador estava consciente de que o sistema consagrado no Decreto-Lei n.º 11/98 só poderia responder satisfatoriamente, depois de totalmente instalado.

Haveria então que prever um quadro de soluções transitórias que permitissem assegurar que o acto médico-legal fosse realizado por peritos, mesmo durante a fase de instalação do sistema e até que este estivesse a funcionar em pleno.

É assim que o legislador vem estabelecer toda uma série de medidas consagradas no capítulo VI do Decreto-Lei n.º 11/98, que passam, essencialmente, pela contratação de médicos para o exercício de funções periciais.

É assim também que, relativamente a estes médicos, são definidas, entre outras, as regras de selecção, os prazos de abertura dos concursos e, no âmbito destes, quais os factores a ponderar e a avaliar, bem como vem ainda estabelecer-se, expressamente, qual a natureza jurídica dos contratos e sua duração (contratos de avença pelo período de 3 anos), “ex vi” artigos 79.º e 80.º

De acordo com tais regras, os médicos contratados passariam então a assegurar localmente o exercício de funções periciais. Mais, o legislador estabeleceu que também a estes médicos seria aplicável o disposto no artigo 47.º; quer isto dizer que, também os médicos contratados seriam objecto de “esca-

criminal, e por imperativo do artigo 47.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 11/98, os SML deverão remeter também à GNR as escalas dos peritos disponíveis.

⁽²⁴⁾ Em matéria de processo penal as normas referenciais quanto a órgãos de polícia criminal são as dos artigos 55.º e 56.º do CPP. De forma resumida podemos dizer que os órgãos de polícia criminal são detentores, por um lado, de uma competência genérica consagrada no artigo 55.º, n.º 1, do CPP (coadjuvar as autoridades judiciárias) e, por outro, possuem a competência especial prevista no n.º 2 do mesmo artigo 55.º Registe-se que esta competência especial pode ser exercida por iniciativa própria (não delegada), mesmo antes da abertura de inquérito e visa assegurar meios de prova. Pontualmente, para actos cautelares necessários e urgentes, os órgãos de polícia criminal podem ainda fazer uso de competência especial, como é o caso do artigo 249.º, na redacção do Decreto-Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto.

⁽²⁵⁾ Saliente-se que, segundo a LOGNR, os oficiais da Guarda e as entidades referidas no artigo 5.º, n.º 1 “[...] são autoridades de polícia criminal nos termos previstos no Código de Processo Penal”, cf. artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Julho, e artigo 1.º, alínea *d*), do CPP.

⁽²⁶⁾ Esta medida ganhou consagração no artigo 47.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 11/98.

las” e que um perito estaria permanentemente disponível para a realização de actos urgentes (veja-se nota 23, parte final).

4 — Identificamos assim ao longo deste diploma várias disposições que, em matéria de estrutura orgânica, competências e funcionamento dos SML, denotam a preocupação por parte do legislador em assegurar que sejam peritos a executar funções de perícia médico-legal.

Forçoso é pois que se conclua que, quando sejam de aplicar as disposições do Decreto-Lei n.º 11/98, o exercício de funções periciais é, em regra, desempenhado por peritos médico-legais.

5 — Importa agora tentar descortinar quais os mecanismos que, previstos pelo sistema, é necessário desencadear e quais as autoridades que é preciso contactar para que se chegue à verificação da morte.

IV — O capítulo IV do Decreto-Lei n.º 11/98, de 24 de Janeiro

1 — Se é certo que com o Decreto-Lei n.º 11/98 o legislador veio estabelecer o RJOML, a verdade é que verificamos que ele não se fica por aí. Vai mais longe. Com o Decreto-Lei n.º 11/98 é também regulada matéria que reveste enorme importância para o processo penal.

Estão nesse domínio e são disso exemplo os capítulos III e IV do Decreto-Lei n.º 11/98.

Aliás, se olharmos para a Lei n.º 92/97, de 16 de Agosto, na qual o Decreto-Lei n.º 11/98 foi colher fundamento, verificamos que é precisamente nos capítulos III e IV que vamos encontrar plasmadas as disposições cujo sentido e extensão a autorização legislativa havia delimitado.

Vamos focar a nossa atenção no capítulo IV, aquele que mais importa para este parecer.

2 — No capítulo IV, subordinado ao título “Autópsias médico-legais”, em íntima ligação ao CPP, e ao longo de 5 artigos, é estabelecido um conjunto de procedimentos que devem ser adoptados aquando da verificação de um óbito.

Note-se que os óbitos de que aqui se trata são aqueles que se enquadram no **tipo** “morte violenta ou devida a causa ignorada”⁽²⁷⁾.

⁽²⁷⁾ Causa violenta de morte é aqui entendida no sentido de processo não natural, sem origem orgânica ou patológica de morte. Já quanto à causa desconhecida ou ignorada da morte, para efeitos médico-legais, sublinhe-se, a mesma não equivale a imprecisão de diagnóstico, ao contrário, decorre da existência de dúvidas ou suspeitas sobre a verificação de uma causa violenta de morte. (Parecer da PGR n.º 71/87, de 3 de Dezembro de 1987, in *BMJ*, n.º 379, p. 102.)

Como iremos ver, os óbitos que fogem a essa tipologia seguirão tratamento diferente.

Em qualquer dos casos, é ponto assente que, nos termos da lei, **a verificação e certificação dos óbitos é da competência dos médicos**, “ex vi” artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 11/98 e artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 141/99.

3 — Começemos por analisar o artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 11/98, norma que é a causa de algumas das dúvidas que se colocam.

É de registar que o artigo 52.º, n.º 1, aplica neste domínio, e com as devidas adaptações, disposições já consagradas no artigo 171.º, n.ºs 4 e 2, artigo 249.º e artigo 55.º, n.º 2, parte final, todos do CPP.

Significa isto dizer que, de entre as várias normas do Decreto-Lei n.º 11/98, este artigo 52.º, n.º 1, em particular, deve ser interpretado em articulação com o CPP.

Neste domínio, os procedimentos que o artigo 52.º manda observar pressupõem que a entidade policial se defronte com situações do tipo “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”. Estar-se-á aqui perante o que poderíamos designar por “notícia do crime”⁽²⁸⁾ e seus vestígios. Há pois que preservar esses vestígios. Evitar que eles se apaguem. Há que levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova.

Assim, a “*morte violenta ou devida a causa ignorada*” adquire aqui característica de requisito primeiro para efeitos da aplicabilidade das disposições do artigo 52.º

Só para esses casos se justifica que haja o cuidado e a preocupação de preservar meios de prova.

Logo, e ao contrário, se, perante um óbito, for seguro rejeitar a violência como a causa da morte, e for a causa conhecida, então será de afastar a aplicação do disposto no artigo 52.º

Daqui se retira que, perante um óbito, a entidade policial terá, antes de mais, que indagar o que poderá ter estado na sua origem.

Foi devido a morte violenta ou a causa ignorada?

O óbito sobreveio após um processo de doença? Foi devido a causas naturais? ou orgânicas?

Estas perguntas são importantes e têm de ser feitas. É a partir delas que, com rigor, a entidade policial poderá desencadear os procedimentos mais apropriados.

Ou seja, qualquer destas perguntas, para além da própria obtenção de respostas, deve obrigar a um prévio juízo de valor quanto às eventuais causas próximas da morte.

⁽²⁸⁾ Veja-se a este propósito os artigos 241.º e seguintes do CPP.

Note-se, esse juízo de valor tem apenas como **fim único** permitir que a entidade policial perceba qual o tipo de óbito que se lhe depara e, chegada a uma conclusão, possa optar pelo procedimento mais adequado.

4 — Estas disposições claudicam, no entanto, perante um único caso.

Determina o n.º 2 do artigo 52.º que “*Em todas as situações em que o óbito não seja seguro, as entidades policiais ou os bombeiros devem conduzir as pessoas com a brevidade possível aos serviços de urgência hospitalar.*”

E percebe-se porquê.

Está em causa um bem insubstituível. A vida. Há que tudo fazer para a preservar.

Nesse preciso momento nada é mais importante. Nem mesmo a preservação de vestígios.

5 — Seguro que seja o óbito e assente que ao mesmo são de aplicar as disposições do artigo 52.º, como deve então proceder a entidade policial?

Deve:

- a) Inspeccionar e preservar o local;
- b) Comunicar o facto, no mais curto prazo, à autoridade judiciária competente, relatando-lhe os dados relevantes para a averiguação da causa e das circunstâncias da morte que tiver apurado⁽²⁹⁾;
- c) Providenciar pela comparência de perito médico, o qual procede à verificação do óbito e ao exame dos vestígios; na ausência de perito médico, diz-nos ainda este artigo, compete à autoridade de saúde da área onde tiver sido encontrado o corpo proceder à verificação do óbito e, detectando a presença de vestígios que possam fazer suspeitar da existência de causa de morte não natural, providenciar pela comunicação imediata do facto à autoridade judiciária.

É inequívoco que, para situações do tipo “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”, o legislador determina a presença do perito médico. Essa é a regra a

⁽²⁹⁾ O artigo 53.º dispõe que, neste domínio, não está dispensada “[...] a intervenção pessoal da autoridade judiciária competente que seja necessária para garantir os direitos dos cidadãos e as exigências da investigação criminal”. Esta redacção parece apontar para que a autoridade judiciária, em regra, deva comparecer no local, embora haja que reconhecer que a sua “intervenção pessoal” pressupõe a necessidade em garantir os direitos dos cidadãos e as exigências da investigação criminal. O problema está em que, para avaliar dessa “necessidade”, não pode excluir-se a própria deslocação ao local.

observar quando haja lugar à aplicação do artigo 52.º Compreende-se que assim seja.

A verdade é que, nas situações do tipo “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”, para além da verificação e certificação do óbito, está ainda muito particularmente em causa examinar vestígios, assegurando meios de prova, função que, obviamente, melhor do que ninguém, o perito médico estará preparado para fazer.

Na letra da lei, e para os óbitos do tipo “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”, a intervenção da autoridade de saúde é medida de recurso (último) que visa suprir situações de ausência de perito médico.

Neste “sistema” a intervenção da autoridade de saúde é a excepção.

Aliás, fica ainda mais perceptível como ela é a solução de último recurso (na falta de todas as outras que a lei consagra), se aqui levarmos em conta as soluções vertidas no Decreto-Lei n.º 11/98, para cujos contornos já antes tivemos ocasião de chamar a atenção no capítulo III.

De facto, se atendermos à extensa rede de GML que está prevista, se olharmos às escalas de peritos, se considerarmos os actos urgentes assegurados fora do horário normal de funcionamento dos 33 SML aqui em causa, se englobarmos a existência de um perito permanentemente disponível, medida que abrange os médicos contratados e, inclusive, observarmos as soluções transitórias que o legislador consagrou para assegurar que, mesmo durante a fase de instalação do sistema e até que este estivesse a funcionar em pleno, o trabalho de peritos fosse dado, tanto quanto possível, a peritos, então teremos de concluir que, nos casos a que seja aplicável o artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 11/98, a intervenção da autoridade de saúde é o último dos últimos recursos que o sistema prevê.

6 — Mas, exactamente porque ainda estamos no âmbito de aplicação do artigo 52.º, verificada que seja a ausência de perito médico-legal ou (como será mais vulgar nesta altura em que muitos GML estão ainda por instalar), pura e simplesmente na falta de perito, então a entidade policial deve providenciar para que no local compareça a autoridade de saúde da área onde tiver sido encontrado o corpo. E o que aqui se exige da autoridade de saúde é que ela execute, na medida do possível, o que se esperaria de um perito médico-legal.

Não esqueçamos que nesta fase está ainda por esclarecer um óbito do tipo “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”.

Assim, e para além de verificar o óbito, a autoridade de saúde procede ao exame dos vestígios; é o que dispõe o artigo 52.º, n.º 1, alínea c), parte final, do Decreto-Lei n.º 11/98.

Caso detecte a presença de vestígios que possam fazer suspeitar da existência de causa de morte não natural, a autoridade de saúde deve então providenciar pela comunicação imediata do facto à autoridade judiciária.

7 — Sublinhe-se que, quer intervenha o perito médico-legal quer, na falta deste, seja a autoridade de saúde chamada a intervir, porque o ponto de partida deste procedimento é uma “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”, o que de ambos se espera é que, ao procederem no local ao exame de vestígios, recolham dados, os analisem, interpretem e formulem as suas conclusões para que possa esclarecer-se o que deu origem ao óbito.

8 — Posto que esse trabalho seja feito, no âmbito do Decreto-Lei n.º 11/98 são então de abrir duas hipóteses.

◆ PRIMEIRA HIPÓTESE

Após o exame de vestígios confirma-se que a violência esteve na origem da morte.

Então, nos termos do artigo 54.º, n.º 1, necessariamente, terá de haver lugar à realização de autópsia médico-legal.

A dispensa de autópsia só é de admitir se as informações clínicas e demais elementos permitirem concluir, com suficiente segurança, pela inexistência de suspeita de crime.

Basta pois a suspeita do crime, ou não ser possível afastá-la com suficiente segurança, para que a autópsia tenha de realizar-se.

Na dúvida, há autópsia.

E então coloca-se a questão da remoção do corpo.

Há que ter em conta que, nos termos do artigo 54.º, n.º 3: “*Compete à autoridade judiciária autorizar a remoção do corpo com vista à realização da autópsia médico-legal.*” Ora, esta é uma regra que não admite excepção; o que significa dizer que, logo que se conclua ser necessário realizar a autópsia, a remoção só será de admitir depois que a autoridade judiciária competente a haja determinado.

Todavia, o artigo 52.º, n.º 3, vem dispor que compete às entidades policiais promover a remoção dos cadáveres, prevendo que ela possa ocorrer, após a verificação do óbito e a realização do exame dos vestígios [alínea *a*)], ou, por determinação da autoridade judiciária competente, [alínea *b*)].

Esta formulação, e aparente alternativa, que parece remeter para a esfera decisória da entidade policial a opção por uma, ou por outra, das soluções, consoante o seu prudente juízo, não tem consistência e só poderia vingar se analisado o artigo 52.º, n.º 3, de forma isolada.

Ao contrário, o disposto no artigo 52.º, n.º 3, alíneas *a)* e *b)*, deve ser interpretado conjugadamente com o disposto no artigo 54.º, n.º 3.

Nessa perspectiva, e prevalecendo o disposto no artigo 54.º, n.º 3, forçoso é que se aplique o disposto no artigo 52.º, n.º 3, alínea *b)*, quando a autópsia deva ter lugar; ou seja, a entidade policial só poderá promover a remoção do corpo para efeitos de autópsia, depois que a mesma haja sido determinada pela autoridade judiciária competente.

A não realização de autópsia trás-nos à segunda hipótese.

◆ SEGUNDA HIPÓTESE

Embora inicialmente o óbito fosse tido como do tipo “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”, após o exame de vestígios foi afastada a suspeita de crime.

Então a medicina-legal não tem de ser chamada a intervir.

Nesta hipótese, encontrada que foi uma explicação que, do ponto de vista médico, esclarece a causa da morte, rejeitada a violência, estamos no domínio privilegiado da aplicação do disposto no artigo 52.º, n.º 3, alínea *a)*.

Neste domínio, à entidade policial já será possível promover a remoção do corpo, logo que verificado o óbito e realizado o exame de vestígios, desde que, terminado esse trabalho, fique **afastada a realização de autópsia**, o que significa dizer que fica igualmente afastada a aplicação da norma do artigo 54.º, n.º 3, e, por conseguinte, a situação é, de imediato, enquadrável na previsão do artigo 52.º, n.º 3, alínea *a)*. Nem há sequer outra alternativa.

Nesta segunda hipótese, este é o único procedimento que à entidade policial cumpre adoptar.

9 — Mas e se, à partida, nem se colocarem dúvidas quanto à origem da morte; se desde logo for rejeitada a violência como a causa próxima?

Isto é, se logo de início puder reconduzir-se o óbito a um processo natural, orgânico ou patológico de morte, continuarão a aplicar-se as disposições do Decreto-Lei n.º 11/98?

São questões às quais procuraremos responder no capítulo seguinte.

V — A Lei n.º 141/99, de 28 de Agosto

1 — O que de imediato verificamos é que o Decreto-Lei n.º 11/98 não dá resposta a estas questões.

A razão é simples. A concepção deste diploma legal assenta num único pressuposto.

De facto, o RJOML quando vem regular a matéria das autópsias médico-legais e toda a envolvimento que a elas conduz ⁽³⁰⁾ apenas considera e trata de óbitos do tipo “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”. O que se compreende.

Só a “*morte violenta ou devida a causa ignorada*” justifica a intervenção da medicina legal e exige a realização de autópsia médico-legal.

O mesmo não acontece nos casos de morte que é resultado de um processo natural, orgânico ou patológico, ou a realização de autópsia fora dos casos de “*morte violenta ou devida a causa ignorada*” sendo que tal já não diz respeito à medicina legal. Nada tem que ver com o RJOML.

Recordemos então aqui a Lei n.º 92/97, diploma que está na origem do Decreto-Lei n.º 11/98.

2 — Ao relermos a Lei n.º 92/97 constatamos que com o artigo 2.º, n.º 3, última parte, a Assembleia da República (AR) autorizou o Governo a legislar no seguinte sentido:

“[...]”

3) *Garantir que [...] quando não houver lugar a perícia médico-legal, e na ausência de outro médico, deverá ser solicitada a comparência da autoridade de saúde da área onde tiver sido encontrado o corpo, para verificação do óbito; [...]*”

[Sublinhado nosso.]

O texto do Decreto-Lei n.º 11/98 não contempla norma equivalente.

Embora autorizado a legislar naquele sentido, o Governo não verteu no Decreto-Lei n.º 11/98 disposição idêntica. A razão poderá ser a que adiantámos no ponto anterior.

O que importa é que o Decreto-Lei n.º 11/98 não estabelece como as entidades policiais e outras deverão proceder nos casos em que não haja lugar à realização de perícias médico-legais, o mesmo é dizer, quando, logo de início, seja de afastar a “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”.

É aqui que entra a Lei n.º 141/99, de 28 de Agosto.

3 — A Lei n.º 141/99 tem apenas cinco artigos e com ela estabelecem-se os princípios em que se baseia a verificação da morte ⁽³¹⁾. É nela que vamos encontrar a definição legal de morte ⁽³²⁾, da mesma forma que, muito clara-

⁽³⁰⁾ Veja-se a este propósito o capítulo IV e os artigos 50.º a 54.º

⁽³¹⁾ Veja-se o artigo 1.º

⁽³²⁾ “*A morte corresponde à cessação irreversível das funções do tronco cerebral*”, é o que consagra o artigo 2.º

mente, se fixa que a verificação da morte é da competência dos médicos, nos termos da lei ⁽³³⁾.

Ora, dispõe o artigo 4.º, n.º 1, que:

“1 — A verificação da morte compete ao médico a quem, no momento, está cometida a responsabilidade pelo doente ou que em primeiro lugar compareça, cabendo-lhe lavrar um registo sumário de que conste:

- a) A identificação possível da pessoa falecida, indicando se foi feita por conferência de documento de identificação ou informação verbal;*
- b) A identificação do médico pelo nome e pelo número de cédula da Ordem dos Médicos;*
- c) O local, a data e a hora da verificação;*
- d) Informação clínica ou observações eventualmente úteis.”*

Acrescenta o n.º 3 do mesmo artigo 4.º que:

“3 — Fora dos estabelecimentos de saúde o registo pode ser efectuado em papel timbrado do médico, de instituição ou outro, sendo entregue à família ou à autoridade que compareça no local.”

4 — Verificamos pois que não há aqui lugar à intervenção de qualquer dos SML. A morte de que aqui se fala ocorre no âmbito de um processo natural, orgânico ou patológico. Note-se a referência que, inclusive, é feita ao termo “doente”.

Mais, neste caso e para o legislador é indiferente qual o médico que verifica a morte, pois qualquer um é idóneo e competente para o fazer.

Repare-se na facilidade com que se aceita que a morte seja verificada por qualquer médico, podendo ser o que “[...] em primeiro lugar compareça [...]”.

O importante para o legislador é que a morte, ocorrida no âmbito de um processo natural, orgânico ou patológico, seja verificada por um médico e que se respeitem os procedimentos consagrados no artigo 4.º

5 — Considerando o que antes se encontrava disposto no artigo 2.º, n.º 3, última parte, da Lei n.º 92/97 (atrás transcrito), e tendo em atenção a norma que ganhou consagração na letra do artigo 4.º da Lei n.º 141/99

⁽³³⁾ É o que estabelece o artigo 3.º, n.º 1; por seu lado, determina no n.º 2 do mesmo artigo que cabe à Ordem dos Médicos definir, manter actualizados e divulgar os critérios médicos, técnicos e científicos de verificação da morte.

(acabado de transcrever), somos tentados a dizer que a AR quis colmatar uma lacuna da lei.

Vista segundo esta perspectiva, a Lei n.º 141/99 adquire um acrescido significado e uma importância evidente. Porquê?

Porque interpretada a esta luz, a Lei n.º 141/99 perfila-se neste quadro legal, onde a verificação da morte é o tema principal, como um diploma que **vem completar** uma disciplina que o Decreto-Lei n.º 11/98 parcialmente já havia regulado, circunscrito, é certo, ao RJOML.

6 — Aqui chegados, podemos então dizer que o Decreto-Lei n.º 11/98 “responde”, mas apenas para casos de *“morte violenta ou devida a causa ignorada”*.

Só a Lei n.º 141/99 dá resposta àquelas situações em que a morte ocorre no âmbito de um processo natural, orgânico ou patológico.

Em suma, será de aplicar o disposto na Lei n.º 141/99 quando não houver lugar a perícia médico-legal, o que implica dizer que, qualquer médico, “[...] o primeiro que compareça [...]”, tem competência para proceder à verificação da morte.

Resta apenas esclarecer em que moldes se procede nestes casos à remoção do corpo.

É o que vamos ver a seguir.

VI — O Decreto-Lei n.º 411/98, de 30 de Dezembro

1 — Muito sucintamente, esta remoção tem um regime jurídico próprio, a par do transporte, inumação, exumação, trasladação e cremação de cadáveres. Toda esta matéria é tratada no Decreto-Lei n.º 411/98, com as alterações do Decreto-Lei n.º 5/2000, de 20 de Janeiro

Vamos olhar apenas para a remoção.

Para efeitos deste regime jurídico, o diploma começa por nos dar um conjunto de definições.

Assim, considera-se:

Autoridade de polícia ⁽³⁴⁾: a GNR, a PSP e a Polícia Marítima;

Remoção ⁽³⁵⁾: o levantamento de cadáver do local onde ocorreu ou foi verificado o óbito e o seu subsequente transporte, a fim de se proceder à sua inumação ou cremação.

⁽³⁴⁾ Artigo 2.º, alínea *a*).

⁽³⁵⁾ Artigo 2.º, alínea *d*).

2 — Ora, de acordo com este regime, quando, nos termos da legislação aplicável, não houver lugar à realização de autópsia médico-legal, de duas, uma:

- ◆ Ou é possível assegurar a entrega do cadáver a qualquer das pessoas ou entidades indicadas no artigo 3.º ⁽³⁶⁾ e, nesse caso, a estas competirá promover a remoção e praticar os actos necessários para que venha a realizar-se a inumação ou cremação do corpo dentro do prazo legal ⁽³⁷⁾ ⁽³⁸⁾;
- ◆ Ou, por qualquer motivo, não é possível assegurar a entrega do cadáver a qualquer das pessoas ou entidades indicadas no artigo 3.º e, neste caso, competirá à autoridade de polícia promover a remoção do cadáver, pelos meios mais adequados, podendo solicitar a colaboração de quaisquer entidades.

Ainda quanto ao segundo caso, a autoridade de polícia promove a remoção:

- Na área das comarcas de Lisboa, Porto e Coimbra, para o respectivo IML ⁽³⁹⁾;
- Na área das restantes comarcas, para a casa mortuária dotada de câmara frigorífica que fique mais próxima do local da verificação do óbito ⁽⁴⁰⁾;
- Nas zonas sob jurisdição do Sistema de Autoridade Marítima, para um dos locais anteriormente referidos ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁶⁾ Segundo dispõe o artigo 3.º, n.º 1, têm legitimidade para requerer a prática de actos regulados neste decreto-lei, sucessivamente, o testamenteiro (em cumprimento de disposição testamentária), o cônjuge sobrevivente, a pessoa que viva com o falecido em condições análogas às dos cônjuges, qualquer herdeiro, qualquer familiar, qualquer pessoa ou entidade.

⁽³⁷⁾ Nenhum cadáver pode ser inumado, cremado ou encerrado antes de decorridas 24 horas sobre o óbito, dispõe o artigo 8.º, n.º 1. Por outro lado, um cadáver deve ser inumado ou cremado se imediatamente após a verificação do óbito tiver sido entregue a uma das pessoas indicadas no artigo 3.º, no prazo máximo de 72 horas, determina o artigo 8.º, n.º 3, alínea *a*).

⁽³⁸⁾ Vejam-se artigos 3.º, 4.º, 8.º, 11.º e 15.º

⁽³⁹⁾ Artigo 5.º, n.º 1, alínea *a*).

⁽⁴⁰⁾ Artigo 5.º, n.º 1, alínea *b*).

⁽⁴¹⁾ Artigo 5.º, n.º 1, alínea *c*).

De notar finalmente que, entre as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 5/2000 ⁽⁴²⁾, passou a consagrar-se que fora do período de funcionamento das conservatórias do registo civil a emissão do boletim de óbito seja efectuada pela autoridade de polícia, sempre e não apenas aos sábados, domingos e dias feriados ⁽⁴³⁾.

VII — Últimas considerações

O quadro legal aqui analisado não é simples e exige algum esforço de interpretação.

Em causa estão diversos diplomas legais e o próprio CPP.

A aplicação destas normas obriga tanto a trabalho de interpretação quanto à articulação de todas elas para que do conjunto possa retirar-se harmonia, coerência e, muito particularmente, exequibilidade.

Em causa está sobretudo o Decreto-Lei n.º 11/98 que, para “funcionar” e para que as suas normas tenham plena aplicação, exige a instalação de 30 GML.

É fácil compreender as perplexidades e imaginar as dificuldades com que, no caso, a GNR pode deparar-se no dia-a-dia e como será complicado aplicar este quadro legal, quando o sistema vertido na lei ainda aguarda a instalação de muitos desses GML.

Na prática, a falta de instalação de GML dá origem a que aquela que deveria ser a solução de último recurso se apresente hoje, em grande parte do território, como a regra; ou seja, que se recorra à autoridade de saúde local, ao invés do perito médico-legal, como seria vontade do legislador e o sistema determina.

Por isso, parece necessário que as várias entidades, autoridades e organismos que participam neste sistema se juntem com o objectivo de identificar e analisar os problemas que emergem da falta de instalação de GML e, desse modo, perceber em que medida isso afecta ou constitui entrave ao cumprimento da própria lei.

⁽⁴²⁾ *Nota.* — Entre essas alterações está a do n.º 4 do artigo 8.º, que foi renumerado e passou a n.º 5, mas a sua redacção surge também alterada e onde antes se dispunha, “*Quando não haja lugar à realização de autópsia médico-legal [...]*”, dispõe-se agora, “*Quando haja lugar à realização de autópsia médico-legal [...]*”. O desaparecimento da palavra “não” será, por certo, devido a lapso. O Governo não poderia por via deste diploma introduzir uma medida que contraria regras do RJOML, isto sem que para tal detivesse a necessária autorização da AR; tanto mais sabendo-se que o RJOML funda-se ele próprio em autorização legislativa.

⁽⁴³⁾ Sublinha-se o facto de que fora da área das comarcas de Lisboa, Porto e Coimbra a autoridade de polícia com jurisdição na área da freguesia onde se encontre instalada a casa mortuária dotada de câmara frigorífica tem permanente acesso a ela; é o que dispõe o artigo 5.º, n.º 3.

Enquanto o sistema não estiver integralmente instalado, os intervenientes devem juntar esforços e encontrar soluções que permitam ultrapassar dificuldades e salvaguardar os valores, princípios e regras que o Decreto-Lei n.º 11/98 consagra.

Faz assim todo o sentido e é oportuna a realização de reunião, proposta, e bem, com esse objectivo.

Resumindo

Formulam-se as seguintes conclusões:

1 — Nos termos da lei, a verificação e certificação dos óbitos é competência dos médicos, “ex vi” artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 11/98 e artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 141/99.

2 — Em todas as situações em que o óbito não seja seguro, as entidades policiais ou os bombeiros devem conduzir as pessoas com a brevidade possível aos serviços de urgência hospitalar, “ex vi” artigo 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 11/98.

3 — As disposições do Decreto-Lei n.º 11/98 não podem ser consideradas de forma isolada, antes devem ser analisadas em articulação e interpretadas à luz dos princípios e normas do CPP, tendo presentes aqueles que são os objectivos do processo penal — cf. preâmbulo daquele decreto-lei.

4 — O artigo 52.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 11/98 aplica neste domínio, e com as devidas adaptações, disposições consagradas no artigo 171.º, n.ºs 4 e 2, artigo 249.º, e artigo 55.º, n.º 2, parte final, todos do CPP.

5 — Os procedimentos que o artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 11/98 manda observar, pressupõem que a entidade policial se defronte com situações do tipo “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”, razão pela qual há que preservar vestígios e levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova.

6 — Quando sejam de aplicar as disposições do Decreto-Lei n.º 11/98, a regra é que sejam os peritos médico-legais a desempenhar funções periciais, por contraponto à intervenção da autoridade de saúde que é o último dos últimos recursos que o sistema prevê.

7 — Quando um óbito resulte de morte violenta, nos termos do artigo 54.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 11/98, terá de realizar-se autópsia médico-legal, caso em que, nos termos do artigo 52.º, n.º 3, alínea *b*), conjugado com o artigo 54.º, n.º 3, do mesmo decreto-lei, compete à autoridade judiciária autorizar a remoção do corpo para aquele efeito.

8 — A entidade policial poderá promover a remoção do corpo, logo que verificado o óbito e realizado o exame de vestígios, desde que, terminado esse trabalho e rejeitada a violência como causa da morte, fique afastada a realização

de autópsia, o que significa dizer que fica igualmente afastada a aplicação da norma do artigo 54.º, n.º 3, e, por conseguinte, a situação é, de imediato, reconduzível à previsão do artigo 52.º, n.º 3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 11/98.

9 — Tendo por objecto a verificação da morte, a Lei n.º 141/99 veio completar a disciplina que o Decreto-Lei n.º 11/98 já havia regulado, circunscrito embora ao RJOML.

10 — O Decreto-Lei n.º 11/98 “responde”, mas apenas para casos de “*morte violenta ou devida a causa ignorada*”; só a Lei n.º 141/99 dá resposta àquelas situações em que a morte ocorre no âmbito de um processo natural, orgânico ou patológico.

11 — É de aplicar o disposto na Lei n.º 141/99 quando não houver lugar a perícia médico-legal, o que implica dizer que qualquer médico, o primeiro que compareça, tem competência para proceder à verificação da morte, “ex vi” artigo 4.º, n.º 1.

12 — Não havendo lugar à realização de perícia médico-legal, nos termos do ponto anterior e sendo possível assegurar a entrega do cadáver a qualquer das pessoas ou entidades indicadas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 411/98, a estas competirá promover a remoção e praticar os actos necessários para que venha a realizar-se a inumação ou cremação do corpo dentro do prazo legal, caso contrário, competirá à autoridade de polícia promover a remoção do cadáver, pelos meios mais adequados, podendo solicitar a colaboração de quaisquer entidades, “ex vi” artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 411/98, na redacção do Decreto-Lei n.º 5/2000.

13 — Enquanto a organização médico-legal prevista no Decreto-Lei n.º 11/98 não estiver integralmente instalada, é natural que possam surgir dúvidas e ocorrer problemas de ordem prática, envolvendo, como é o caso, a verificação da morte e a remoção de corpos; portanto, seria útil que os diversos intervenientes no sistema pudessem juntar esforços para encontrar soluções que, permitindo ultrapassar tais dificuldades, salvaguardassem sobretudo os valores, princípios e regras que o Decreto-Lei n.º 11/98 consagra, daí que faça todo o sentido a realização de uma reunião entre todos eles com esse preciso objectivo.

Este o meu parecer.

À consideração superior.

Lisboa, 28 de Fevereiro de 2000.

O Técnico Jurista,

Eurico João Silva

11 — DAS CONDIÇÕES MATERIAIS DOS LOCAIS DE DETENÇÃO

1 — Caracterização do Regulamento

A publicação no *Diário da República*, de 7 de Maio de 1999, do despacho n.º 8684/99 (2.ª série), do Ministro da Administração Interna, que aprovou o denominado **Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais**, também conhecido por Regulamento das Celas, culmina um processo de estudo e análise das questões relativas às condições da detenção.

Trata-se de uma mera compilação normativa, um “corpus iuris” das normas vigentes no ordenamento jurídico português, um guia prático destinado a todos aqueles que directa ou indirectamente lidam com pessoas que, por força da lei, devem permanecer sob custódia policial.

A problemática da detenção é complexa e deve ser analisada sob vários aspectos:

- O aspecto *operacional* (teoria e prática policial; regras técnicas e prudenciais);
- O aspecto da *legalidade* da medida (requisitos e pressupostos legais constantes da legislação processual penal);
- O aspecto da *execução material* da medida (período durante o qual o detido se encontra sob custódia policial).

As regras jurídicas andam aqui de mãos dadas com as regras técnicas e as leis da psicologia. Somente uma simbiose perfeita destas pode garantir a dignidade da pessoa humana e o exercício legítimo da autoridade.

2 — Finalidades

Este instrumento normativo tem como principais finalidades:

- **Uniformizar as regras a que devem obedecer a construção das celas.** A padronização dos requisitos mínimos a que devem obedecer os locais de detenção temporária, em termos de salubridade, segurança e higiene, passou a ser uma exigência nos projectos de construção de novos edifícios destinados às forças de segurança e na remodelação dos espaços existentes ⁽¹⁾;
- **Dar maior visibilidade às normas fundamentais aplicáveis em matéria de detenção,** facilitando a sua consulta e divulgação por todos os interessados;
- **Sublinhar a importância que as condições materiais de detenção revestem para a promoção da qualidade policial e,** conseqüentemente, para a salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
- **Assegurar uma administração policial aberta,** através da obrigatoriedade de documentação de actos (livro de registo de detidos, boletim individual de detido comunicação por fax ao Ministério Público e tribunais) e da institucionalização do controlo administrativo por parte da IGAI ⁽²⁾, por forma a promover um

⁽¹⁾ As celas fazem parte integrante dos edifícios dos serviços policiais, pelo que obedecem necessariamente às regras técnicas aplicáveis às obras públicas e particulares, designadamente o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, o Regulamento de Segurança contra Incêndios em Edifícios de Tipo Administrativo, o Regulamento Geral contra o Ruído.

⁽²⁾ Como qualquer ente administrativo, as forças de segurança estão submetidas ao controlo jurisdicional e ao controlo administrativo.

A actividade policial regulada pelas normas do Código de Processo Penal está sujeita ao controlo por parte das autoridades judiciárias — cf., em particular, 27.º e seguintes da CRP e 1.º, alíneas *b)*, *c)* e *d)*, e 171.º a 190.º e 241.º a 261.º do Código de Processo Penal.

O artigo 23.º da CRP dispõe que: “Os cidadãos podem apresentar queixas por acções ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças”.

A actividade do Provedor de Justiça é independente dos meios graciosos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis (n.º 2 do artigo 23.º CRP).

Nos termos do artigo 1.º do Estatuto do Provedor de Justiça, o Provedor tem por função principal a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos.

saudável relacionamento com os detidos e a colocar a instituição policial ao abrigo de denúncias caluniosas motivadas por mero desejo de retaliação pela intervenção policial.

3 — A verificação das condições materiais de detenção

Logo que iniciou a sua actividade, a IGAI ⁽³⁾ empreendeu um plano de visitas de inspecção para verificação das condições materiais e legais da detenção em estabelecimentos policiais. Tornava-se necessário radiografar a situação existente e contribuir para identificar e contextualizar as dificuldades e os disfuncionamentos existentes, na esteira, aliás, das recomendações e críticas formuladas por instituições e organismos internacionais ⁽⁴⁾. Importa salientar que

⁽³⁾ Na estrutura e organização de cada ministério existe um serviço central de controlo, cuja actuação abrange a actividade do respectivo ministério — cf. *Curso de Direito Administrativo*, vol. I.

De 1985-1995 o Ministério da Administração Interna não dispôs de qualquer organismo de inspecção e fiscalização superior.

Com efeito, a anterior IGAI havia sido integrada no Ministério do Plano e da Administração do Território, pelo Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de Dezembro, e, posteriormente, extinta pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho, que aprovou a Lei Orgânica daquele ministério.

Em 1995 preencheu-se esta lacuna, com a criação da actual IGAI. Tal criação decorreu essencialmente da constatação de que a “progressiva concentração no âmbito deste departamento governamental dos organismos e serviços com papel dominante no exercício da actividade de segurança interna, nos termos da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, fez realçar a necessidade premente de o Ministério ser dotado de um serviço de inspecção e fiscalização especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar, nas situações de maior relevância social” — cf. *preâmbulo do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro*, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 154/96, de 31 de Agosto, e 3/99, de 4 de Janeiro.

⁽⁴⁾ No dia 11 de Março de 1989 entrou em vigor para Portugal a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1984, e aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/88 e publicada no *Diário da República*, 1.ª série, de 21 de Maio de 1988.

Dando cumprimento ao disposto no artigo 11.º da Convenção, o Comité formado no âmbito da mesma visitou Portugal, pela primeira vez, em 1992, tendo concluído pela existência de precárias condições de detenção em muitos dos locais visitados, e recomendado a revisão das condições de detenção.

Estava assim posta a questão do cumprimento por Portugal dos instrumentos internacionais sobre a detenção em estabelecimentos policiais.

esta questão se insere, em larga medida, na problemática mais geral das condições materiais do exercício da função policial, preocupação claramente assumida no preâmbulo do decreto regulamentar que criou o GEPI: visava-se “*dotar as forças e serviços de segurança de instalações e equipamentos propiciadores de uma maior dignificação e capacidade operacional*”.

De um modo geral, os serviços policiais encontram-se instalados em edifícios antigos, originariamente destinados a outras finalidades, revelando actualmente manifesta inadequação funcional.

Apesar dos esforços das autoridades competentes com vista ao melhoramento das condições materiais de detenção nos estabelecimentos policiais, era manifesto que o parque imobiliário afecto às forças de segurança, para além de insuficiente, mostrava-se muito degradado e inadequado à função policial. Muitas celas evidenciavam um estado de degradação e insalubridade que não suportavam obras de remodelação ou beneficiação, pelo que foram desactivadas por não reunirem as condições mínimas de habitabilidade e de segurança exigíveis para o efeito.

Muitas das situações existentes apenas poderiam ser ultrapassadas com a construção de novos edifícios à luz das finalidades específicas dos estabelecimentos policiais.

Logo no primeiro relatório de visita às zonas de detenção das forças de segurança sublinhou-se a necessidade de elaboração de um **regulamento especial sobre as condições materiais de detenção temporária**, que contemplasse disposições genéricas sobre as condições fundamentais de habitabilidade das celas (v. g. iluminação natural e artificial, isolamento contra o frio e calor excessivos), das suas condições de segurança (protecção contra deteriorações provocadas pelos detidos em estado de grande pressão psicológica) e padronizando-se os materiais a empregar e os respectivos processos construtivos.

4 — O procedimento de elaboração do anteprojecto do regulamento

No ano de 1997 foi então determinado pelo Ministro da Administração Interna que fosse elaborado um anteprojecto de regulamento, missão de que foi incumbida a IGAI.

Na elaboração do articulado tivemos presente:

— As normas urbanísticas (em sentido lato);

- As normas de direito interno e direito internacional relativas à reclusão e detenção ⁽⁵⁾.

Estas normas devem salvaguardar **a dignidade** dos estabelecimentos policiais como corolário da dimensão da autoridade do Estado, representado pelos funcionários policiais responsáveis pela aplicação das leis. Não podemos esquecer que as forças de segurança integram o Sistema Nacional da Administração da Justiça.

- Normas de **ética e deontologia policial**, expressas nos princípios de que toda a pessoa detida é colocada sob a responsabilidade policial e que a mesma deve ser tratada com humanidade e com respeito pela dignidade inerente ao ser humano. É oportuno sublinhar aqui a importância cada vez maior do cumprimento do dever de auxílio ao detido (ponto 14.5 do regulamento) e aos familiares deste (ponto 18) ⁽⁶⁾.

5 — A segurança nos locais de detenção. Riscos de emergência médica

A observância das regras de construção das celas e a implementação de um adequado sistema de vigilância são factores essenciais para manter níveis elevados de segurança nos locais de detenção.

Como acima se referiu, pretendia-se uma padronização dos requisitos mínimos dos locais de detenção, em termos de salubridade, segurança e higiene. A construção das zonas de detenção nos estabelecimentos policiais reveste-se de uma particular dificuldade por imperativos de segurança (riscos de incêndio,

⁽⁵⁾ Tivemos essencialmente em consideração:

Regras Mínimas para o Tratamento de Detidos, aprovadas pela Resolução (73) 5 do Comité de Ministros da Europa; Regras Penitenciárias Europeias, em anexo à Recomendação R(87)3 (versão europeia), adoptada pelo Comité de Ministro, em 12 de Fevereiro de 1987, durante a 404.^a Reunião de Delegados dos Ministros; Conjunto de Princípios para a Protecção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão, adoptado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de Dezembro de 1988, pela Resolução 43/173; Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto (reestrutura os serviços que têm a seu cargo as medidas privativas de liberdade).

⁽⁶⁾ V. a este propósito, o Parecer n.º 35/99 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 24 de Janeiro (p. 1552).

danificação de equipamentos, etc.) e de saúde pública (aumento de doenças transmissíveis).

No plano da segurança importa considerar a qualidade, natureza e modo de aplicação dos materiais construtivos, por forma a prevenir as agressões entre detidos ou que estes atentem contra a própria vida.

Os locais de detenção devem ficar adjacentes às áreas de trabalho dos funcionários policiais, de modo a permitir uma rápida intervenção em caso de emergência e, simultaneamente, não devem dar para espaços interiores abertos ao público nem para a via pública. Os materiais de construção devem ser resistentes ao fogo. Os pontos de luz devem ser protegidos por redes metálicas de malha tremida, por forma que os mesmos sejam inacessíveis aos detidos e para evitar tentativas de fuga e prevenir actos de mutilação ou suicídio.

Os riscos existem quer para os detidos quer para os agentes policiais. A proliferação de doenças contagiosas aconselha a que se tomem as medidas preventivas necessárias, à semelhança aliás do que já se encontra previsto para o sistema penitenciário.

É imprescindível que os agentes policiais efectuem correctamente a **revista de segurança** (7) e saibam reconhecer os sinais de emergência médica. Uma revista de segurança mal executada expõe o agente e seus colegas à fúria do detido ou permite que este se auto-agrida, com todo um cortejo de suspeições e equívocos.

O detido pode ocultar ou não saber expressar o seu verdadeiro estado de saúde. Por exemplo, a condição de ébrio pode mascarar um sério problema médico; a posição do corpo pode interferir com a respiração, provocando a asfixia do detido; o toxicodependente pode ser diabético; o historial do detido aponta para tendências de auto-agressão; as perturbações mentais podem carecer de urgência psiquiátrica, etc.

Saber reconhecer tempestivamente os tipos de emergência médica nos locais de detenção e conhecer os procedimentos adequados a cada um é fundamental para o bom exercício das funções de custódia policial.

É uma problemática que merece ser devidamente equacionada pela importância que reveste para o correcto exercício da função policial e imagem da própria instituição. O treino e a adopção de instruções claras e precisas, neste domínio, são fundamentais para uma estratégia de prevenção dos riscos.

(7) Este procedimento cautelar deve respeitar a dignidade pessoal e, na medida do possível, o pudor do visado. Cf. artigos 25.º e 26.º da Constituição da República, 174.º, n.º 4, 175.º, n.º 2, 251.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Código de Processo Penal.

Por outro lado não podemos esquecer que a pessoa detida se encontra numa situação de vulnerabilidade, sendo por isso condenável qualquer conduta que possa criar nos detidos sentimentos de medo, angústia, inferioridade ou humilhação.

A **vigilância dos locais de detenção** é aqui crucial. A sua frequência permitirá um socorro imediato, particularmente nos casos de doença súbita ou de tentativa de suicídio. Este dever de vigilância está claramente consagrado na lei. Veja-se a este propósito a redacção do artigo 351.º do Código Penal que sanciona a negligência na guarda de pessoa legalmente privada de liberdade. Existe um dever de garantir a segurança dos detidos. Estes estão sob a vigilância e protecção da polícia.

6 — A criação de condições para um efectivo exercício dos direitos de defesa: o contacto do detido com o seu defensor

O ponto 15 do Regulamento veio estabelecer que o detido deve ser autorizado a contactar telefonicamente com o seu defensor. Esta matéria foi posteriormente objecto de um maior aprofundamento, por forma a garantir um exercício efectivo do direito de defesa, mediante o contacto directo com o advogado em condições de confidencialidade, sem prejuízo do bom funcionamento do estabelecimento policial — Despacho n.º 10 717/200 (2.ª série), de 25 de Maio.

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

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

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

Vital Moreira e Gomes Canotilho vêm defendendo que “o feixe de direitos inseridos no direito constitucional de *defesa deve ser posto em acção pelo menos a partir do momento em que o sujeito assume a qualidade de arguido*”⁽⁸⁾.

Ora, sempre que um suspeito for detido, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 254.º a 261.º do Código de Processo Penal, é obrigatória a constituição de arguido, por força do disposto no artigo 58.º, n.º 1, alínea c), do mesmo Código.

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

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

Os contactos do detido com o seu defensor devem realizar-se em circunstâncias plenamente satisfatórias do ponto de vista humano e que não prejudiquem a segurança e a boa ordem dos estabelecimentos policiais e terão, forçosamente, de ter em consideração as condições de utilização das edificações em que aqueles estabelecimentos se encontram instalados.

Não devemos excluir a possibilidade de ocorrerem situações concretas que tornem praticamente impossível um contacto do advogado com o seu defensor em condições de segurança e de dignidade. Nesses casos deverão procurar-se alternativas, sob pena de, na prática, se inviabilizar o direito de comunicação do defensor com o arguido detido.

Importa sublinhar que a realização da visita do defensor ao arguido detido deverá respeitar as normas regulamentares internas dos postos e esquadras e não pode constituir, em caso algum, uma ingerência na actividade policial. Assim, tal visita apenas deverá ocorrer após a elaboração do expediente relativo à ocorrência, já que os agentes da autoridade terão de cumprir os procedimentos legais com vista à apresentação do detido às autoridades judiciárias dentro do prazo legalmente estabelecido. Qualquer atraso injustificado na elaboração do expediente constituirá um obstáculo ao exer-

⁽⁸⁾ Cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*.

cício do direito de comunicação do detido com o seu defensor e como tal estará sujeito às respectivas consequências jurídicas, particularmente no plano disciplinar.

Julho de 2001.

José Vicente Gomes de Almeida

Subinspector-Geral da IGAI

12 — MEDIDA PREVENTIVA DE INTERDIÇÃO DA ENTRADA DE ARMAS EM RECINTOS DESPORTIVOS

PROC. 104.06.
PG. 37/2001.

Parecer n.º 3/NAT/2001

Introdução

Na sequência de despacho de 19 de Março de 2001 do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral, em 20 de Março de 2001, foi-me determinado pelo Ex.^{mo} Sr. Subinspector-Geral emitir parecer sobre o assunto em referência.

A necessidade do parecer coloca-se face a um pedido de informação que a Auditoria Jurídica (AJ) do Ministério da Administração Interna ⁽¹⁾ veio formular à IGAI.

Aquele pedido tem por objecto o assunto que em título se indica e vem acompanhado de fotocópia do texto integral da **Proposta n.º 14/2001**, que o justifica. Cumpre apreciar.

(1) Ofício n.º 135/01, de 15 de Março de 2001, Processo n.º G/383.

1 — Delimitação da análise

1.1 — A proposta n.º 14/2001 nasce no âmbito do Conselho Consultivo para Formação das Forças e Serviços de Segurança (CCFFSS), decorre de necessidades que emergiram do próprio processo de formação, no âmbito de um módulo designado “Policiamento de Espectáculos”, inserido na unidade temática denominada “Serviço Policial” e, conforme é dito na respectiva nota explicativa, após reflexão profunda sobre a problemática, nela é apresentada uma visão do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97, materializada num texto, v. ponto 8, parágrafo em itálico.

A proposta submetida a análise ensaia portanto um entendimento interpretativo do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97, de 12 de Abril, preconizando procedimentos que têm por objectivo alcançar “[...] *uma certeza jurídica na actuação operacional, em sede de espectáculos desportivos [...]*” ao mesmo tempo que procura solucionar dúvidas e problemas de interpretação suscitados pela redacção daquela norma.

1.2 — É a partir da Proposta n.º 14/2001 que a AJ vem solicitar que lhe sejam fornecidos pela IGAI dois tipos distintos de elementos informativos, sobre:

- 1 — Por um lado, o entendimento interpretativo, a adequação e a exequibilidade dos procedimentos preconizados naquela proposta;
- 2 — Por outro, se os procedimentos usados pelas forças de segurança têm dado origem a queixas que sejam do conhecimento da IGAI.

É este o campo de análise do presente parecer.

Eis já de seguida as considerações que, espera-se, poderão propiciar alguma reflexão.

2 — A Lei n.º 8/97, de 12 de Abril

2.1 — A temática em análise carece, antes de mais, de uma rigorosa qualificação e enquadramento.

O artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97, há que o reconhecer, é de facto uma norma densa e complexa que envolve não uma mas três específicas manifestações ou planos de aplicação concreta, compreende vários géneros de “*uso e porte*” e abarca não só armas como “substâncias” e “engenhos”. Vamos por partes.

Antes de mais, tenhamos presente aqueles que são os termos como a norma se encontra redigida:

“Quem, sem estar autorizado para o efeito, transportar, detiver, trazer consigo, ou distribuir arma de fogo, arma de arremesso, arma destinada a projectar substâncias tóxicas, asfixiantes ou corrosivas, arma branca, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos em estabelecimentos de ensino ou recinto onde ocorra manifestação cívica, política, religiosa, artística, cultural ou desportiva é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.”

2.2 — Cotejando aqueles que são o âmbito e objecto da Lei n.º 8/97 com a proposta do CCFSS, verificamos que esta última *revela preocupações* bastante limitadas, porque circunscritas, apenas e só, a um dos três planos em que se desenvolve o horizonte do diploma, ficando constricta aos recintos desportivos.

Acresce que a proposta do CCFSS é ainda limitada por outra razão. Ela demonstra que pretende encontrar respostas para as dúvidas e problemas de interpretação que surgem em situações que envolvem “[...] *o uso e porte de arma de defesa [...]*”, v. pontos 2) e 5) da mesma.

Ora, a abrangência da Lei n.º 8/97 vai muito para além das manifestações ligadas ao fenómeno desportivo e aos espaços onde as mesmas se realizam.

Mais como podemos observar, a Lei n.º 8/97 tem como meta algo bem mais ambicioso, porquanto abre e expande a sua previsão a casos que envolvam:

- 1 — Arma de fogo;
- 2 — Arma de arremesso;
- 3 — Arma destinada a projectar substâncias:

- a) Tóxicas;
- b) Asfixiantes;
- c) Corrosivas;

- 4 — Arma branca;
- 5 — Substâncias ou engenhos:

- a) Explosivos;
- b) Pirotécnicos.

2.3 — Veja-se pois o extraordinário alcance da medida restritiva que o preceito pretende impor.

Na norma transcrita **não** está sequer ainda em causa *o fazer uso* de arma, substância ou engenho, matéria que o legislador remeteu para o n.º 2 do mesmo artigo.

O n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/97, para além do “*transporte*”, da mera “*detenção*”, ou simplesmente do “*trazer consigo*”, para efeitos da previsão da norma e do preenchimento do tipo legal de crime, engloba ainda a “*distribuição*” de arma, engenho ou substância.

2.4 — Mas a densidade da norma resulta ainda do facto de o legislador pretender estender a sua aplicação a espaços que entre si, no estrito plano da respectiva aptidão e uso, aparentemente, nada têm entre si de comum.

Comecemos por ver quais são então os “*espaços*” a que o legislador quis aplicar a norma.

3 — “**Recintos públicos**”

3.1 — Concretamente, o diploma abarca uma realidade que designa como “*recintos*”.

Mas não todo o tipo de recintos.

Como nos revela a epígrafe do artigo 1.º da Lei n.º 8/97, estamos perante “**recintos públicos**”.

Tal epígrafe é, comparativamente, muito precisa e rigorosa, ao contrário do sumário executivo do diploma, onde pode ler-se:

“Visa criminalizar condutas susceptíveis de criar perigo para a vida e integridade física decorrentes do uso e porte de armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos no âmbito de realizações cívicas, políticas, religiosas, artísticas, culturais ou desportivas.”

Este sumário executivo acaba por ser impreciso e é susceptível de induzir em erro. Porquê?

Porque, como a leitura atenta do artigo 1.º da Lei n.º 8/97 nos revela, as disposições normativas deste diploma abrangem um universo mais vasto de realidades, não inteiramente idênticas, e que, inclusive, podem ser suficientemente distantes para que, por exemplo, a intervenção policial, a estratégia de intervenção e o exercício de competências previsto neste diploma possam não ser sequer próximas.

Mais, o sumário executivo omite da sua especificação os estabelecimentos de ensino, quando estes são precisamente um dos planos da aplicação concreta desta lei.

Que ponto ou pontos de contacto poderão existir entre:

- Estabelecimentos de ensino;
- Recintos onde ocorra manifestação cívica, política, religiosa, artística e cultural;
- Recintos onde ocorra manifestação desportiva?

3.2 — Há pelo menos um ponto de contacto entre todos estes recintos públicos.

De facto, o que entre eles é comum é a faceta particular e o cariz especial de os recintos a que a Lei n.º 8/97 se refere serem *espaços públicos*. Quer dizer, recintos que, previsivelmente, se destinam a ser usados por um universo indeterminado de pessoas.

Logo, falamos de áreas delimitadas que, de acordo com as respectivas características, possuem índice evidente de utilização pública, onde há uso directo e imediato do público, sendo essa a sua aptidão, sendo indiferente que tais espaços ou recintos públicos sejam objecto do domínio público ou privado.

Falamos portanto de espaços cuja fruição e uso dominial é tendencialmente comum ou, se se quiser, cujo respectivo uso só faz inteiro *sentido* se concretizado em termos colectivos.

3.3 — Estamos, portanto, perante dominialidades caracteristicamente colectivas e em que a sua utilidade existe em função de um uso tendencialmente colectivo, onde apenas em uso colectivo se alcança plenamente o fim que esteve na origem da sua criação.

Donde, em tais recintos públicos a respectiva fruição e uso são reconhecidos como lícitos para todos de forma indeterminada e não apenas consentido a algum ou alguns.

3.4 — Mas podemos descortinar ainda um outro ponto de contacto que, bem vistas as coisas, parece tão evidente quanto o anterior.

Referimo-nos ao carácter peculiarmente lúdico/cultural, basicamente ordeiro e essencialmente pacífico que as manifestações em causa fazem subentender.

Teórica e conceptualmente essa característica parece quase axiomática, constituindo cunho inerente àquelas manifestações. Mas também é fácil perceber que, se tais manifestações têm por marca um pendor lúdico/cultural, ordeiro e pacífico, não é menos verdade que de todas elas podem resultar — nos seus mais variados componentes — graus diferenciados de pertença ou de convivência em grupo.

Por outro lado, em todas essas manifestações (ou em quase todas) há ainda aquisição de informação.

3.5 — Ultimamente, porém, o dia-a-dia parece teimar em pôr em causa, sobretudo, o carácter ordeiro e pacífico associado ao uso desses espaços públicos, pelo menos de alguns deles.

Algo de impensável até há bem pouco tempo, o carácter ordeiro e pacífico associado ao uso desses espaços públicos é hoje, cada vez mais, uma verdade questionável.

Certo é que as acções desenvolvidas e as manifestações que ocorrem nesses espaços públicos, com maior ou menor grau, envolvem aquisição de informação, diversão, espectáculo, festejo, rito, ou solenidade, são susceptíveis de gerar **estados emocionais** que podem ir da simples apatia ou indiferença até à euforia, exaltação ou, como cada vez mais vem acontecendo, sobretudo nas manifestações desportivas, a estados emocionais que podem, eventualmente, resvalar para actos de hostilidade, de agressão e até de violência entre adeptos de equipas adversárias. O legislador sabia disso, e com a Lei n.º 8/97 veio introduzir no ordenamento jurídico um conjunto de regras que são aplicáveis a um universo bem determinado quanto vasto de recintos públicos.

4 — Tipos de recinto público para efeitos da Lei n.º 8/97

4.1 — Olhemos de novo para o artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97.

Como já foi dado observar, a norma apresenta-nos, segundo estrutura disjuntiva, um universo díspar de recintos públicos, aos quais são aplicadas as medidas e regras nela previstas.

Sempre separados pela conjunção disjuntiva “**ou**”, em primeiro lugar, surgem os estabelecimentos de ensino, a seguir aparecem os recintos públicos onde ocorra manifestação cívica, política, religiosa, artística e cultural e, finalmente, em terceiro lugar, emergem então os recintos onde ocorra manifestação desportiva.

Com a redacção assim estruturada o legislador dá a entender que reconhece haver diferenças significativas entre os três tipos de recintos públicos que a norma abarca.

Vamos olhar cada um desses recintos públicos.

Começemos pelos estabelecimentos de ensino (EE).

4.1.1 — Entre todos os demais previstos na Lei n.º 8/97, os EE são recintos públicos por excelência. Aí se realiza a Escola. Aí, segundo processos educativos sistematizados, as várias gerações adquirem e incorporam conhecimentos.

Nos EE as várias gerações participam nos recursos e saberes herdados da Humanidade e Povo a que pertencem.

Falamos portanto de espaços de “Saber” com uma finalidade pedagógica bem precisa, a de transmitir e renovar a cultura.

Por definição, o EE é, portanto, um espaço público de cultura.

Mas é indispensável que seja também um local pacífico, seguro e onde impere a ordem.

Daí que tenhamos de falar, necessariamente e também, de um meio ambiente pacífico, ordeiro, seguro e deliberadamente preparado para exercer influência sobre a subjectividade e individualidade das gerações que participam no processo educativo.

Sem a componente de ordem e segurança, sem um meio ambiente pacífico, dificilmente haverá Escola.

Falamos portanto de interacções humanas pacíficas e falamos também de uma segurança e ordem que são necessariamente públicas.

Nesta perspectiva, que sentido pode fazer e que lugar podem ter armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos nos EE?

Porque interesses privados não podem sobrepor-se a valores públicos, a resposta terá de ser armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos não fazem sentido algum e não têm lugar nos EE.

É portanto compreensível que o legislador tenha vindo restringir com a Lei n.º 8/97 a sua entrada nestes espaços de “Saber”.

Parece portanto claro que aqui o interesse público e os valores públicos prevalecem, enquanto princípio, sobre valores da esfera privada dos particulares.

Deixamos para o final deste parecer a análise sobre a excepção a este princípio que a norma deixa em aberto.

4.2 — A seguir, a Lei n.º 8/97 elenca-nos um segundo nível de recintos públicos susceptíveis de serem abrangidos pelas suas disposições, estando nessa posição aqueles onde ocorra manifestação cívica, política, religiosa, artística e cultural.

Convirá precisar que tipo de actividades cabe nesta previsão. Sem pretender esgotar as situações possíveis, parece-nos que nelas devemos incluir, necessariamente as manifestações que envolvam, por exemplo, algo tão díspar quanto comícios, actos eleitorais, cerimónias religiosas, o canto, dança, música, teatro, literatura, cinema, tauromaquia ou o circo ⁽²⁾.

⁽²⁾ Para além de outros, tenham-se em atenção as disposições do Decreto-Lei n.º 315/95, de 28 de Novembro, diploma que regula a instalação e o funcionamento dos recintos de espectáculos e divertimentos públicos e estabelece o regime jurídico dos espectáculos de natureza artística.

Embora não exaustiva, se atentarmos nesta listagem verificamos que há um ponto em comum em todas estas manifestações, o facto de proporcionarem estados emocionais convergentes, i. e., estamos perante eventos e situações onde tendencialmente há uma convergência emocional de quantos neles participam, logo, os riscos de violação da ordem pública são aqui reduzidos ou insignificantes.

Daí que também aqui se deva falar de um meio ambiente pacífico, ordeiro e seguro.

Sem a componente de ordem e segurança, sem um meio ambiente pacífico, dificilmente todas aquelas manifestações terão condições para se concretizarem de forma plena.

Também aqui temos de falar de interacção humana pacífica, do mesmo modo que temos de falar de uma segurança e ordem que são públicas.

Nesta perspectiva, que sentido pode fazer e que lugar podem ter armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos nos recintos públicos onde ocorram manifestação cívica, política, religiosa, artística e cultural?

Porque interesses privados não podem sobrepor-se a valores públicos, a resposta terá de ser que armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos não fazem sentido algum e não têm lugar nesses recintos públicos.

Parece portanto claro que aqui o interesse público e os valores públicos prevalecem, enquanto princípio, sobre valores da esfera privada dos particulares.

Deixamos para o final a análise sobre a excepção a este princípio que a norma deixa em aberto.

4.3 — Em terceiro e último lugar, surgem-nos os recintos públicos onde ocorram manifestações desportivas.

Ora, a manifestação ou espectáculo desportivo — particularmente quando envolva o confronto de equipas ou de atletas — pode propiciar o surgimento de climas de tensão e de divergência que podem desembocar em conflitualidade entre apoiantes de uma ou de outra equipa e, por seu turno, mais facilmente pôr em risco a ordem pública e a segurança de pessoas e bens.

Nos termos do artigo 79.º, n.º 2, da CRP, **ao Estado incumbe**, em colaboração com as escolas e as associações e colectividades desportivas, promover e estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como **prevenir a violência no desporto**.

É nessa linha que a Lei de Bases do Sistema Desportivo, Lei n.º 1/90, de 13 de Janeiro, consagra no artigo 5.º, n.º 3, que, na prossecução da ética desportiva, é função do Estado *prevenir* e *punir* manifestações antidesportivas, designadamente a violência.

Aliás, a violência associada ao desporto está na base de um processo evolutivo que deu origem a um quadro legal próprio para o espectáculo desportivo, onde o policiamento é hoje uma componente importante.

Sobre esta matéria vigora o Decreto-Lei n.º 238/92, de 29 de Outubro, podendo ler-se no seu preâmbulo:

“[...] parte-se do princípio de que é responsabilidade do Estado o policiamento das áreas exteriores aos recintos desportivos, havendo, pois, que traçar o regime aplicável ao interior dos recintos desportivos. É esse o escopo do presente diploma.

Depois, deve esclarecer-se que a requisição policial é voluntária, competindo aos organizadores do espectáculo desportivo e tendo lugar sempre que estes se não responsabilizarem pela manutenção da ordem [...].”

Com o Decreto-Lei n.º 238/92 o legislador reconhece o papel importante que o policiamento pode ter na manutenção da ordem na envolvente do espectáculo desportivo mas, ao mesmo tempo, sujeita-o a um princípio de suplectividade, cabendo ao organizador do espectáculo requisitá-lo quando o considere necessário, v. artigo 2.º, n.º 1.

Mais, o regime de policiamento do Decreto-Lei n.º 238/92 foi acentuado com a publicação da Lei n.º 38/98, de 4 de Agosto, com a qual vieram reforçar-se as medidas preventivas e punitivas a adoptar em caso de manifestações de violência associadas ao desporto, sendo dada particular atenção aos *procedimentos preventivos*, “*ex vi*” artigo 7.º, alíneas *a)* a *b)*, da Lei n.º 38/98, sendo de salientar pelo interesse que tem para este parecer e, por isso se chama a atenção, a disposição da alínea *e)* e a sua alusão indefinida quanto lata à “*[...] introdução de objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar actos de violência*”.

Mais, no plano da punição, determinadas práticas e actos passaram a estar abrangidos pelo regime das contra-ordenações, punidas com coima, “*ex vi*” artigos 21.º a 24.º da Lei n.º 38/98.

Por tudo isto, porque as manifestações desportivas podem fazer despertar climas de tensão e animosidade, porque delas podem emergir casos de conflitualidade e situações de violência, por maioria de razão há que criar condições nessa área que permitam alcançar e salvaguardar um meio ambiente pacífico, ordeiro e seguro nos recintos onde as mesmas se realizem.

Um meio ambiente pacífico, ordeiro e seguro nos recintos onde se realizem as manifestações desportivas adquire portanto estatuto de objectivo.

A Lei n.º 8/97 tem precisamente um carácter instrumental para a prossecução desse objectivo.

Sem a componente de ordem e segurança, sem um meio ambiente pacífico, a manifestação desportiva sofrerá de constrangimentos que impedem a sua concretização de forma plena.

Também aqui temos de falar de interacção humana pacífica, do mesmo modo que temos de falar de uma segurança e ordem que são públicas.

Nesta perspectiva armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos não fazem qualquer sentido e não podem ter lugar nos recintos onde ocorram manifestações desportivas.

Também aqui o interesse público e os valores públicos têm de prevalecer, enquanto princípio, sobre valores individuais da esfera privada dos particulares.

Cumpre finalmente apreciar a excepção a este princípio que a norma deixa em aberto para os EE e para os recintos públicos.

5 — A excepção do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97

5.1 — Há desde logo um argumento que importa salientar.

Repare-se que a excepção do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97, assenta na seguinte frase: “*Quem, sem estar autorizado para o efeito, [...]*”.

Verificamos pois que o legislador faz uso de uma terminologia que gira em torno do verbo **autorizar**. Subentende-se portanto que, *a contrario sensu*, quem seja detentor de autorização escapa à aplicação da norma.

Que **autorização** é esta de que aqui se fala?

O termo não pode ter aqui outro significado que não seja o da sua acepção em sentido jurídico próprio, ou seja, aquele que nos traz para o campo do diploma que institui o regulamento respeitante ao fabrico, importação, comércio, detenção, manifesto, uso e porte de armas e suas munições, o Decreto-Lei n.º 37 313, de 21 de Fevereiro de 1949 ⁽³⁾.

É que há uma diferença significativa entre, por um lado, a **autorização** de uso e porte de arma, de que tratam os artigos 45.º a 52.º do diploma e, por outro, a **licença** (administrativa) para de uso e porte de arma, de que tratam os artigos 53.º a 56.º do mesmo diploma.

De forma que é simplificada, podemos afirmar que só a última — a licença — diz respeito aos particulares. É o que resulta das disposições conjugadas dos artigos 53.º e seguintes e o artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 37 313.

⁽³⁾ V. ainda Decreto-Lei n.º 207-A/75, de 17 de Abril, e Lei n.º 22/97, de 22 de Agosto.

De forma que é também simplificada podemos sustentar que, nos termos dos artigos 47.º e seguintes, em conjugação com as disposições do artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 37 313, a autorização de uso e porte está reservada para as entidades públicas.

Parece portanto evidente que, quando optou pelo uso do termo **autorização**, o legislador estaria a pensar e queria referir-se então às entidades previstas no artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 37 313 que, devido às funções públicas que exercem, são detentoras de autorização de uso e porte de arma de acordo com os termos dos artigos 47.º e seguintes do mesmo diploma.

Uma nota ainda para o facto de o artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97, em matéria de publicidade, dispor que:

“As entidades organizadoras das manifestações referidas no n.º 1 do artigo 1.º devem afixar junto às bilheteiras e às entradas dos recintos avisos para informar o público de que é proibido introduzir armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos no seu interior.” (4)

Atente-se também aqui no termo empregue, “[...] **o público** [...]”, que reforça a convicção de que o legislador quis excluir da excepção os particulares, o cidadão em geral que, enquanto tal, nos seus tempos livres, se desloca ao recinto público apenas para disfrutar da manifestação que nele ocorra.

Nesta perspectiva, consolida-se uma visão interpretativa do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97, na qual apenas cabem para efeitos da excepção casos em que o uso e porte de arma em recintos públicos só é admissível e decorre de específicas funções públicas do respectivo titular da autorização, como tal caracterizada na lei para efeitos de uso e porte de arma.

Não estando em causa a detenção de autorização de uso e porte de arma, pode no entanto levantar-se a questão de saber se o próprio titular dessa autorização, comparecendo no recinto público, não na qualidade de titular do cargo público, não no exercício efectivo de funções públicas, mas apenas e só enquanto cidadão, pode mesmo assim entrar no recinto transportando a arma.

Essa questão obriga-nos a ter de ponderar um outro tipo de argumentos.

(4) Porque a Lei n.º 8/97 também é aplicável a estabelecimentos de ensino (EE), a redacção deste artigo não parece que seja a mais feliz e explícita e poderá mesmo ser susceptível de gerar dúvidas no plano da interpretação, dado que — pelo menos aparentemente — os EE parecem estar excluídos desta medida e dos deveres que ela gera em termos de publicidade, atenta que seja a introdução da norma que parece restringi-la às “[...] entidades organizadoras das manifestações [...]”.

5.2 — Em qualquer dos três tipos de recintos públicos que a Lei n.º 8/97 contempla, não repugna aceitar que um interesse individual de “[...] *uso e porte de arma* [...]”, concorrente com outros interesses individuais, que envolve valores essencialmente da esfera privada de um particular, possa vergar se posto em confronto com um interesse público que tem por objectivo acautelar a integridade de um colectivo, preservando a ordem pública e a segurança de pessoas e bens.

Num plano de hierarquia dos valores este último interesse público é inquestionavelmente superior àquele interesse privado.

Aliás, é impossível não reparar que qualquer dos três tipos de recintos públicos a que Lei n.º 8/97 é aplicável está intimamente ligado a valores alcandorados à dignidade e estatuto constitucional, expressos nos artigos 41.º a 45.º, 70.º, 73.º, 74.º, 78.º e 79.º, todos da Constituição da República Portuguesa.

Mais, como tivemos ocasião de ver, o artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97 é aplicável a situações que são tendencial e caracteristicamente pacíficas, introduzindo uma medida restritiva que visa não só reforçar o carácter pacífico e ordeiro da manifestação ou do EE como pretende eliminar potenciais situações de risco que armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos podem acarretar para umas e outros.

Temos ainda que a regra introduzida pelo artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97 é indistintamente aplicável ao universo de recintos públicos que dimanam da norma.

Assim, um meio ambiente pacífico, ordeiro e seguro nos EE e nos recintos onde ocorra manifestação cívica, política, religiosa, artística, cultural ou desportiva adquire, com a mesma amplitude e relativamente a todos eles, a condição de um objectivo.

A Lei n.º 8/97 tem precisamente um carácter instrumental para a prossecução desse objectivo.

Faz pois todo o sentido que, relativamente a EE e a recintos onde ocorra manifestação cívica, política, religiosa, artística, cultural ou desportiva (sobretudo, e por maioria de razão, no caso da manifestação desportiva, onde podem emergir mais facilmente, por comparação com as primeiras, situações de conflitualidade, hostilidade e estados emocionais violentos), se restrinja o transporte, a detenção, o “*trazer consigo*” ou a distribuição de armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos

É que tais materiais e objectos, elencados no artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97, introduzem um coeficiente de risco nos locais onde, pela espécie dos recintos ou pela natureza das manifestações a que estão associados, ocorre aglomeração, concentração ou pressão humana sobre um espaço delimitado.

A multidão, a massa humana, tem em si latente factores de perigosidade que podem afectar a ordem pública e pôr em risco a segurança de pessoas e bens.

Face ao tipo dos recintos e à natureza das manifestações a que estes estão associados, um interesse individual, privado e particular (diríamos mesmo egoísta), de “[...] *uso e porte de arma* [...]”, não pode sobrepor-se a um interesse colectivo (correspondente à soma de vários interesses individuais) de uso de um espaço público e de fruição de uma caracteristicamente pacífica e ordeira manifestação cívica, política, religiosa, artística, cultural ou desportiva que nele ocorra.

Mais, um interesse individual, privado e particular não pode sobrepor-se a um interesse público, quando o que está em causa é a preservação da ordem pública e da segurança de pessoas e bens.

Daqui resulta que apenas interesses e valores públicos, com a mesma dignidade e o mesmo peso específico, terão a virtualidade de se constituir em excepção e afastar a regra que o artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97 introduz no ordenamento jurídico.

5.3 — Que interesses e valores públicos são esses?

Estamos em crer que tais interesses e valores públicos só podem ser aqueles que decorrem do efectivo *exercício de funções públicas*.

Porque recintos públicos é natural pensar que os mesmos devem ser objectos de vigilância, exame e fiscalização, seja por autoridades policiais ou outras, de forma a garantir que os mesmos oferecem condições e respeitam as regras de segurança, tendo em vista o uso público.

Porque falamos de recintos públicos, mostra-se para além do mais necessário preservar a tranquilidade e o carácter pacífico do uso desses espaços, o que obriga a vigiar, controlar, inspeccionar e usar de todas as medidas que permitam alcançar esse específico objectivo.

Por conseguinte, faz todo o sentido que em tais recintos estejam usualmente presentes, em serviço e disponíveis, elementos no exercício de funções públicas, entre outros, elementos das forças de segurança.

Elementos que comparecem no local público, não na sua qualidade de cidadãos, não a título individual ou para proveito próprio, não para usar o espaço público ou para desfrutar da manifestação que nele ocorra, qualquer que ela seja, mas para desempenhar funções e usar de medidas que preservem e assegurem a ordem pública e a segurança de pessoas e bens.

Tal qual apresentados, esses elementos estão no efectivo exercício de funções públicas, daí que a eles esteja consequentemente autorizado o uso e porte de arma no recinto público.

6 — Últimas considerações

6.1 — De uma forma muito breve cabe dizer ainda que os procedimentos propostos, a sua adequação e a sua exequibilidade, salvo o devido respeito, não parecem ser apropriados nem convenientes.

Crê-se que deveria haver uma partilha de responsabilidades e de deveres que, envolvendo a polícia, envolvesse sempre o responsável pelo EE ou pela entidade organizadora das manifestações referidas no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/97.

Para o efeito, em todos os recintos públicos susceptíveis de serem abrangidos pela aplicação da Lei n.º 8/97 deveria haver um espaço apropriado e reservado à guarda de armas, espaço esse que permita o respectivo depósito e cujo acesso nessas alturas seria reservado e sujeito a condicionamento.

De igual modo, não parece ser adequado que seja apenas a polícia a assumir o ónus de guardar e vigiar, em permanência e em viatura policial, as armas entregues à entrada dos recintos públicos, mesmo que esta seja entendida como uma medida de **último recurso**.

Essa guarda em viatura policial coloca a polícia, a própria viatura e as armas numa situação “frágil”, eventualmente, sensível e “exposta”, que pode potenciar risco acrescido.

Tal medida implicaria inclusive afectar elementos policiais a funções de vigilância dessa viatura e das armas, elementos esses que ou teriam de acrescer à força policial deslocada para o recinto ou teriam de ser retirados dessa força policial que, para o cumprimento da missão que justificaria a sua deslocação ao recinto público, ficaria assim reduzida.

6.2 — Podemos pois dizer que a proposta só teria a ganhar se fosse objecto de uma maior e mais profunda reflexão.

Estes os termos pelos quais, salvo melhor opinião, seria prudente e avisado ajustar a proposta n.º 14/2001.

Cumpre finalmente dizer que, solicitados os necessários elementos à Secção de Processos e Expediente Geral, foi obtida a informação de que não deu entrada na IGAI qualquer queixa envolvendo a temática deste parecer e os correspondentes procedimentos que têm vindo a ser adoptados pela GNR e pela PSP.

Resumindo

Em face de todo o exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª Não se acompanha integralmente o entendimento interpretativo vertido na proposta n.º 14/2001, sendo que a visão do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 8/97 que aqui abraçamos é mais restritiva e apertada;

2.ª De acordo com o entendimento que perfilhamos e a interpretação que fazemos, a entrada de pessoas nos recintos públicos previstos no artigo 1.º, n.º

1, da Lei n.º 8/97, munidas da respectiva arma, apenas é permitida às entidades investidas de funções públicas e em exercício efectivo das mesmas;

3.^a Deveria haver uma partilha de responsabilidades e de deveres que, envolvendo a polícia, envolvesse sempre o responsável pelo EE ou pela entidade organizadora das manifestações referidas no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 8/97;

4.^a Em todos os recintos públicos susceptíveis de serem abrangidos pela aplicação da Lei n.º 8/97 deveria haver um espaço apropriado e reservado à guarda de armas, espaço esse que preencheria a função de depósito temporário de armas e cujo acesso nessas alturas seria reservado e sujeito a condicionamento;

5.^a Salvo melhor opinião, seria prudente e avisado ajustar a proposta n.º 14/2001;

6.^a Solicitados os necessários elementos à Secção de Processos e Expediente Geral, foi obtida a informação de que não deu entrada na IGAI qualquer queixa envolvendo os procedimentos que têm vindo a ser adoptados pela GNR e pela PSP que incidam sob medidas preventivas de interdição da entrada de armas em recintos desportivos.

Este o meu parecer. À consideração superior.

Lisboa, 23 de Maio de 2001.

O Técnico Jurista,

Eurico João Silva

13 — UTILIZAÇÃO DE “SPRAY” DE GÁS QUÍMICO CN, FEDERAL STREAMER N.º 280

Relatório

(Artigos 107.º e 112.º do RDPSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro)

I — Introdução

O presente processo de inquérito iniciou-se por determinação de S. Ex.^a o Ministro da Administração Interna, em despacho datado de 30 de Novembro de 2001 (fl. 86).

Tal despacho foi proferido na sequência de proposta do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral da Administração Interna, que acolheu parecer, no mesmo sentido, da Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral, sobre relatório final do processo de averiguações com o n.º 19/2001, que correu termos nesta IGAI.

Aquele processo destinou-se a averiguar a matéria constante de uma “*comunicação da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados, a qual denunciava que um cidadão sul-africano havia sido alvo de espancamento por parte de elementos da Polícia de Segurança Pública de ...*” e, no relatório final, o respectivo instrutor nomeado concluíra pelo arquivamento do processo nos termos do artigo 106.º do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (RDPSP) por se indiciar que, na ocasião, os agentes da PSP haviam actuado no exercício das respectivas funções, “[...] tendo usado a força e os meios adequados e necessários [...]”.

Porém, no seu parecer, acolhido pelo Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral, a Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral considerou que deveriam ser acautelados *eventuais “dados novos” através da realização de algumas diligências* não realizadas por inviabilidade na fase precedente. Assim, propôs a instauração de inquérito, não só para que fosse tentada a realização das diligências em falta como também para que fosse ponderado o enquadramento legal da utilização de um “spray” por parte de um agente policial.

Foi esta proposta que determinou o despacho ministerial supra-referido.

O signatário foi nomeado instrutor, tendo sido fixado o prazo de 30 dias para a instrução do mesmo.

Esta fase de instrução iniciou-se em 6 de Dezembro de 2001.

Consigna-se que, no decurso do referido prazo, o signatário gozou um período de férias, que se estendeu de 18 de Dezembro de 2001 a 2 de Janeiro de 2002.

II — Objecto

O objecto do inquérito n.º 12/2001, que ora se relata, ficou, assim, definido naquela proposta da Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral, que obteve a concordância do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral da Administração Interna e de S. Ex.^a o Ministro da Administração Interna, por despacho de 30 de Novembro de 2001 (v. fls. 80, 83 e 86, respectivamente).

E enunciou, expressamente, as diligências que considerava necessárias, a saber:

- ✓ Audição da Sr.^a Procuradora-Adjunta do T. J. de ..., que presenciara a ocorrência;
- ✓ Convocação formal para inquirição das testemunhas indicadas pelo queixoso, que não haviam sido encontradas no prazo das averiguações;
- ✓ Inquirição da companheira do queixoso, não inquirida naquela fase;
- ✓ Insistência pela disponibilização dos elementos clínicos do queixoso;
- ✓ Enquadramento legal da utilização do “spray” pelo agente da PSP.

Como se verifica, o objecto do inquérito, assim caracterizado, circunscreveu-se à eventual descoberta de “dados novos”, fixando-se a matéria constante do relatório subsequente ao processo de averiguações, se aqueles não surgissem.

Além da referida matéria, só a análise e enquadramento da utilização do “spray”, pelo agente da PSP, deveria ser considerada como ampliação do ob-

jecto definido para aquele processo de averiguações e, por isso, matéria nova a considerar independentemente da investigação.

III — Diligências realizadas

1 — Em obediência às diligências sugeridas na proposta da Ex.^{ma} Sr.^a Subinspector-Geral, foram convocadas, formalmente, para inquirição nesta IGAI, as testemunhas cujos elementos identificativos constavam a fl. 31 do processo, respectivamente, ACL e SS.

Tal como no decurso da fase de averiguações, aquelas testemunhas não compareceram, apesar da convocação formal agora efectuada.

Com efeito, as cartas registadas, com aviso de recepção, nem sequer foram entregues às destinatárias por não terem sido reclamadas (fls. 95, 96, 98 e 99).

Em face da situação verificada, atentas as circunstâncias antecedentes, não se efectuaram quaisquer outras diligências tendentes à respectiva audição.

2 — Foi convocada (fl. 93), formalmente, para inquirição como testemunha, a identificada nos autos como sendo companheira do queixoso, PAPO.

O aviso de recepção mostra-se rubricado, embora de forma ilegível, desconhecendo-se se a mesma terá sido notificada, ou não.

Todavia, a mesma, apesar de não ter prestado declarações na fase das averiguações, serviu de intérprete ao queixoso, sendo de presumir que o seu eventual alheamento da causa se prenda com o facto de subscrever a versão daquele (caso contrário o instrutor daquela fase teria concluído pela sua inquirição formal).

3 — Foram solicitados e obtidos, junto do Hospital XPTO, em Lisboa, os elementos clínicos referentes ao queixoso (fls. 115 e seguintes), os quais vieram confirmar que, de facto, em 27 de Julho de 2001, pelas 17.58 horas, o queixoso GT deu entrada no Hospital XPTO, em Lisboa, vindo transferido do Hospital OTPX, tendo-lhe sido diagnosticadas várias contusões e fractura da mandíbula. Na mesma data foi transferido daquele Hospital para o Hospital TPXO onde terá sido (?) submetido a cirurgia plástica.

4 — Foi inquirida a Ex.^{ma} Sr.^a Procuradora-Adjunta no Tribunal Judicial de Nava, Dr.^a MMF (fls. 100 e seguintes), testemunha presencial dos factos.

5 — Foram solicitados, à Direcção Nacional da PSP, todos os elementos necessários, designadamente pareceres técnicos, despachos de aquisição, locais de distribuição e directivas relativas à utilização do “*spray*” de gás químico tipo CN — Federal Streamer n.º 280 — produto utilizado pelo agente da PSP de ... na ocorrência em análise.

A DN da PSP enviou a documentação junta a fls. 120 e seguintes:

- Especificações técnicas do gás CN fornecidas pelo fabricante;
- Cópias de duas propostas de aquisição dos “sprays” CN, devidamente autorizadas e o mapa de distribuição dos referidos “vaporizadores” lacrimogéneos em uso na PSP.

Em face do pedido formulado (forma e conteúdo) concluiu-se pela inexistência de qualquer outro expediente relacionado com a aquisição e distribuição daqueles vaporizadores.

IV — Factualidade apurada

Como se referiu no ponto antecedente, das inquirições às testemunhas indicadas como não tendo sido inquiridas na fase das averiguações, só se tornou viável a inquirição da testemunha MMF, melhor identificada a fl. 100.

Trata-se de uma magistrada (procuradora-adjunta) que desempenha funções nos serviços do Ministério Público junto do Tribunal Judicial de Nava.

Este testemunho, não só pela credibilidade de quem o prestou, advinda da sua qualidade profissional, como pela respectiva razão de ciência, pelo facto da testemunha ter presenciado o desenrolar dos acontecimentos desde o início, muito próximo do local, afigura-se como determinante para a confirmação da factualidade descrita no relatório subsequente à fase das averiguações.

Seria fastidioso transcrever todo o depoimento daquela testemunha, mas não podemos deixar de realçar, neste ponto, a versão da mesma relativamente a algumas das questões fundamentais.

No entender da mesma, “o indivíduo começou a injuriar o polícia em língua inglesa, aos gritos e gesticulando, ainda de dentro do veículo”. Quando saiu do veículo “[...] falava alto e gesticulava com postura agressiva e intimidatória para o polícia [...] ficando toda a gente convencida de que, a qualquer momento, poderia mesmo agredir o polícia”. O agente da PSP deu-lhe voz de prisão e “[...] manteve sempre uma postura calma e educada para com o indivíduo”.

Constatou, ainda, que “a voz de prisão não foi respeitada pelo visado” o qual continuou a rir e gesticular e a injuriar a autoridade policial.

Quando aquele indivíduo acabou por entrar para o banco de trás do carro-patrolha “[...] com um murro e com cabeçadas partiu o vidro da porta traseira do lado esquerdo com outro murro e cabeçadas partiu o vidro da porta traseira do lado direito [...]”.

Ao fim de algum tempo os agentes da polícia que já se encontravam no local conseguiram tirá-lo do carro patrulha, embora “[...] o mesmo pontapeasse os polícias e o veículo, continuando [...] a dar cabeçadas no interior do veículo”.

Ainda na versão desta testemunha, viu que a determinada altura um dos agentes da polícia se muniu com um “*spray*” e atirou um gás para a face daquele indivíduo, perturbando-o, muito embora o mesmo mantivesse um comportamento agressivo.

Não viu nenhum dos presentes (transeuntes e polícias) a agredir ou a tentar agredir o indivíduo.

E “quando o indivíduo saiu do carro-patrulha já trazia lesões visíveis na face e até sangrava da cara [...]”.

Mais, “[...] não viu nenhuma agressão [...] que possa justificar as lesões exibidas pelo indivíduo e constantes das fotografias [...]”.

Finalmente, viu que o referido indivíduo, queixoso nos autos, estava acompanhado por uma senhora e que esta esteve sempre presente no local, ligeiramente afastada, não tendo visto qualquer dos polícias a empurrá-la em momento algum.

Esta versão, nestes pontos cruciais que acabámos de transcrever, veio reforçar a conclusão extraída na fase antecedente.

Ora, a *novidade* dos dados recolhidos resulta tão-só da convicção e do relato pormenorizado desta testemunha.

Aliás, do confronto deste testemunho com todos os restantes dos autos pode concluir-se, pelas regras da experiência comum, que as lesões exibidas pelo queixoso se adequam à gravidade e intensidade com que se automutilou dentro do carro-patrulha, muito embora a presunção médico-legal deva ser extraída noutra sede que não esta.

Podemos, pois, concluir que a factualidade assente nas averiguações não sofreu, neste inquérito, qualquer alteração.

V — Análise e enquadramento

Em face da factualidade apurada, não podemos deixar de concluir como no relatório do instrutor que procedeu às averiguações:

Ficou indiciado que *os agentes da PSP actuaram no exercício das suas funções, tendo usado a força e os meios adequados e necessários para o seu cabal cumprimento.*

Assim sendo, outro destino se não propõe, que não o do arquivamento, tal como ali se propôs, dada a inexistência de outros indícios susceptíveis de integrarem a prática, por qualquer dos agentes policiais presentes, de infracção disciplinar.

Enquadramento de utilização do “spray”

1 — Subsiste, para análise e enquadramento daquela matéria fáctica, a utilização pelo agente da PSP de um “spray” que lhe estava distribuído e que, conforme se verificou, viria a tornar-se decisivo para que a ordem pública e a autoridade policial fossem restabelecidas.

Na missiva junta aos autos (fl. 4), o secretário executivo da Comissão dos Direitos Humanos do Conselho-Geral da Ordem dos Advogados, que a subcreveu enquanto tal, refere, a dado passo, o “alegado uso de substâncias químicas proibidas (*spray mace*)” querendo questionar a legalidade da utilização do “spray”, por parte do agente da PSP.

Embora consideremos que esta questão merecerá, noutra sede, um tratamento mais aprofundado, impõem-se algumas considerações sobre a mesma, até porque o enquadramento da utilização daquele tipo de objecto e substância integrava o objecto que foi definido para o inquérito, como vimos.

Sob o ponto de vista factual, na ocorrência que determinou a instauração dos presentes autos, a informação disponível restringe-se ao conhecimento de que o agente da PSP de Nava, utilizou um “spray” que lhe estava distribuído pela própria PSP, e projectou o respectivo conteúdo gasoso na direcção da face do queixoso.

Este último terá ficado perturbado, por efeito do gás libertado, muito embora tenha mantido a agressividade que vinha demonstrando contra os agentes da PSP.

Aquela perturbação momentânea permitiu que os agentes da PSP dominassem o queixoso por forma a efectivarem a respectiva detenção e restabelecerem a autoridade e ordem pública.

No auto de notícia elaborado pelo agente detentor, este faz constar a utilização, como medida extrema, do spray de gás químico, tipo CN — Federal Streamer n.º 280 (material regularmente distribuído à PSP).

2 — No âmbito do inquérito, como atrás referimos, foram solicitados à Direcção Nacional da PSP todos os elementos necessários, designadamente pareceres técnicos, despachos de aquisição, locais de distribuição e directivas relativas à utilização do “spray” de gás químico tipo CN — Federal Streamer n.º 280.

Na resposta enviada (fls. 120 e seguintes) pode constatar-se que aquele material foi adquirido em finais de 1987, através de despacho de autorização do então comandante-geral, sob proposta de aquisição formulada pelo chefe de serviço de material.

Mais se informava que já anteriormente, em 1975 e 1983, haviam sido adquiridos outros lotes de material idêntico — “sprays” marca FN, modelo Police M8-1, através de processo idêntico.

Em anexo àquela resposta foram enviadas cópias das propostas de aquisição de 1983 e 1987 com o despacho de autorização que sobre as mesmas recaiu.

Foram, igualmente, juntas cópias dos folhetos com as especificações técnicas dos produtos adquiridos.

O único fundamento invocado para a aquisição daquele tipo de material por parte da PSP, constante em ambas as propostas, é o seguinte:

— *Destinados a serem utilizados pelos agentes femininos e carros-patrulha [...] este Comando-Geral tem necessidade de adquirir [...] Vaporizadores lacrimogéneos CN.*

Em face da solicitação expressa formulada, é lícito presumir que não tenha existido qualquer outra fundamentação, de ordem técnica ou policial, nem quaisquer pareceres ou directivas de utilização daquele tipo de material.

Segundo as especificações técnicas fornecidas pelo fabricante, o material utilizado — *Federal Streamer n.º 280, Liquid (CN) Chemical, Agent Projector* — é um aerossol para utilização no exterior, contendo 1,024 g de CN para ser projectado a uma distância que pode ir até, aproximadamente, 4,5 m.

O gás CN, segundo informação do mesmo fabricante, é conhecido como o gás lacrimogéneo. Trata-se da substância química designada “cloroacetofenoma” cujos efeitos são o da irritação das vias respiratórias superiores e olhos, causando grande fluxo de lágrimas imediatamente após a exposição.

Entre as várias considerações do folheto fornecido pelo fabricante pode ler-se que este produto é tido como o agente clássico contra distúrbios e que é amplamente utilizado em intervenções policiais em todo o Mundo.

No mesmo sentido, refere-se que o aerossol de CN é considerado uma arma não letal para uso policial.

3 — Equacionando a questão, com todos os elementos que acabámos de enunciar, importa saber se os *vaporizadores* (aerossóis ou “sprays” na terminologia inglesa) de gás CN (gás lacrimogéneo — cloroacetofenoma) devem considerar-se como armas e, no caso afirmativo, se a respectiva utilização pela Polícia de Segurança Pública está legitimada (legalmente admitida).

4 — O conceito legal de arma encontra-se, no nosso ordenamento jurídico positivo, no Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, que aprovou as alterações ao Código Penal de 1982.

No seu artigo 4.º, aquele diploma define o conceito de arma, para efeitos do disposto no Código Penal, como *qualquer instrumento, ainda que de aplicação definida, que seja utilizado como meio de agressão ou que possa ser utilizado para tal fim.*

Por sua vez, o artigo 275.º do Código Penal vigente, sob a epígrafe “Substâncias explosivas ou análogas e armas”, veio dispor que:

1 — *Quem importar, fabricar, guardar, comprar, vender, ceder ou adquirir a qualquer título, transportar, distribuir, detiver, usar ou trazer consigo engenho ou substância explosiva, radioactiva ou própria para a fabricação de gases tóxicos ou asfixiantes, fora das condições legais ou em contrário das prescrições da autoridade competente, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.*

2 — *Se as condutas referidas no número anterior disserem respeito a engenho ou substância capaz de produzir explosão nuclear, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*

3 — *Se as condutas referidas no n.º 1 disserem respeito a armas proibidas, nestas se incluindo as que se destinem a projectar substâncias tóxicas, asfixiantes ou corrosivas, o agente é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias.*

4 — *Quem detiver ou trazer consigo mecanismo de propulsão, câmara, tambor ou cano de qualquer arma proibida, silenciador ou outro aparelho de fim análogo, mira telescópica ou munições, destinados a serem montados nessas armas ou por elas disparadas, se desacompanhados destas, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.*

Este artigo faz incluir no conceito de armas proibidas (n.º 3) as armas que se destinem a projectar substâncias tóxicas, asfixiantes ou corrosivas.

De acordo com o conceito de armas definido no Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, a que fizemos referência, e com o estipulado neste último preceito, podemos desde já concluir que o *vaporizador de gás lacrimogéneo* integra aquele conceito na medida em que pode ser utilizado como meio de agressão.

Segundo Marques Borges ⁽¹⁾, citado no Comentário Conimbricense do Código Penal ⁽²⁾, *são gases tóxicos aqueles que perturbam as funções vitais do organismo humano e por esse efeito têm consequências idênticas às dos venenos, e asfixiantes os gases que criam um estado mórbido no organismo humano devido à supressão do oxigénio nos tecidos,*

⁽¹⁾ *Dos crimes de perigo comum e dos crimes contra a segurança das comunicações.*

⁽²⁾ Parte especial, tomo II, no comentário ao artigo 275.º, § 8.

criando obstáculos à penetração de ar nos pulmões ou à introdução nestes de gases irrespiráveis, ou seja actuando por sufocação.

No mesmo local pode ler-se que *de entre os gases tóxicos ou asfixiantes assumem pela sua perigosidade particular relevo o monóxido de carbono, o dióxido de carbono, o amoníaco, o anidrido sulfuroso, o ácido cianídrico, os gases lacrimogéneos, o éter, o óxido nítrico, o ciclopropano e o monóxido de azoto.*

Por outro lado, por projectar entende-se “imprimir movimento de projecção, atirar, lançar a uma certa distância”⁽³⁾.

Por consequência, o aerossol, vaporizador, ou “*spray*”, destinado a projectar gás CN (lacrimogéneo) deve ser equiparado a arma proibida por conjugação do disposto nos artigos 4.º do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, e 275.º, n.º 3, do Código Penal.

Aliás, esta noção podia já ser retirada do texto do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 207-A/75, que indicava como sendo armas, e proibidas, *as substâncias sólidas, líquidas ou gasosas que sejam intoxicantes, asfixiantes ou vesicantes* (4).

Também o artigo 10.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 37 313, de 21 de Fevereiro de 1949, já revogado nesta parte, considerava proibidas *as substâncias sólidas líquidas ou gasosas que sejam intoxicantes, lacrimogéneas, asfixiantes ou vesicantes* (excepcionando a proibição a quem das mesmas fizesse comércio ou lhes desse aplicação lícita).

5 — Considerando, pois, o material em questão como sendo arma proibida, importa analisar a eventual legitimação da respectiva utilização por parte da PSP.

Começemos por referir que se deve ter por não legitimada, e por isso punível, qualquer das actividades descritas na previsão do n.º 1 (e para as quais remetem os n.ºs 2, 3 e 4) do artigo 275.º do Código Penal, quando estejam em causa armas proibidas.

Ou seja, quando as actividades ali descritas, com armas proibidas, ocorram fora das condições legais ou em contrário das prescrições da autoridade competente.

Nos termos da Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública — Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, no seu artigo 1.º, n.º 1, sob a epígrafe “*Natureza*”, diz-se que a *PSP tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição e na lei.*

(3) Comentário Conimbricense ao artigo 275.º, § 24.

(4) “Substâncias irritantes que provocam no corpo humano alterações traduzidas na formação de vesículas ou bolhas, ou seja, que ocasionam a criação de ampolas” — *Código Penal Anotado*, Leal Henriques, Simas Santos, artigo 275.º

Já no artigo 2.º, n.º 2, do mesmo diploma legal, quanto às competências que lhe são atribuídas, diz-se, *entre outros*, que são objectivos fundamentais da PSP, com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelas garantias fundamentais dos cidadãos, *garantir a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas, prevenir a criminalidade e a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos e garantir a segurança das pessoas e dos seus bens*.

Finalmente, o artigo 4.º, sob a epígrafe “Medidas de polícia”, diz, no n.º 1, que no âmbito das suas atribuições a PSP utiliza as medidas de polícia legalmente previstas, e aplicáveis nas condições e termos da Constituição e da lei, não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário.

E o n.º 3 do preceito diz que *os meios coercivos só poderão ser utilizados para repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros e para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir*.

Por último, o n.º 4 daquele artigo diz, textualmente, que a **PSP pode utilizar armas de qualquer modelo e calibre** ⁽⁵⁾.

Da leitura conjugada dos preceitos que acabámos de enunciar podemos, pois, **concluir** que a PSP está legalmente autorizada a utilizar qualquer tipo de arma ⁽⁶⁾, nestas se incluindo aquelas que se destinam a projectar gases tóxicos, asfixiantes ou vesicantes, *quando essa utilização decorra das respectivas atribuições e competências, no respeito pelos princípios da adequação e proporcionalidade e quando se destine a repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros ou para vencer resistência à execução de um serviço depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados quaisquer outros meios para o conseguir*.

De tudo o que ficou exposto resulta evidente que a PSP está legitimada a utilizar o material descrito nos autos — Federal Streamer n.º 280, de gás CN — desde que verificados os condicionalismos de ordem geral e especial supradescritos, aliás, extensivos a quaisquer outros meios coercivos susceptíveis de utilização, para prossecução das atribuições e competências que a respectiva natureza lhe impõe.

⁽⁵⁾ O Estatuto do Pessoal da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 511/99, de 24 de Novembro, prevê, igualmente, no seu artigo 63.º, que o pessoal com funções policiais tem direito à detenção, uso e porte de armas de qualquer natureza.

⁽⁶⁾ De defesa, proibida, de guerra, etc., ou, por exemplo, aqueles instrumentos que, sem aplicação definida, possam ser utilizados como meio de agressão ou com essa finalidade.

6 — Concluído que está o enquadramento, em abstracto, da utilização do “*spray*” de gás químico pela PSP, importa tecer breves considerações sobre o respectivo enquadramento em concreto.

Para esse enquadramento torna-se necessário lançar mão da factualidade provada e já dada como assente nos capítulos antecedentes.

Em síntese, concluímos que o agente da PSP em questão interpelou o queixoso, nas circunstâncias de tempo e lugar constantes do expediente cuja cópia consta dos autos, no intuito de desembaraçar o trânsito, posto que o mesmo se encontrava parado em plena via pública, a falar ao telemóvel, ao volante do veículo em que se fazia transportar, obstruindo, dessa forma, uma das faixas de rodagem disponíveis (outra ou outras encontravam-se obstruídas em virtude de decorrerem obras nas proximidades) daquela via.

Actuou, por isso, nesta primeira fase, no âmbito da missão que lhe estava confiada e no exercício das competências que estão cometidas por lei à PSP — artigo 2.º, n.º 2, alínea *b*), da Lei n.º 5/99 supra-referida — “*Garantir a segurança rodoviária, nomeadamente através do ordenamento, fiscalização e regularização do trânsito*”.

Como aquele queixoso persistia em ignorar as suas determinações, no sentido de que deveria prosseguir a marcha e desobstruir a faixa de rodagem, e lhe dirigia frase(s) insultuosa(s) em língua inglesa, solicitou-lhe que estacionasse o veículo mais à frente e lhe entregasse os documentos pessoais e do veículo.

O queixoso saiu do veículo e verberou várias frases insultuosas contra aquele agente da PSP, em tom agressivo e intimidatório.

A compleição física e porte atlético do queixoso era, notoriamente, superior à do agente da PSP.

Vários populares e transeuntes acercaram-se do local onde se situavam o queixoso e agente da PSP.

Este último, em face das injúrias e ameaças proferidas pelo queixoso, bem como pelo tom intimidatório e agressivo do mesmo, temeu pela respectiva integridade física.

Depois de, por várias vezes, ter recomendado ao queixoso que se acalmasse, sem qualquer êxito, e persistindo este no mesmo tom, o agente da PSP deu voz de detenção àquele queixoso.

Actuou, nesta fase, no âmbito das competências que estão atribuídas à PSP — artigo 2.º, n.º 2, alíneas *b*) e *f*), da Lei n.º 5/99, já citada — “*Garantir a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas*” e “*Garantir a segurança das pessoas e dos seus bens*”, artigo 8.º, n.º 1, alínea *b*), do mesmo diploma legal e artigos 1.º, n.º 1, alínea *c*), e 55.º, n.º 2, do Código de Processo Penal — órgão de polícia criminal a quem competia, “*em especial, colher notícia dos crimes e impedir, quanto possível, as suas consequências [...]*”, por referência aos artigos 181.º, 184.º e 153.º,

todos do Código Penal — injúrias a agente de força pública e ameaça. E artigos 254.º, n.º 1, alínea *a*), 255.º, n.º 1, alínea *a*), 256.º, n.º 1, e 381.º e 382.º, todos do Código de Processo Penal — detenção em flagrante delito para julgamento em processo sumário.

Entretanto haviam chegado ao local reforços da PSP, em resposta ao chamamento daquele agente.

Só nessa ocasião o queixoso entrou para o banco traseiro do carro-patrolha da PSP, fechando-se no interior.

Partiu os dois vidros laterais traseiros daquele carro-patrolha e desferiu vários socos e cabeçadas nos bancos e portas da viatura policial.

Depois dos danos provocados (7) e após várias tentativas para retirar o queixoso do interior do carro-patrolha danificado, e onde o mesmo continuava em atitude agressiva e violenta, é que o agente da PSP fez uso do “spray” de gás químico CN.

Foi com esta acção que possibilitou retirá-lo do veículo e algemá-lo, efectivando-se, assim, a detenção.

Esta actuação circunscreveu-se aos limites legais supra-referidos na medida em que a utilização daquela *arma* (8), como meio de coerção, visou vencer a resistência do queixoso e possibilitar a execução do serviço que estava em curso, isto é, efectivação e manutenção da detenção daquele queixoso.

Ora, em face do que ficou exposto, não podem restar dúvidas de que a utilização daquele “spray” foi legítima, porque foi circunscrita pelas exigências formais de adequação e proporcionalidade e porque preencheu os condicionamentos de ordem geral previstos, legalmente, para a utilização de meios coercivos por parte da PSP.

7 — A utilização deste tipo de materiais (armas não letais), por parte das forças policiais, está vulgarizada em todo o Mundo.

Tem sido amplamente recomendada, não só ao nível interno das próprias forças policiais, como em todos os fóruns de direitos humanos e de controlo da actividade policial.

Curiosamente, só tem sido questionada aquela utilização por parte dos próprios agentes policiais, na medida em que ficam expostos, muitas das vezes em que a mesma é necessária, aos mesmos efeitos daqueles que procuram atingir.

(7) Dano qualificado, previsto e punido pelo artigo 213.º, n.º 1, alínea *c*), do Código Penal.

(8) “Spray” de gás químico CN.

(9) “The effectiveness of pepper spray — an analysis of Berkeley Police Reports”, edição da Cidade de Berkeley, 1997.

A este propósito, e como exemplo, refira-se a recomendação (º) da Comissão de Revisão da Polícia (Police Review Commission) ao Conselho Municipal da Cidade de Berkeley, nos Estados Unidos da América, sobre a eficácia da utilização dos aerossóis de gás pimenta.

Tratou-se de uma recomendação fundamentada na análise de vários casos em que agentes da polícia daquela cidade recorreram aos aerossóis de “gás pimenta” que lhes estavam distribuídos, quer para neutralizar potenciais agressores, quer para atenuar a agressividade consequente à actuação policial.

Em face da análise, a Comissão concluiu pela descontinuidade da utilização daquele tipo de material, levando em conta, não só, a pouca eficácia do produto como a segurança e a saúde dos agentes utilizadores.

Em sentido contrário refiram-se, também, as conclusões do estudo realizado na Inspeção-Geral da Administração Interna, em 1997, sobre o “Tipo de armas utilizadas pelas forças de segurança — PSP e GNR”, onde se pode ler:

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

O estudo conclui e propõe que, para as missões de alteração da ordem, nomeadamente manifestações ou tumultos, o equipamento das forças de segurança com armas não letais, do tipo lançador de bolas de borracha, **ou aerossóis que incapacitam temporariamente.**

VI — Conclusões e proposta

Do que atrás se relatou, podemos extrair as seguintes conclusões:

- ✓ Não foram recolhidos, nesta fase de inquérito, quaisquer “dados novos” que infirmassem as premissas e conclusões subjacentes ao relatório subsequente ao processo de averiguações;
- ✓ A única testemunha não inquirida naquela fase e cuja inquirição se mostrou viável nesta fase — Dr.^a MMF, procuradora-adjunta nos

serviços do Ministério Público junto do Tribunal Judicial de Nava — veio confirmar, integralmente, com pormenor e convicção, a factualidade já apurada naquela fase das averiguações;

- ✓ Tratou-se de um testemunho credível, não só pela qualidade da testemunha, em si, mas também pela razão de ciência, posto que observou o desenrolar dos factos desde o início até final, muito próximo do local onde os mesmos decorriam;
- ✓ O “spray” de gás químico CN, *Federal Streamer n.º 280*, deve ser considerado como uma arma não letal;
- ✓ À PSP está permitida a utilização de armas de qualquer natureza ou modelo, em face do estipulado na respectiva Lei de Organização e Funcionamento — Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro;
- ✓ Aquela utilização está condicionada, da mesma forma que a de quaisquer outros meios coercivos, por parte daquela força de segurança;
- ✓ No caso concreto a referida utilização mostrou-se perfeitamente legitimada em face da factualidade apurada.

Pelo exposto, propõe-se o arquivamento dos autos.

Lisboa, 8 de Fevereiro de 2002.

O Instrutor,

Luis Nunes Pires

14 — UTILIZAÇÃO DE NOVOS MÉTODOS OPERACIONAIS NA IMOBILIZAÇÃO E APREENSÃO DE VEÍCULOS EM OPERAÇÕES POLICIAIS. “LAGARTAS”. MEDIDAS POLICIAIS. MEIOS COERCIVOS.

Parecer n.º 4/2002

Conclusões

1 — A PSP é uma força de segurança com a natureza de serviço público que tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição e na lei, estando-lhe vedado manifestar vontades que não tenham por objectivo a prossecução dos fins que a lei lhe determina (artigo 1.º da Lei n.º 5/99, 27 de Janeiro);

2 — No quadro da política de segurança interna, são objectivos fundamentais da PSP, com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, além de outros que lhe estão legalmente atribuídos: prevenir a criminalidade e a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos; prosseguir as atribuições que lhe forem cometidas em matéria de processo penal; garantir a segurança rodoviária, nomeadamente através do ordenamento, fiscalização e regularização do trânsito e colher as notícias dos crimes, descobrir os seus agentes, impedir as consequências dos crimes e praticar os demais actos conexos (artigo 2.º da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, e artigos 1.º e 14.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho);

3 — No âmbito das suas atribuições, a PSP utiliza as medidas de polícia legalmente previstas e aplicáveis nos termos da Constituição e da lei, não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário (artigos 272.º, n.º 2, da CRP, 2.º, n.º 2, e 16.º, n.º 1, da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, e 4.º, n.º 1, da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro);

4 — Os agentes da PSP só podem utilizar os meios coercivos para repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos em defesa própria ou de terceiros ou para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir (artigo 4.º, n.º 3, da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro);

5 — Os agentes da PSP, no exercício das suas funções, estão vinculados aos princípios fundamentais do respeito pelo conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé, devendo pautar a sua intervenção pelo estritamente necessário à reposição da legalidade violada e na ponderação dos diversos interesses em jogo adoptar as medidas que se mostrarem, face às circunstâncias concretas, necessárias, adequadas e proporcionais (artigo 266.º da CRP);

6 — A utilização por parte da PSP do dispositivo designado “lagarta”, com vista a imobilizar um veículo em marcha, porque se traduz no exercício imediato da força sobre o mesmo, configura o uso de um meio coercivo que envolve um risco considerável de ofensa a bens pessoais (v. g. integridade física) ou mesmo de carácter patrimonial;

7 — No âmbito da fiscalização de trânsito, numa pura operação “STOP”, perante a não obediência de um condutor ao sinal de paragem, não ocorrendo outros factos justificativos da intervenção policial (ocasionados, por exemplo, pela constatação da violação das mais elementares regras de circulação rodoviária, geradoras de perigo (abstracto ou concreto) para pessoas e ou bens de natureza patrimonial) o recurso à “lagarta”, como meio para imobilizar o veículo, não se afigura adequado, por desproporcional às consequências danosas que daí podem resultar para as pessoas (os próprios condutores que desobedeceram e ou terceiros utentes da via) e ou bens de natureza patrimonial;

8 — A utilização por parte da PSP do dispositivo designado “lagarta” com vista à recuperação de veículos furtados ou à apreensão de viaturas apenas pode ocorrer no quadro das normas contidas nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, se tal se mostrar, face às circunstâncias concretas, necessário, adequado e proporcional, não sendo possível afirmar, em abstracto, a legalidade de uma “prática” traduzida no uso de meios coercivos;

9 — Não colhe a comparação entre a utilização das “lagartas” e o uso de arma de fogo para concluir pela menor gravidade decorrente do recurso àquele dispositivo, quando utilizado em perseguições em meios urbanos, por traduzir uma menor perigosidade para a integridade física ou mesmo a vida dos utentes da via, porquanto o uso da arma de fogo está vedado sempre que se conclua pela existência da probabilidade, por mais pequena que seja, de uma terceira pessoa vir a ser atingida (artigo 3.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 457/91, de 5 de Novembro);

10 — Fora do âmbito de um caso concreto não é possível emitir parecer sobre a eventual responsabilidade e consequente obrigação de indemnizar, podendo, apenas, ser referido que nos termos da CRP e da lei a administração pode ser responsabilizada, quer por factos ilícitos, quer pelo risco, quer mesmo por actos lícitos, praticados no âmbito da gestão pública, respondendo os funcionários e agentes do Estado e demais entidades públicas nos termos do artigo 271.º da CRP e das normas contidas no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967 (artigos 22.º e 271.º da CRP e Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967).

Parecer n.º 4/2002

Assunto: Utilização de novos métodos operacionais na imobilização e apreensão de veículos em operações policiais.

I — Os parâmetros da consulta

Por despacho de 4 de Outubro de 2002, veio o Ministro da Administração Interna pedir à Inspecção-Geral da Administração Interna parecer sobre um conjunto de questões colocadas pela Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, relacionadas com a utilização de novos métodos operacionais na imobilização e apreensão de veículos em operações policiais.

Na exposição diz a Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, em síntese, que:

— *A proliferação dos veículos automóveis ao longo dos últimos 50 anos, bem como o melhoramento e expansão das infra-estruturas viárias, aliado ao fenómeno de “globalização” e de eliminação gradual de controlos fronteiriços, veio trazer às actuais civilizações vantagens significativas, acarretando, contudo, des-*

- vantagens consideráveis, tais como maior mobilidade criminal transfronteiriça, aumento do furto de veículos e facilidade de deslocação e fuga de criminosos;*
- *Os actuais mecanismos democráticos de garantia dos direitos dos cidadãos levaram, também, a uma evolução significativa nos métodos e táticas policiais de intervenção, pautando-se estes por uma constante melhoria e aperfeiçoamento;*
 - *O respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos levou a que práticas e táticas policiais, susceptíveis de os fazer perigar, tivessem caído em desuso, muito embora traduzissem significativas e reconhecidas vantagens de eficácia policial;*
 - *Uma dessas práticas residia no uso pelas forças de segurança, especialmente em Operações STOP, das chamadas “lagartas”, que permitem, com alguma eficácia, parar e apreender veículos em fuga e consequentemente deter e identificar os seus condutores e ocupantes;*
 - *O sistema das lagartas consistia numa grelha com espigões metálicos fixos que antes da passagem do veículo em fuga se expandia na via e com a passagem do veículo provocava neste o rebentamento dos pneumáticos, obrigando à sua imobilização;*
 - *O grave inconveniente que levou ao abandono desta prática resultou da constatação de a mesma poder ser causa de um eventual despiste, motivado pela grande velocidade dos veículos em fuga aliada ao rebentamento dos pneus, com o conseqüente perigo para a integridade física dos condutores e ocupantes dos referidos veículos;*
 - *Tal inconveniente, que determinou a extinção dessa prática, deixou de ter qualquer significado nos tempos que correm, devido quer ao aperfeiçoamento técnico e tecnológico no fabrico de pneus (sem câmara de ar e de esvaziamento controlado) quer ao lançamento e comercialização de novos modelos de lagarta, dotados de espigões ocos que se soltam da estrutura e ficam cravados nos pneus da viatura, permitindo que o ar passe pelos orifícios dos espigões, provocando, assim, um esvaziamento lento e gradual dos mesmos;*
 - *A conjugação de tais factores garante que a viatura em fuga possa ser parada, imobilizada e apreendida sem riscos de provocar qualquer acidente susceptível de fazer perigar a integridade física dos ocupantes, bem como de pôr em causa os direitos, liberdades e garantias de qualquer cidadão;*
 - *Tendo em conta o crescente aumento de furtos de veículos e, bem assim, da criminalidade violenta com recurso a veículos furtados, como meio de fuga, e a impossibilidade actual de eficácia policial na abordagem e recuperação de viaturas furtadas ou de suspeitos em fuga, a polícia vê-se confrontada com a necessidade de adoptar práticas operacionais mais eficazes e adquirir equipamento que possa responder a esta realidade.*

Acentuando o facto de a dúvida essencial residir no problema da legitimidade ou legalidade associada ao emprego destes novos meios técnicos, como as descritas “lagartas”, formula a Direcção Nacional da PSP as seguintes questões:

- a) Será legal uma intervenção policial com recurso a tais dispositivos?
- b) Se, no caso de uma viatura furtada, esta acabar por se despistar e provocar danos na mesma viatura, a quem competirá indemnizar os proprietários dos veículos dos danos causados pelo despiste e até dos danos causados nos pneus pela utilização das “lagartas”?
- c) Será legítimo utilizar este mecanismo numa viatura que desobedeceu ao sinal e paragem do agente numa operação “STOP”, embora se venha a verificar haver apenas uma situação contra-ordenacional?
- d) Qual a análise legal genérica que se poderá fazer acerca da utilização destes dispositivos?
- e) Poderá a Polícia adoptar a utilização destes dispositivos como prática operacional de recuperação e imobilização de viaturas furtadas ou para apreender?

Com vista a estabelecer parâmetros comparativos, salienta ainda a Direcção Nacional da PSP que a actual intervenção policial na detecção, abordagem e recuperação de viaturas furtadas ou em fuga poderá consistir na sua perseguição, por vezes a alta velocidade e através de centros urbanos, por vezes com utilização de disparos aos pneus com o intuito de as imobilizar, circunstância que na grande maioria das vezes poderá levar à criação de situações perigosas, quer para os outros utentes da via, em especial peões, quer para os próprios ocupantes das viaturas, quer para os próprios elementos policiais envolvidos na perseguição.

II — Enquadramento jurídico-conceptual do tema

A tomada de posição sobre as questões colocadas pode ficar melhor esclarecida através de uma sintética enunciação de alguns aspectos do enquadramento doutrinário e legal dos seguintes conceitos:

- Noção de polícia, respectivas funções, atribuições e competências, com especial referência à Polícia de Segurança Pública;

- Medidas de polícia, princípio da legalidade e meios coercivos;
- Necessidade, adequação e proporcionalidade dos meios coercivos; poderes discricionários da Administração; salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

A) Noção de polícia, respectivas funções, atribuições e competências, com especial referência à Polícia de Segurança Pública (PSP)

Genericamente a noção de polícia identifica uma forma de actividade da Administração consistente na prevenção de actuações susceptíveis de pôr em causa interesses gerais.

Na definição de Marcelo Caetano, a actividade de polícia “*é o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais; tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir*” (*Manual de Direito Administrativo*, t. II, 9.^a ed., Lisboa, 1972, p. 1126).

O artigo 272.º da CRP, inserido no título dedicado à Administração Pública, dispõe que “*a Polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos*”. *A propósito deste preceito dizem Gomes Canotilho e Vítor Moreira que “A definição da Polícia é tendencialmente funcional e teleológica, pois acentua a forma de acção ou actividade da Administração destinada à defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. O facto, porém, de a polícia se inserir no âmbito da Administração Pública significa estar aqui subjacente um conceito genérico de polícia, isto é, o conjunto de órgãos e institutos encarregados da actividade de polícia”* (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º vol., 2.^a ed., Coimbra, 1985, p. 447). O preceito constitucional em referência inclui, assim, para além da polícia administrativa em sentido estrito e da polícia de segurança, também a polícia de investigação criminal, uma vez que as funções desta natureza constituem actividades dependentes e auxiliares da defesa da legalidade democrática e da manutenção da segurança interna (cf. J. Cunha Rodrigues, “A posição institucional e as atribuições do Ministério Público e das polícias de investigação criminal”, in *BMJ*, 337, 1984, pp. 15 e segs., 23).

Os fins dos poderes de polícia constitucionalmente definidos constituem; de acordo com a respectiva Lei Orgânica, atribuições da PSP. Com efeito, aí se determina que “*A Polícia de Segurança Pública [...] é uma força de segurança com a natureza de serviço público [...] que tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição e na lei*” (artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro). As atribuições da

PSP, assim definidas, contribuem de forma decisiva para a delimitação da respectiva esfera jurídica, estando-lhe vedado manifestar vontades que não tenham por objectivo a prossecução dos fins que a lei lhe determina.

As competências da PSP, entendidas como o conjunto de poderes funcionais de que se encontra investida por lei, vêm definidas no artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica, no qual se dispõe:

1 — *Em situações de normalidade institucional, as atribuições da PSP são as decorrentes da legislação de segurança interna [...]*

2 — *No quadro da política de segurança interna, são objectivos fundamentais da PSP [...], com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos; liberdades e garantias dos cidadãos:*

a) Promover as condições de segurança que assegurem o normal funcionamento das instituições democráticas, bem como o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias fundamentais dos cidadãos; b) Garantir a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas; c) Prevenir a criminalidade e a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos; [...] f) Garantir a segurança das pessoas e dos seus bens; g) Prosseguir as atribuições que lhe forem cometidas por lei em matéria de processo penal; h) Garantir a segurança rodoviária, nomeadamente através do ordenamento, fiscalização e regularização do trânsito; [...]; q) Colher as notícias dos crimes, descobrir os seus agentes; impedir as consequências dos crimes e praticar os demais actos conexos; [...] s) Prosseguir as demais atribuições fixadas na lei. [...]

A Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, define segurança interna como “*actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática*” — cf. artigo 1.º, n.º 1. A PSP exerce funções de segurança interna nos termos do artigo 14.º, n.º 2, alínea c).

B) Medidas de polícia, princípio da legalidade e meios coercivos

Do que acima ficou exposto resulta que a CRP aborda a temática da Polícia na sua vertente objectiva — como organização administrativa — e ainda na perspectiva da actividade policial, ou seja, na vertente subjectiva.

A matéria das medidas de polícia está compreendida nesta segunda perspectiva. Na definição de Marcelo Caetano as medidas de polícia consistem nas “*providências limitativas da liberdade de certa pessoa ou do direito de propriedade de determinada entidade, aplicadas pelas autoridades administrativas independentemente da verifica-*

ção e julgamento de transgressão ou contração ou da produção de outro acto concretamente delituoso, com o fim de evitar a produção de danos sociais, cuja prevenção caiba no âmbito das atribuições da polícia”, traduzindo-se, assim, em actos puramente preventivos (ob. cit., t. II, p. 1146).

“As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário” (artigo 272.º, n.º 2, da CRP e 2.º, n.º 2, da LSI).

Sobre a mesma temática dispõe ainda o artigo 16.º, n.º 1, da LSI: *“No desenvolvimento da actividade de segurança interna, as autoridades de polícia [...] podem, de harmonia com as respectivas competências específicas organicamente definidas, determinar a aplicação de medidas de polícia”, acrescentando o n.º 2 que “Os estatutos e diplomas orgânicos das forças e serviços de segurança tipificam as medidas de polícia aplicáveis nos termos e nas condições previstos na Constituição e na lei, designadamente: a) Vigilância policial de pessoas, edifícios e estabelecimentos por período de tempo determinado; b) Exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou sujeito a vigilância policial [...]”*

No n.º 1 do artigo 4.º do diploma orgânico da PSP, sob a epígrafe *“Medidas de polícia”*, consigna-se: *“No âmbito das suas atribuições, a PSP utiliza as medidas de polícia legalmente previstas e aplicáveis nas condições e termos da Constituição e da lei, não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário, designadamente: a) Vigilância organizada de pessoas, edifícios e estabelecimentos por período de tempo determinado; b) Exigência de prova de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou aberto ao público ou sujeita a vigilância policial nos termos do Código de Processo Penal [...]”* Sobre a utilização dos meios coercivos, dispõe o n.º 3 do citado artigo: *“Os meios coercivos só poderão ser utilizados nos seguintes casos: a) Para repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros; b) Para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir”.*

As medidas de polícia não se confundem com os meios de coacção de que as autoridades ou agentes policiais, enquanto órgãos da Administração, tem de dispor para fazer respeitar as suas ordens e proibições e tornar eficaz a sua vigilância, de forma a garantir uma intervenção oportuna com vista a atalhar as perturbações que não haja sido possível evitar (cf. Marcelo Caetano, *ob. cit.*, t. II, p. 1147). *“A Administração pode obrigar o particular a suportar uma intervenção agressiva material sobre a sua pessoa ou património [...] A coacção directa, modo de actuação desprocedimentalizado da Administração, vem referida no artigo 151.º, n.º 1, do CPA, como uma excepção ao procedimento de execução”*, diz Carla Amado Gomes, entendendo que a coacção directa não constitui, sequer, um procedimento de execução coerciva excepcional, com o fundamento de que na mesma não há qualquer exe-

ção coerciva, havendo sim “*uma manifestação de autoridade pública que se reflecte na pessoa ou no património do particular, sem qualquer procedimento mediador. Trata-se, pois, de uma actuação de execução imediata da lei, concretizada em actos materiais que podem envolver o emprego da força sobre pessoas e coisas. Caracteriza-se pela ausência de procedimento e efectiva-se através de actividades preventivas ou repressivas de condutas dos particulares violadoras da lei, levadas a cabo pela Administração*”. Tratar-se-ia de actuações que se desenvolvem à margem de procedimentos formais, legitimadas pelo facto de a proibição das condutas derivar directamente da lei, o que dispensaria a Administração de conduzir um procedimento declarativo prévio (*Contributo para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*, Coimbra Editora, 1999, p. 164).

Medidas de polícia e meios de coacção, mais concretamente a coacção directa (sendo certo que existem outros meios de coacção que não relevam para o efeito que nos ocupa) — traduzida na utilização imediata da força sobre pessoas ou coisas (coacção física) — são realidades que não se confundem. Enquanto as primeiras consistem nas providências ou nas acções preventivas da Administração limitativas da liberdade de certa pessoa ou do direito de propriedade de determinada entidade — destinadas a evitar a produção de danos sociais, cuja prevenção caiba no âmbito das atribuições de polícia, os segundos (na modalidade de coacção directa) traduzem-se na utilização imediata da força sobre pessoas ou coisas, ou seja na coacção física (modo de execução coerciva), perante uma situação de iminente infracção, cuja prevenção/repressão se insira no domínio dos poderes de polícia. É a este enquadramento que se refere Marcelo Caetano quando diz que “*As ordens e proibições policiais só são eficazes se forem acatadas. E quando o não sejam voluntariamente têm os agentes de proceder à execução, coagindo os renitentes e desobedientes, quer pelo uso da força, quer pela detenção, quer pelo levantamento de autos de transgressão [...]*” (*ob. cit.*, p. 1148).

A distinção entre medidas de polícia e meios coercivos, nestes se incluindo a coacção física, releva, desde logo, porque enquanto as primeiras estão sujeitas ao princípio da tipicidade (artigo 272.º, n.º 2, da CRP), os segundos não se mostram, pelo menos na sua totalidade, tipificados, nem tal faria sentido, face à impossibilidade de aferir antecipadamente quais os meios adequados para responder, eficazmente, às múltiplas ocorrências de eminente, ou mesmo consumada, violação de lei.

Autores há, contudo, que com referência ao artigo 272.º da CRP, defenderam que a primeira parte do n.º 2 do citado preceito “*deve ser entendida na acepção de que os órgãos e agentes que empregam tais medidas devem ter competência para o efeito nos termos da lei?*” uma vez que o entendimento no sentido de que as medidas de polícia deveriam ser apenas as taxativamente enunciadas na lei “*iria contra a rea-*

lidade das coisas; visto que a pluralidade ilimitada de circunstâncias em que perigos para os interesses públicos exigem ações preventivas por parte da Administração não se compadece com a exigência de uma tipificação normativa de todas as possíveis condutas administrativas” (J. Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, vol. 1, edit. Danúbio, 1982, p. 247). Seja como for, quer perfilhando uma posição mais ou menos exigente quanto ao sentido a dar ao princípio da legalidade das medidas de polícia, delimitadas que ficam as fronteiras entre estas e os meios coercivos passíveis de ser adoptados no exercício da actividade policial, o que se impõe de seguida esclarecer, são os limites a estes impostos.

C) A necessidade, adequação e proporcionalidade dos meios coercivos. Poderes discricionários da Administração. A salvaguarda dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos

No âmbito das suas atribuições, a PSP não pode impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário, encontrando-se o uso destes, apenas, legitimado para:

Repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros;

Vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir – (artigo 4.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro).

Como refere Marcelo Caetano, a propósito dos limites impostos ao livre desenvolvimento do conteúdo positivo da actividade de polícia “*os poderes de polícia não devem ser exercidos de modo a impor restrições e a usar meios de coacção além do estritamente necessário. A acção de polícia deve medir a sua intensidade e a extensão pela gravidade dos actos que ponham em risco a ordem social. Assim, os poderes de polícia hão-de dispor de formas de exercício diversas e graduadas numa escala de rigor desde as mais benévolas às mais violentas*” (*ob. cit.*, p. 1135).

Enquadrando este entendimento na realidade hodierna, dir-se-á, com efeito, que num Estado que erige como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana e que consagra constitucionalmente como direitos fundamentais os direitos à vida, à integridade física e psíquica, à liberdade e à segurança e que impõe o respeito pelo conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias (artigos 1.º, 24.º, 25.º, 27.º e 18.º da CRP), os quais vinculam a polícia (ar-

tigo 266.º da CRP), impõe-se que no exercício das suas funções os agentes actuem com respeito pelos mesmos, devendo a intervenção policial pautar-se pelo estritamente necessário à reposição da legalidade violada e na ponderação dos diversos interesses em jogo, adoptar as medidas que se mostrarem, face às circunstâncias concretas, necessárias, adequadas e proporcionais. Donde decorre que, não obstante a actividade policial não se compadecer com a definição exaustiva dos meios coercivos de que os agentes podem, eventualmente, dispor com vista à reposição da legalidade (sendo mesmo no âmbito da polícia que os poderes discricionários conhecem uma maior concentração dada a exigência de uma maior maleabilidade para que as intervenções tenham lugar no momento e pelo meio mais oportuno), a sua intervenção tem de se pautar, dentro dos fins e atribuições legalmente consagrados à polícia, pela observância dos princípios enunciados.

III — A problemática dos meios

Na consulta em apreço são colocadas diversas questões relativas ao eventual uso, por parte da PSP, no exercício da actividade policial, de um específico dispositivo denominado “lagarta”, com o objectivo de proceder à imobilização de veículos em movimento.

Tais questões, colocadas depois da descrição do funcionamento do dito dispositivo — composto por uma grelha dotada de espigões ocos que se soltam da estrutura e ficam cravados nos pneus da viatura, permitindo que o ar destes passe pelos orifícios daqueles, originando um esvaziamento lento e gradual dos mesmos —, a colocar ou expandir na via em momento anterior ao da passagem do veículo que se pretende ver imobilizado, considerado pela Direcção Nacional da PSP como um instrumento seguro, no sentido de não envolver risco “de provocar qualquer acidente susceptível de fazer perigar a integridade física dos ocupantes, bem como de pôr em causa os direitos, liberdades e garantias de qualquer cidadão”, prendem-se, no essencial, com:

— A legalidade de uma intervenção policial com recurso ao dispositivo designado “lagarta”:

A) Numa operação “STOP”, contra uma viatura que desobedeceu ao sinal de paragem do agente policial;

B) Como prática operacional de recuperação e imobilização de viaturas furtadas ou por apreender.

- A identificação do(s) sujeito(s) da obrigação de indemnizar os proprietários dos veículos (tratando-se de viaturas furtadas) pelos danos nos mesmos provocados, decorrentes de um eventual despiste, bem como dos prejuízos causados nos pneus, em ambos os casos originados pela utilização das lagartas.

Surgindo tais questões fora do âmbito de casos concretos, não é possível fornecer uma resposta global, propondo-nos apenas traçar o quadro legal à luz do qual as mesmas poderão ser equacionadas. De facto cada situação é específica, pelo que só em função dos respectivos contornos é possível emitir parecer. Quando não é o caso, mais não é possível do que proceder ao respectivo enquadramento genérico, ficando a apreciação em concreto entregue a quem tem o dever de decidir no contexto.

1 — A legalidade de uma intervenção policial com recurso ao dispositivo designado “lagarta”

A) Numa operação “STOP” contra uma viatura que desobedeceu ao sinal de paragem de agente policial

À PSP, caracterizada como força de segurança com a natureza de serviço público compete, além do mais legalmente previsto, *garantir a segurança rodoviária, nomeadamente através do ordenamento, fiscalização e regularização do trânsito* (artigo 2.º, n.º 2, alínea *b*), da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro). É no exercício desta competência, reafirmada no Decreto-Lei n.º 2/98, de 3 de Janeiro (artigo 7.º) que se inscrevem as designadas operações “STOP”.

A questão que se coloca reside em saber se, no âmbito de uma operação de tal natureza, face à não obediência ao sinal de paragem, é legítima a utilização da “lagarta” como instrumento apto a provocar a imobilização/detenção da marcha do veículo.

O uso de tal instrumento configura o recurso a um meio coercivo, uma vez que se traduz na utilização imediata da força sobre uma coisa (a viatura), com vista a fazer acatar uma ordem policial legítima (artigos 7.º do Decreto-Lei n.º 2/98, de 3 de Janeiro, e 4.º do Código da Estrada). Sucede que a utilização da “lagarta”, tal como vem descrito na informação que suporta a consulta, encerra a potencialidade, ainda que minimizada face à evolução da tecnologia, de provocar um despiste com eventuais consequências sobre pessoas e bens.

Ora o uso de meios coercivos, como já anteriormente referimos, está constitucional e legalmente limitado ao estritamente necessário a atalhar condutas susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, ou seja de provocar ou ampliar

efeitos considerados socialmente danosos, exigindo-se, contudo para/ou no respectivo uso, o respeito pelos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, com o mínimo possível de restrição dos direitos, liberdades e garantias. Decorre daqui que, não obstante a previsão da alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º do diploma orgânico da PSP, no sentido da possibilidade do uso dos meios coercivos “*Para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir*”, no caso de pura fiscalização de trânsito, no âmbito das operações “STOP”, entendemos não se mostrar adequado, por desproporcional às consequências danosas que daí podem resultar para as pessoas (os próprios condutores que desobedeceram e ou terceiros utentes da via), não abordando já os danos, necessariamente ocasionados, nos pneus das viaturas imobilizadas através de tal mecanismo, os quais se situam a um nível diferente.

Ou seja, a existência de um risco considerável – sendo certo que na exposição da Direcção Nacional da PSP este não é eventualmente recusado, dada a preocupação relativa à responsabilidade civil — de bens pessoais serem ofendidos (integridade física ou vida dos próprios e ou de terceiros utentes da via) ou mesmo de carácter patrimonial, bastaria para afastar, na circunstância descrita, o uso da “lagarta”.

Caso algo diverso era o que ocorreria quando agentes da PSP, no decurso de uma operação “STOP” dirigida à pura vigilância e fiscalização do trânsito, se deparassem com um condutor que, violando as regras mais elementares da circulação rodoviária, susceptíveis de pôr em perigo (abstracto ou concreto) a segurança dos utentes da via, desobedecesse ao sinal de paragem. Tal situação pode ser concretizada através de variadíssimas condutas, como sejam o circular fora da mão de trânsito, em desrespeito pelos sinais luminosos na posição de vermelho, ziguezagueando, dando indícios de o respectivo condutor poder estar sob a influência do álcool, etc.

Perante estas ocorrências, se for de concluir, no caso concreto, pela existência de um perigo sério (abstracto ou concreto) de provocar danos sociais de diversa ordem (inclusive para bens patrimoniais), *maxime* a morte ou ofensas corporais, à falta de outro meio adequado e menos gravoso apto a conseguir a imobilização do veículo, cujo condutor, depois de intimado a tanto não parou, considera-se legalmente admissível a utilização da lagarta como meio idóneo a alcançar tal desiderato, posto que face às circunstâncias não seja de prever que do seu uso resultem danos superiores àqueles que se pretende evitar. O exercício da condução com violação das mais elementares regras de circulação rodoviária pode mesmo fazer incorrer o seu autor na prática do crime de condução perigosa de veículo rodoviário, previsto e punido no artigo 291.º do Código Penal, constituindo a condução de veículo sob a influência do álcool,

conforme os casos, o ilícito penal, previsto e punido no artigo 292.º do mesmo diploma ou a contra-ordenação grave ou muito grave, previsto e punido, respectivamente nos artigos 146.º e 147.º do Código da Estrada. Contudo, não se nos afigura que o critério a ter em conta para decidir do uso do referido dispositivo se cifre na qualificação da acção do condutor “desobediente” como crime e não já como contra-ordenação.

Decisivo é aferir casuisticamente do grau de perigosidade que representa a conduta daquele para bens jurídicos pessoais ou mesmo patrimoniais relevantes e, decidindo-se pela verificação de um perigo real, ajuizar, face às circunstâncias, da necessidade, adequação e proporcionalidade da utilização do meio em causa.

Em conclusão, quanto à questão concretamente colocada, somos de parecer que ilegal, por não adequado e proporcional ao fim que se visa alcançar, o uso como meio coercivo do dispositivo designado “lagarta” numa pura acção de fiscalização de trânsito (operação “STOP”), apenas com vista à imobilização de um veículo, cujo condutor, por não obedecer ao sinal de paragem de agente de autoridade, se mostre incurso na prática da contra-ordenação, prevista e punida no artigo 4.º do Código da Estrada, sem porém constituir perigo relevante nos termos anteriormente referidos.

B) Como prática operacional de recuperação e imobilização de viaturas furtadas ou por apreender

Compete à PSP “Prevenir a criminalidade e a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos”, “Colher as notícias dos crimes; descobrir os seus agentes; impedir as consequências dos crimes e praticar os demais actos conexos” [artigo 2.º, n.º 2, alíneas c) e q), da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro], cabendo-lhe como órgão de polícia criminal coadjuvar o Ministério Público no decurso da investigação e adoptar as medidas cautelares e de polícia destinadas a acautelar a obtenção de meios de prova — (artigos 263.º e 248.º e seguintes do Código de Processo Penal, 2.º, 3.º, n.º 1, alínea c), n.º 3, alínea b), e n.º 5 da Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto).

A recuperação de viaturas furtadas ou por apreender, por terem, por exemplo, sido utilizadas na prática de crimes (a consulta não explicita o fundamento da apreensão), são actos que se inscrevem nas atribuições da polícia acima definidas.

Começemos, por abordar o uso das “lagartas” com vista à recuperação de viaturas furtadas.

Já vimos que tal dispositivo se destina a provocar a imobilização de um veículo em marcha e que o mesmo consubstancia o uso de um meio coercivo.

Os meios de coerção, para além de estarem limitados ao estritamente necessário, apenas podem ser utilizados nos casos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, ou seja “*para repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos; em defesa própria ou de terceiros*” ou para “*vencer a resistência à execução de um serviço compreendido no exercício das funções da PSP, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir.*”

Só perante a situação concreta se poderá decidir se a actuação policial tendente à recuperação de uma viatura furtada com recurso ao dispositivo da lagarta encontra a justificação à luz de uma ou de outra das normas descritas, sendo certo que se trata de urna agressão ilícita contra um interesse juridicamente protegido de natureza patrimonial — o que não é excluído na previsão da alínea a) — cuja actualidade não será à partida de afastar (pense-se no caso do furto uso de veículo ou mesmo no veículo acabado de subtrair).

De qualquer forma, também se poderá configurar a situação em que o condutor de uma viatura furtada intimado a parar não obedece à ordem nesse sentido.

Verificados os requisitos de uma ou de outra das normas citadas, considerando as atribuições da PSP, o uso da “lagarta” pode ser legal se, face às circunstâncias concretas, se mostrar necessário, adequado e proporcional, nos termos atrás descritos, sendo que só perante o caso concreto se pode decidir da verificação destes pressupostos já que são múltiplas as situações concretas passíveis de resposta nem sempre idêntica. Basta pensar no caso de uma viatura furtada em fuga que transporta indivíduos que acabaram de participar num assalto, ou no caso de um outro veículo igualmente furtado que desobedece a uma ordem de paragem mas que se dirige para uma via que se sabe não ter saída, ou ainda no caso de uma viatura furtada que circula pelo centro de uma cidade por locais com intenso movimento quer de veículos quer de peões.

O que temos por certo é que não se pode em abstracto afirmar, sem mais, a legalidade de uma “prática” com recurso a um determinado meio coercivo, seja para recuperar viaturas furtadas, seja para apreendê-las, seja com qualquer outro fim, ainda que compreendido no âmbito das atribuições da força de segurança em causa. Os princípios constitucional e legalmente consagrados atinentes à Administração Pública e que vinculam a PSP impedem-no, impondo sempre um juízo a formular perante as circunstâncias concretas, quanto à necessidade, adequação e proporcionalidade do uso do meio coercivo.

No que respeita ao uso das “lagartas” como meio de recuperação de viaturas, designadamente que tenham sido utilizadas na prática de crimes, e que, como tal, sirvam de meio de prova, dir-se-á que poderá colher o seu fundamen-

to na alínea *b*) do preceito atrás citado [e não já na alínea *a*), porquanto quanto a esta não se mostram reunidos os respectivos pressupostos] desde que, face às circunstâncias do caso se possa concluir pela necessidade, adequação e proporcionalidade do meio.

Não se finaliza este ponto sem fazer uma breve referência a uma observação que exemplificativamente se contem na exposição que acompanha a consulta, relativas ao uso de arma de fogo, dado que pode induzir num erro de apreciação global. Nela se refere que o eventual uso das “lagartas” traduziria menor perigosidade se comparada com a utilização de armas de fogo em perseguições nos meios urbanos com disparos aos pneus, uma vez que estes podem pôr em perigo a integridade física ou mesmo a vida dos utentes da via.

O exemplo assim colocado labora, em nosso entender, num equívoco, pois que em tais circunstâncias o uso de arma de fogo como meio coercivo extremo não é admissível à luz do Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de Novembro — (artigo 3.º, n.º 4).

2 — A responsabilidade civil. A identificação dos sujeitos da obrigação de indemnizar

Também quanto a este particular aspecto não é possível pelos fundamentos já expendidos adiantar uma resposta. De facto, somente perante uma factualidade concreta se poderia proceder à respectiva apreciação e emitir opinião.

Face à consulta, apenas se pode dizer que, quer na CRP quer na lei ordinária se encontram normas reguladoras da responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública, por actos ilícitos, pelo risco, ou mesmo por actos lícitos, no domínio da gestão pública.

O quadro legal à luz do qual tal problemática tem de ser equacionada assenta na análise dos artigos 22.º da CRP — norma directamente aplicável que “*encerra um direito e uma garantia fundamental de qualquer cidadão: o direito à reparação dos danos causados por entidades públicas, quer esses danos se traduzam na violação de um direito, liberdade ou garantia, quer apenas num prejuízo económico*” (Maria José Rangel de Mesquita, “*Da Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração no Ordenamento Jurídico-Constitucional vigente*”, *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*, Almedina, 1995, p. 123) — e 271.º do mesmo diploma legal — sobre a responsabilidade dos funcionários e agentes — conjugados com as normas contidas no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, atinentes quer à responsabilidade por factos ilícitos, com fundamento na ilicitude do comportamento e na culpabilidade do agente, quer à responsabilidade objectiva, cuja razão de ser reside no princípio da igualdade perante os encargos públicos.

Resultando do Decreto-Lei n.º 48 051 e das normas constitucionais posteriores com as quais aquele diploma se tem de harmonizar, serem geradores de

responsabilidade, o facto ilícito, o facto casual (risco) e o facto lícito, sem distinção entre actos administrativos e operações materiais lícitas, só perante o caso concreto se pode decidir se ocorre um facto gerador de responsabilidade, qual o respectivo fundamento, a extensão da obrigação de indemnizar e sobre que entidade ou entidades recai tal obrigação.

Conclusões

1 — A PSP é uma força de segurança com a natureza de serviço público que tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição e na lei, estando-lhe vedado manifestar vontades que não tenham por objectivo a prossecução dos fins que a lei lhe determina (artigo 1.º da Lei n.º 5/99, 27 de Janeiro);

2 — No quadro da política de segurança interna, são objectivos fundamentais da PSP, com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, além de outros que lhe estão legalmente atribuídos:

Prevenir a criminalidade e a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos; prosseguir as atribuições que lhe forem cometidas em matéria de processo penal; garantir a segurança rodoviária, nomeadamente através do ordenamento, fiscalização e regularização do trânsito e colher as notícias dos crimes, descobrir os seus agentes, impedir as consequências dos crimes e praticar os demais actos conexos (artigo 2.º da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, e artigos 1.º e 14.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho);

3 — No âmbito das suas atribuições, a PSP utiliza as medidas de polícia legalmente previstas e aplicáveis nos termos da Constituição e da lei, não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário (artigos 272.º, n.º 2, da CRP, 2.º, n.º 2, e 16.º, n.º 1, da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, e 4.º, n.º 1, da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro);

4 — Os agentes da PSP só podem utilizar os meios coercivos para repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros ou para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir (artigo 4.º, n.º 3, da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro);

5 — Os agentes da PSP, no exercício das suas funções, estão vinculados aos princípios fundamentais do respeito pelo conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé, devendo pautar a sua intervenção pelo estritamente necessário à reposição da legalidade violada e na ponderação dos diversos interesses em jogo adoptar as medidas que se mostrarem, face às circunstâncias concretas, necessárias, adequadas e proporcionais (artigo 266.º da CRP);

6 — A utilização por parte da PSP do dispositivo, designado “lagarta”, com vista a imobilizar um veículo em marcha, porque se traduz no exercício imediato da força sobre o mesmo, configura o uso de um meio coercivo que envolve um risco considerável de ofensa a bens pessoais (v. g., integridade física) ou mesmo de carácter patrimonial;

7 — No âmbito da fiscalização de trânsito, numa pura operação “STOP”, perante a não obediência de um condutor ao sinal de paragem, não ocorrendo outros factos justificativos da intervenção policial (ocasionados, por exemplo, pela constatação da violação das mais elementares regras de circulação rodoviária, geradoras de perigo (abstracto ou concreto) para pessoas e ou bens de natureza patrimonial) o recurso à “lagarta” como meio para imobilizar o veículo não se afigura adequado, por desproporcional às consequências danosas que daí podem resultar para as pessoas (os próprios condutores que desobedeceram e ou terceiros utentes da via) e ou bens de natureza patrimonial;

8 — A utilização, por parte da PSP, do dispositivo designado “lagarta”, com vista à recuperação de veículos furtados ou à apreensão de viaturas, apenas pode ocorrer no quadro das normas contidas nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, se tal se mostrar, face às circunstâncias concretas, necessário, adequado e proporcional, não sendo possível afirmar, em abstracto, a legalidade de uma “prática” traduzida no uso de meios coercivos;

9 — Não colhe a comparação entre a utilização das “lagartas” e o uso de arma de fogo para concluir pela menor gravidade decorrente do recurso àquele dispositivo, quando utilizado em perseguições em meios urbanos, por traduzir uma menor perigosidade para a integridade física ou mesmo a vida dos utentes da via, porquanto o uso da arma de fogo está vedado sempre que se conclua pela existência da probabilidade, por mais pequena que seja, de uma terceira pessoa vir a ser atingida (artigo 3.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 457/91, de 5 de Novembro);

10 — Fora do âmbito de um caso concreto não é possível emitir parecer sobre a eventual responsabilidade e conseqüente obrigação de indemnizar, podendo, apenas, ser referido que, nos termos da CRP e da lei, a administração

pode ser responsabilizada, quer por factos ilícitos, quer pelo risco, quer mesmo por actos lícitos, praticados no âmbito da gestão pública, respondendo os funcionários e agentes do Estado e demais entidades públicas nos termos do artigo 271.º da CRP e das normas contidas no Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967 (artigos 22.º, 271.º da CRP e Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967).

Lisboa, 4 de Novembro de 2002.

Maria José Nogueira

CAPÍTULO III

**CONTROLO, FISCALIZAÇÃO
DA LEGALIDADE
E MELHORIA DO DESEMPENHO**

15 — RECOLHA DE IMPRESSÕES DIGITAIS NO LIVRO DE REGISTO DE DETIDOS OU EM AUTO DE IDENTIFICAÇÃO

Parecer n.º 18/98

Cumpre referir desde logo a discrepância de matérias entre o que se refere no ofício em causa a título de assunto e sobre o qual se pedem informações a esta Inspeção-Geral da Administração Interna, qual seja, a recolha de impressões digitais no livro de registo de detidos ou em auto de identificação, e o motivo próximo que terá determinado o Sr. Brigadeiro Inspector-Geral da Guarda Nacional Republicana a formular tal petição.

Com efeito, vem referido no ponto 3 do presente ofício que as informações ora em causa estão a ser solicitadas no âmbito, e certamente para servirem de fundamento, a um processo de alterações no formulário do livro de registo de detidos usado por aquela força militarizada junto das suas zonas de detenção.

Ora, a disciplina do formulário do livro de registo de detidos, no que respeita a impressões digitais, e a do auto de identificação — entendendo aqui por auto de identificação o documento a que aludem os artigos 250.º, n.º 4, do Código de Processo Penal e 3.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro, este elaborado no âmbito do procedimento de identificação previsto em tais artigos —, tanto por fundamentos de ordem prática como de ordem jurídica, revelam-se substancialmente diversos.

No que se refere ao livro de registo de detidos existente nos postos da GNR e esquadras da PSP, este destinado à inscrição da identificação dos detidos em flagrante delito (cf. artigos 255.º e 256.º do CPP) ou em consequência do cumprimento de mandados de detenção (cf. artigos 257.º e 258.º do CPP),

bem como das causas de detenção, hora, data e local em que a mesma ocorreu, identidade do agente que efectuou e hora, data e autoridade judiciária a quem o detido foi apresentado; cumpre referir que nenhuma norma constante do Código de Processo Penal ou de qualquer outro diploma legal constante do nosso ordenamento jurídico se refere à aposição por parte do detido de impressões digitais em tal livro.

No anteprojecto de Regulamento das Condições Materiais de Detenção nos Estabelecimentos Policiais da autoria do Sr. Dr. José Vicente Gomes de Almeida, director dos Assuntos Internos da IGAI, no capítulo respeitante às condições de detenção, mais especificamente na parte respeitante ao livro de registo de detidos, apenas se estabelece a obrigatoriedade de consignação no livro de registo, este de modelo aprovado superiormente, da identificação da pessoa detida, do dia e da hora da detenção e da apresentação à autoridade judiciária, do local de detenção, da identidade dos funcionários intervenientes na detenção, da identificação do facto que motivou a detenção e das circunstâncias que legalmente a fundamentam.

Poder-se-á defender que a aposição de impressões digitais, no seguimento da indicação dos elementos de identificação, mais não constitui do que a completa identificação da pessoa detida.

Porém, nem a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 26.º, nem tão-pouco o Código Civil, no seu artigo 72.º, nem o Código de Processo Penal, nos seus artigos 141.º e 342.º, nos permitem essa conclusão, pois que nenhum destes preceitos refere a impressão digital como fazendo parte dessa identificação.

Por outro lado, o artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 39/83, de 25 de Janeiro (Lei do Registo Criminal e Acesso à informação Criminal), aponta até em sentido distinto, ao prever a obrigatoriedade de constar dos boletins do registo criminal a identificação do arguido (nome, alcunha, filiação, freguesia e concelho de naturalidade, data de nascimento, estado civil, profissão, residência, número do bilhete de identidade ou, na sua falta, da cédula pessoal), mas apenas a impressão digital deste em caso de decisão condenatória pela prática de crime.

A já publicada Lei de Identificação Civil e Criminal (Lei n.º 12/91, de 21 de Maio), no seu artigo 4.º, ao enumerar os elementos de identificação civil, não refere a impressão digital; a obrigatoriedade da sua recolha consta do artigo 5.º desta mesma lei, fundada em princípios de autenticidade, veracidade, univocidade e segurança da identificação civil.

O livro de registo de detidos destina-se essencialmente a permitir um controlo interno da actividade das polícias em matéria de detenções, a fim dos organismos de fiscalização interna poderem avaliar da correcção de tal trabalho, atentos aos parâmetros legais e funcionais.

Outro tanto não acontece com o controlo da legalidade da detenção do ponto de vista do respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos, já que esse é feito através da comunicação ao juiz ou ao Ministério Público, autoridades judiciárias [cf. artigos 1.º, n.º 1, alínea *b*), 254.º e 259.º do Código de Processo Penal], quer via fax desde logo, quer pela posterior análise dos autos de detenção e contacto com os próprios detidos.

Por outro lado, e na vertente prática da questão, não faz sentido a recolha de impressões digitais se estas não forem aptas a servir de base comparativa em exame lofoscópico.

Ora, o papel das folhas dos ditos livros de registo de detidos não é próprio para a recolha de impressões digitais; sendo as mesmas preenchidas na frente e no verso, o que acarreta o repasso da tinta e a conseqüente confusão das impressões obtidas, não falando já da falta de preparação técnica da maior parte dos elementos da GNR e PSP para procederem a tal trabalho.

Por outro lado, os livros permanecem nos postos e nas esquadras por vezes durante anos, não possuindo quer a GNR quer a PSP qualquer serviço destinado ao tratamento de tais dados — v. Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 298/94, de 24 de Novembro, Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro, e Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 255/95, de 30 de Setembro.

Conjugados todos estes factores, conclui-se que, nos moldes em que se processa, a obtenção de impressões digitais dos detidos no livro de registo de detidos é inócua.

E, pelos motivos apontados, a manter-se o mesmo tipo de livro, não se vislumbra a utilidade de inclusão de tal rubrica a aprovar.

Relativamente à recusa de um detido em apor a sua impressão digital no livro de registo de detidos, não se vislumbra que a lei comine tal actuação com qualquer sanção.

Com efeito, a norma constante do artigo 348.º do Código Penal revisto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, possui uma previsão mais restrita do que a norma constante do artigo 388.º do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro (versão originária).

Perante o preceito ora constante do diploma substantivo revisto, comete o crime de desobediência “quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados emanados de autoridade ou funcionário competente, se:

- a*) Uma disposição legal cominar no caso a punição da desobediência simples; ou

- b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.”

Portanto, “a ordem ou o mandado têm de se revestir de legalidade substancial, isto é, têm que ter atrás de si disposição legal que autorize a sua emissão.

Com efeito, não se pode emitir uma ordem ou mandado sem que uma lei anterior confira ao emitente poder para tal, a menos que essa possibilidade se compreenda nos poderes discricionários do funcionário ou autoridade expedidora.

Em resumo, dir-se-á, pois, que toda a ordem ou mandado se funda na lei”, Leal-Henriques e Simas Santos, in *Código Penal*, 2.º vol., p. 1089.

E não havendo norma que preveja a aposição de impressão digital pelo detido no livro de registo de detidos, não incorrerá no crime de desobediência o detido que se recuse a apor tal impressão digital, pois que não seria legal a ordem do funcionário, neste caso o efectivo da GNR que a impusesse ao mesmo.

Outro tanto não ocorrerá em fase posterior do processo, caso a autoridade judiciária que presidir a tal fase entender serem necessárias as impressões digitais do arguido, a fim de se proceder a exame lofoscópico, já que neste caso haverá que contar com o regime legal dos exames estabelecido nos artigos 171.º e 172.º do Código de Processo Penal, pelo que o arguido não poderá recusar a sua recolha para esse fim.

Esta disciplina não é de aplicar aos procedimentos de identificação aludidos nos artigos 250.º do Código de Processo Penal e 3.º da Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro, portanto aqui a lei é expressa no sentido de que, em caso de necessidade, e somente em caso de necessidade, por impossibilidade de identificação através dos meios previstos nos artigos 2.º e 4.º no que respeita a este último diploma legal, o procedimento pode incluir provas dactiloscópicas, fotográficas ou de análoga natureza, as quais são destruídas na presença do identificado, não se confirmando a suspeita.

Este procedimento será reduzido a auto nos termos previstos no n.º 4 do aludido artigo 250.º do Código de Processo Penal e no n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro. Justifica-se esta cautela por “razões de garantia de legalidade e de prevenção de eventuais abusos” — Simas Santos-Leal Henriques, in *Código de Processo Penal*, 2.º vol., p. 31.

Este procedimento ocorre no âmbito de uma medida de polícia, não podendo o identificado permanecer no posto policial por mais de 6 horas, no caso do procedimento de identificação no âmbito do artigo 250.º do Código

de Processo Penal e 2 horas nos casos do procedimento nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro.

Como tal, as aludidas provas dactiloscópicas constarão de auto, o que facilitará um futuro exame, se tal se revelar necessário, e não de qualquer livro, sendo certo que as pessoas conduzidas aos postos da PSP e esquadras da GNR para fins de identificação não devem recolher às celas aí existentes, já que não se trata de uma detenção, pelo que não deverão constar do livro de registo de detidos.

Por seu lado, entende-se não ser de aplicar este regime no que se refere à recolha de impressões digitais no livro de registo de detidos, pois que, conforme já se referiu, nenhuma norma legal o prevê expressamente, não sendo de aplicar analogicamente o regime do procedimento de identificação — cf. artigos 4.º do Código de Processo Penal e 10.º do Código Civil, porquanto, “há analogia sempre que no caso omissis procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei”, isto é, casos semelhantes devem ter o mesmo tratamento legal.

Ora, não nos encontramos perante um caso semelhante, já que este último se trata de um mero procedimento de identificação (medida de polícia), por existência de suspeita sobre o indivíduo a identificar, nos termos definidos legalmente, enquanto que no primeiro caso se trata de detenção pela existência de fortes indícios da prática de um crime (detenção em flagrante delito) ou no cumprimento de mandado de detenção regularmente emitido, seguindo-se *a posteriori* a apresentação do detido à autoridade judiciária.

(Juiz, juiz de instrução ou Ministério Público), e os demais trâmites processuais.

Aliás, em caso de julgamento em processo sumário, se o detido for condenado ser-lhe-ão colhidas as impressões digitais no respectivo boletim do registo criminal — cf. artigos 254.º, alínea *a*), do Código de Processo Penal e 4.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 39/83, de 25 de Janeiro.

Pelo exposto, parece-me não ser admissível, neste caso, o recurso à analogia para integração da lacuna existente.

Porém, recorrendo ao espírito do sistema e considerando a necessidade de uma maior eficácia na actuação das polícias, a qual se traduzirá, em princípio, numa melhor prevenção e repressão da criminalidade, ficando, igualmente, melhor definida, desta forma, a sociedade em que vivemos, sendo certo que não resultariam feridos quaisquer direitos fundamentais dos cidadãos (cf. artigos 24.º a 47.º da CRP), entende-se, de acordo com o disposto nos artigos 31.º a 37.º do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro (Lei Orgânica da Polícia Judiciária), ser necessária a introdução, por via legislativa, da obrigação por parte

da GNR e da PSP da recolha das resenhas dactiloscópicas, em boletins individuais de detidos, os quais seriam posteriormente enviados ao Departamento Central de Registo de Informações e Prevenção Criminal da Polícia Judiciária, organismo este dotado dos meios técnicos que permitem a identificação dos agentes dos crimes e a detecção de falsas ou duplas identidades e especialmente vocacionado para este serviço a nível nacional, conforme decorre, aliás, dos preceitos legais acima citados.

Para tanto, será necessário proporcionar aos efectivos da GNR e da PSP, aos quais venha a ser incumbida tal tarefa, formação e materiais adequados ao cumprimento da mesma.

Conclusão

Nos actuais moldes em que se processa não se vislumbra a utilidade da recolha de impressões digitais no livro de registo de detidos, não existindo qualquer norma que preveja e puna quem na situação de delito se recuse a apor a sua impressão digital no aludido livro.

Porém, cumpre aconselhar superiormente a adopção de medidas legislativas tendentes à harmonização do sistema, pelo que as impressões digitais devem ser recolhidas em auto e enviadas ao aludido Departamento Central de Registo de Informações e Prevenção Criminal da Polícia Judiciária, já que nem a GNR nem a PSP possuem serviços vocacionados para o efeito, não se confundindo este auto com o boletim individual de detido recomendado pelo Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes.

À consideração superior.

Fernanda Palma

16 — DIREITO DE PETIÇÃO. O REGIME DE EXERCÍCIO DO DIREITO DE PETIÇÃO POR PARTE DOS MEMBROS DAS FORÇAS DE SEGURANÇA

Parecer n.º 2/99

Conclusões

1 — O direito de petição é um direito fundamental, de natureza política, que apenas pode ser restringido no seu exercício, nos casos e termos legitimados pela Constituição.

2 — Os membros das forças de segurança (PSP e GNR) gozam de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidos aos demais cidadãos, estando o exercício de alguns desses direitos e liberdades sujeitos às restrições constitucionalmente previstas.

3 — No âmbito do exercício do direito de petição, apenas está vedado aos membros das forças de segurança apresentar colectivamente queixas, denúncias ou reclamações às autoridades públicas antes de esgotadas as vias internas de recurso.

4 — Consequentemente, podem os membros das forças de segurança apresentar directa e individualmente à IGAI quaisquer petições, independentemente do uso dos meios de queixa disciplinar e de impugnação graciosa previstos nos respectivos estatutos e regulamentos disciplinares.

5 — Todavia, pode o seu autor incorrer em responsabilidade disciplinar se o conteúdo da petição, pelos termos utilizados ou matérias aborda-

das, evidenciar a violação de deveres funcionais, designadamente do dever de lealdade ou de sigilo.

I

1 — Na sequência das situações descritas nos PA n.º 72/98 e 172/98, e por despacho da Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral, exarado no PA n.º 172/98, foi solicitado parecer ao DAI sobre **“a eventualidade de violação do dever de lealdade ou outro, através da apresentação de queixa à IGAI, por elementos da PSP ou da GNR”**.

Suscita-se, assim, a questão de saber se os membros das forças de segurança podem apresentar directamente à IGAI queixas, reclamações ou denúncias por eventuais ilegalidades de que tenham conhecimento e que digam respeito às instituições que servem.

A resposta a esta questão passa por uma indagação do regime de exercício do direito de petição por parte dos membros das forças de segurança, em conjugação com uma análise das funções da IGAI.

II

2 — As restrições ao exercício de direitos mostram-se legitimadas pela Constituição da República Portuguesa, que, no seu artigo 270.º, sob a epígrafe “Restrição ao exercício de direitos”, estabelece:

“A lei pode estabelecer restrições ao exercício de direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança, na estrita medida das suas funções.”

O segmento *“bem como por agentes dos serviços e forças de segurança”* foi introduzido na quarta revisão constitucional, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro.

Como sublinham G. Canotilho e V. Moreira, **“a Constituição apenas admite restrições ao direito de petição colectiva, mas não do direito individual, perante os órgãos de soberania ou quaisquer outras autoridades.”** (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, edição de 1993, p. 950).

Quanto ao direito de petição, estabelece igualmente a **Constituição**, no seu artigo 52.º, n.º 1, que:

“Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação.”

A **Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (exercício do direito de petição)**, estabelece no seu artigo 1.º, n.º 2, alínea *b)*, que, entre outros, são regulados por legislação especial o direito de queixa ao Provedor de Justiça e o direito de petição colectiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo (artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto). O direito de petição colectiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo é regulado por lei especial.

3 — Importa agora compaginar as diversas disposições legais que, directa ou indirectamente, se relacionam com o exercício do direito de queixa por parte dos membros das forças de segurança.

Assim, e **no que concerne à Polícia de Segurança Pública (PSP)**:

O regime de exercício de direitos do pessoal da PSP está definido na Lei n.º 6/90, de 20 de Fevereiro.

No artigo 3.º, n.º 1, deste diploma legal estatui-se que: *“O pessoal da PSP com funções policiais goza dos direitos e está sujeito aos deveres previstos na lei geral para os funcionários e agentes da Administração Pública, salvo o disposto na presente lei e nos respectivos diplomas estatutários.”*

Por força do disposto na alínea *f)* do artigo 6.º da Lei n.º 6/90, de Fevereiro, o pessoal com funções policiais em serviço efectivo na PSP *“não pode apresentar, sobre assuntos respeitantes à PSP, antes de esgotada a via hierárquica, petições colectivas dirigidas a órgãos de protecção dos direitos fundamentais, sem prejuízo do direito individual de queixa ao Provedor de Justiça, independentemente dos demais meios gratuitos e contenciosos previstos na lei, nem divulgar quaisquer petições sobre matéria em que tenha recaído a classificação de grau reservado ou superior, nos termos da lei”*.

No cumprimento do dever de lealdade deverão os funcionários e agentes da PSP, para além do mais e **sem prejuízo do direito de petição**, apresentar as suas reclamações por intermédio de superior hierárquico, salvo em caso de recusa a recebê-la ou dar-lhes o destino devido [artigo 11.º, n.º 2, alínea *c)*, do Regulamento Disciplinar da PSP].

Temos, pois, que os **agentes com funções policiais** podem exercer individualmente o direito de petição através, designadamente, de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça ou à Inspeção-Geral da Administração Interna.

O exercício do direito *de petição colectiva*, sobre assuntos respeitantes à PSP, está, porém, submetido ao requisito do prévio esgotamento da via hierárquica.

Independentemente do exercício do direito de petição, devem apresentar as suas reclamações por intermédio de superior hierárquico, salvo em caso de recusa a recebê-la ou de dar-lhe o destino devido. Nos termos definidos no n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, entende-se por reclamação a impugnação de um acto perante o órgão, funcionário ou agente que o praticou ou perante o seu superior hierárquico.

Estão obrigados ao dever de reserva sobre designadamente quanto às petições sobre matéria em que tenha recaído a classificação de grau reservado ou superior, nos termos da lei.

No que diz respeito à GNR, o quadro legal é o seguinte:

Os militares da Guarda Nacional Republicana gozam de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidos aos demais cidadãos, estando o exercício de alguns desses direitos e liberdades sujeitos às restrições constitucionalmente previstos com o âmbito pessoal e material que consta da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas [Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, “*ex vi*” artigo 69.º deste diploma; artigos 2.º, alínea *g*), 7.º e 16.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho (bases gerais do estatuto da condição militar)].

Os militares da Guarda Nacional Republicana não podem promover ou apresentar *petições colectivas* dirigidas aos órgãos de soberania ou aos respectivos superiores hierárquicos sobre assuntos de carácter político ou respeitante à Guarda.

Os militares da GNR, uma vez esgotadas as vias hierárquicas estabelecidas na lei, têm direito de apresentar queixas ao Provedor de Justiça por acções ou omissões dos poderes públicos de que resulte violação dos seus direitos, liberdades e garantias ou prejuízo que os afecte, excepto em matéria operacional ou classificada (cf. artigos 33.º e 69, n.º 1, da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro — Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas).

O regime desta queixa ao Provedor de Justiça está regulado na Lei n.º 19/95, de 13 de Julho. A queixa por parte de militares ou de agentes militarizados das Forças Armadas está sujeita ao princípio do esgotamento das vias hierárquicas estabelecidas na lei (artigo 2.º, n.º 1).

Existem algumas particularidades decorrentes da matriz militar da GNR, mas que não podem constituir fundamento para a restrição do exercício do direito individual de petição.

Assim:

Temos em primeiro lugar o **direito de queixa, de natureza disciplinar**, contra superior está definido no artigo 74.º, do RDM, aplicável à GNR por força do disposto no artigo 92.º da LOGNR, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho.

Tal queixa é independente de autorização, deve ser antecedida de informação do queixosos àquele de quem tenha de se queixar e será singular, em termos respeitosos, e feita no prazo de 48 horas, por escrito ou verbal, e dirigida pelas vias competentes ao chefe do militar de quem se faz queixa.

Constituem deveres especiais dos militares da GNR:

- Não formular, individual ou colectivamente, **protestos ou pretensões ilegítimas** referentes a casos de disciplina ou de serviço (artigo 4.º, n.º 12, do RDM);
- Serem moderados na linguagem, não murmurar das ordens de serviço, não as discutir, nem referir-se a outros militares por qualquer forma que denote falta de respeito (n.º 18 do artigo 4.º do RDM).

Estamos aqui no domínio do dever de obediência estrita, exigível pela natureza específica das funções policiais.

O direito de reclamação e recurso dos actos administrativos é regulado nos artigos 184.º e seguintes do referido Estatuto. A reclamação contra um acto administrativo deve ser singular e dirigida por escrito, através das vias competentes, ao chefe que praticou esse acto — artigo 186.º do Estatuto.

III

4 — Não resulta das normas legais acima citadas, designadamente das constantes da Lei n.º 43/90, qualquer limitação ao exercício do direito de petição, quando esta tenha por entidade destinatária a **Inspecção-Geral da Adminis-**

tração Interna, sendo certo que este órgão superior de inspecção do MAI pode tomar conhecimento, por qualquer forma, de factos que imponham a sua intervenção. Acresce que, face ao disposto nos artigos 18.º e 270.º da Constituição e 1.º, n.ºs 1 e 2, alínea *b*), da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, se poderá colocar a questão de saber se não estarão apenas *legitimadas as restrições ao direito de petição colectiva*.

O Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, diploma que criou a Inspeção-Geral da Administração Interna, como serviço central de inspecção, fiscalização e apoio do MAI, na directa dependência do Ministro, deferiu-lhe competência para a apreciação de queixas, reclamações e denúncias, **não estabelecendo quaisquer restrições quanto ao seu exercício por parte dos seus eventuais autores**. E compreende-se que assim seja, na medida em que, quer a IGAI, quer os serviços e forças de segurança **dependem directamente do mesmo Ministro**.

A admissibilidade do exercício do direito de petição, em matérias conexas com a função, para além da respectiva dependência hierárquica, radica na natureza política de tal direito, como defendem G. Canotilho e V. Moreira em anotação ao artigo 52.º da Constituição.

Escrevem aqueles ilustres constitucionalistas a p. 280 da sua **Constituição da República Portuguesa Anotada**: “*Em relação às demais autoridades públicas, pode colocar-se o problema de saber se os que exercem uma função pública podem exercer o direito de petição, em matéria conexa com a função, ultrapassando a respectiva dependência hierárquica; a natureza política do direito de petição aponta decididamente no sentido positivo.*”

Por conseguinte, os militares da GNR ou os agentes da PSP com funções policiais podem dirigir directamente à IGAI queixas por factos de que tenham conhecimento.

Com efeito constata-se que, face a uma pluralidade de destinatários, o nosso ordenamento jurídico atribui ao peticionante a faculdade de optar por se dirigir directamente à IGAI, naquelas situações em que estejam preenchidos os pressupostos do exercício do direito de petição individual.

É oportuno, contudo, sublinhar que o exercício do direito de petição não pode acarretar para ninguém prejuízo, privilégio ou privação de qualquer direito, sem embargo da responsabilidade criminal, disciplinar ou civil do peticionante se do seu exercício resultar ofensa ilegítima de interesses legalmente protegidos (artigo 7.º da Lei n.º 43/90). Quer isto dizer que os autores das queixas não podem aproveitar o direito de petição para fins ilegítimos. Poderemos, assim estar em presença de uma violação do dever de lealdade quando, na pendência de

uma regular e normal tramitação de um meio gracioso interno, se demonstrar que o autor de uma petição se socorreu dos meios externos com manifesta intenção de, por essa forma, exercer pressão sobre a hierarquia, particularmente naquelas situações de incompetência material para a resolução das questões suscitadas na petição, em consequência do princípio da divisão horizontal e vertical de poderes.

Por outro lado, assistir-se-á à violação do dever de sigilo se o autor de uma petição utilizar a mesma para divulgar informações confidenciais ou operacionais, devidamente classificadas nos termos da lei.

IV

5 — Da leitura sistemática das pertinentes disposições legais que acima deixámos expressas podemos agora traçar as linhas gerais do regime do exercício do direito de petição por parte de membros das forças de segurança:

1 — Os membros das forças de segurança gozam de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidos aos demais cidadãos, com as restrições constitucionalmente legitimadas nos termos dos artigos 270.º e 18.º da Constituição da República Portuguesa.

2 — O pessoal da PSP com funções policiais goza dos direitos e está sujeito aos deveres previstos na lei geral para os funcionários e agentes da Administração Pública, salvo o disposto na Lei n.º 6/90, de 20 de Fevereiro, e nos respectivos diplomas estatutários.

3 — No que concerne ao direito de petição, o pessoal da PSP com funções policiais não pode apresentar, sobre assuntos respeitantes à PSP, antes de esgotada a via hierárquica, petições colectivas dirigidas a órgãos de protecção dos direitos fundamentais, sem prejuízo do direito individual de queixa ao Provedor de Justiça, independentemente dos demais meios graciosos e contenciosos previstos na lei, nem divulgar quaisquer petições sobre matéria em que tenha recaído a classificação de grau reservado ou superior, nos termos da lei [artigo 6.º, alínea f), da Lei n.º 6/90, de 20 de Fevereiro].

4 — O direito de petição individual pode ser exercido plenamente pelos membros agentes da PSP com funções policiais.

5 — Os militares da Guarda Nacional Republicana gozam de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidos aos demais cidadãos, estando o exercício

de alguns desses direitos e liberdades sujeitos às restrições constitucionalmente previstos com o âmbito pessoal e material que consta da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, “ex vi” artigo 69.º deste diploma; artigos 2.º, alínea g), 7.º e 16.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho (bases gerais do estatuto da condição militar).

6 — Os militares da GNR não podem promover ou apresentar petições colectivas dirigidas aos órgãos de soberania ou aos respectivos superiores hierárquicos sobre assuntos da própria instituição.

7 — Nos termos dos artigos 74.º e seguintes, assiste-lhes, porém, o direito de queixa contra superior quando por este for praticado qualquer acto de que resulte para o queixoso lesão dos seus direitos. Tal queixa é singular, deve ser antecedida de informação do queixoso àquele de que tenha de se queixar e apresentada no prazo de 48 horas.

8 — Não se vislumbra, porém, qualquer restrição do direito de denúncia relativamente factos ilegais, violadores dos direitos de terceiros, mesmo quando imputáveis a superiores hierárquicos.

V

Em face do exposto, podemos extrair as seguintes **conclusões**:

1 — O direito de petição é um direito fundamental, de natureza política, que apenas pode ser restringido no seu exercício nos casos e termos legitimados pela Constituição.

2 — Os membros das forças de segurança (PSP e GNR) gozam de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidos aos demais cidadãos, estando o exercício de alguns desses direitos e liberdades sujeitos às restrições constitucionalmente previstas.

3 — No âmbito do exercício do direito de petição, apenas está vedado aos membros das forças de segurança apresentar colectivamente queixas, denúncias ou reclamações à autoridades públicas antes de esgotadas as vias internas de recurso.

4 — Consequentemente, podem os membros das forças de segurança apresentar directa e individualmente à IGAI quaisquer petições, independentemente do uso dos meios de queixa disciplinar e de impugnação graciosa previstos nos respectivos estatutos e regulamentos disciplinares.

5 — Todavia, pode o seu autor incorrer em responsabilidade disciplinar se o conteúdo da petição, pelos termos utilizados ou matérias abordadas, evidenciar a violação de deveres funcionais, designadamente do dever de lealdade ou de sigilo.

Este, salvo melhor, o meu parecer.

À consideração superior.

Lisboa, 17 de Fevereiro de 1999.

O Director dos Assuntos Internos,

José Vicente Gomes de Almeida

17 — ENQUADRAMENTO LEGAL DOS CONSELHOS ADMINISTRATIVOS DA GNR

Parecer n.º 1/2000

1 — Por despacho de 3 de Dezembro de 1999 do Sr. Inspector-Geral da Administração Interna, foi-nos determinada a elaboração de um parecer/informação subordinado ao tema indicado em epígrafe, uma vez constatado o seguinte circunstancialismo, decorrente quer de intervenções da IGAI, quer da análise da legislação aplicável e das determinações internas da GNR em sede de conselhos administrativos:

- Funcionamento de um conselho administrativo do Comando-Geral da GNR (artigo 57.º da LOGNR);
- Existência de um conselho administrativo da chefia do Serviço de Finanças, sustentado pelo despacho de 8 de Julho de 1994 do comandante-geral da GNR;
- Existência de outros organismos, com a mesma designação, dentro da corporação, responsáveis pela gestão financeira das unidades, designadamente nas Brigadas Territoriais, na Brigada de Trânsito, na Brigada Fiscal, nos Regimentos de Infantaria e de Cavalaria e Escola Prática e na chefia dos Serviços de Intendência.

Pergunta-se, conseqüentemente:

- A) À excepção do CA do Comando-Geral (artigo 57.º do LOGNR), possuem os outros CA's instituídos o necessário enquadramento

legal? E, no caso de se verificar esse enquadramento legal, qual é o diploma que o suporta?

- B) Existe regulamento aplicável à gestão financeira prosseguida através dos CA's da GNR?
- C) Está em vigor a Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro, que aprova o Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana?

É, pois, com base nesta sequência que procuraremos, de forma sucinta, enquadrar as questões colocadas e ponderar as respostas.

2 — O CA do CGGNR está previsto na lei como fazendo parte do Comando-Geral da instituição [alínea *b*) do n.º 2 do artigo 44.º], sendo este definido como “o conjunto dos meios postos à disposição do comandante-geral para o exercício da sua acção de comando” (idem, n.º 1) a qual, entre outros aspectos, compreende “decidir e mandar executar toda a actividade respeitante à organização, meios e dispositivos, operações, instrução, serviços técnicos, logísticos e administrativos da Guarda”, bem como “dirigir a administração financeira da Guarda, de acordo com as competências legais que lhe são conferidas” [alíneas *d*) e *e*) do n.º 3 do artigo 36.º]. As suas atribuições vêm explanadas no já aludido artigo 57.º

Para além deste CA, todas as unidades ⁽¹⁾ da corporação dispõem de um conselho administrativo, que deve ser presidido pelo 2.º comandante da respectiva unidade ⁽²⁾.

Percorrendo a legislação relativa à GNR ⁽³⁾, desde a sua criação pela Lei de 3 de Maio de 1911, até à presente LO, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho, constata-se que o legislador teve sempre presente a figura do conselho administrativo, entendido essencialmente como a *entidade responsável*,

⁽¹⁾ Artigo 6.º da parte I do RGSGNR.

⁽²⁾ Artigo 6.º, n.º 3, alínea *g*), da parte II do RGSGNR.

⁽³⁾ Para além dos diplomas citados, fundamentalmente o Decreto n.º 6950, de 20 de Setembro de 1920, o Decreto n.º 8064, de 13 de Março de 1922, o Decreto n.º 9168, de 12 de Outubro de 1923, o Decreto-Lei n.º 33 905, de 2 de Setembro de 1944, o Decreto n.º 35 413, de 29 de Dezembro de 1945, a Portaria n.º 12 523, de 19 de Agosto de 1948, a Portaria n.º 23 195, de 31 de Janeiro de 1968, a Portaria n.º 92/70, de 6 de Fevereiro, o Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho, o Decreto-Lei n.º 51/89, de 22 de Fevereiro, o Decreto-Lei n.º 39/90, de 3 de Fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 260/91, de 25 de Julho.

dentro das diversas unidades da corporação, pela administração e gestão dos fundos disponibilizados pela Fazenda Nacional e pelos respectivos pagamentos ⁽⁴⁾.

Nenhum dos diplomas cujo objecto é o funcionamento e a organização genérica dos conselhos administrativos da GNR, designadamente os Decretos (com força de lei) 9168 (aprova o *regulamento dos serviços administrativos da GNR*) e 35 413 (aprova o *regulamento para a organização, funcionamento, contabilidade e escrituração dos conselhos administrativos*), foi expressamente revogado por legislação subsequente. Por exemplo, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 51/89, de 22 de Fevereiro, ainda se refere a este último diploma, considerando-o desactualizado no que concerne à responsabilidade de funcionários, mas não encontramos na lei nenhuma norma revogatória.

Também o revogado Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho ⁽⁵⁾, e legislação posterior de alteração, no seu preâmbulo (n.º 10), vinha fazer referência a diplomas pretéritos relativos à orgânica da corporação ⁽⁶⁾, mencionando que se impunha “preservar, reafirmar e actualizar determinados conceitos expressos na legislação anterior”.

Outro aspecto a salientar consiste no facto de toda esta legislação a que vimos aludindo mencionar no plural o conceito “conselho administrativo”, presumindo a sua existência em todas e em cada uma das “unidades independentes”.

3 — Estamos, salvo melhor opinião, perante o problema de determinar se cessou a vigência dos regulamentos acolhidos pelos diplomas legais supra-mencionados, os Decretos ⁽⁷⁾ n.ºs 9168 e 35 413.

Seguimos de perto, nesta matéria, a doutrina firmada pelo Prof. Marcello Caetano nas sucessivas edições do seu *Manual de Direito Administrativo*, ou seja:

- Verifica-se a revogação tácita de um regulamento dimanado da autoridade competente (no caso vertente, o Governo), quando é publicado outro regulamento proveniente da mesma autoridade e que estipula em sentido contrário ao veiculado pelo primeiro;

⁽⁴⁾ Cf. os Decretos n.ºs 9168, 33 905 e 35 413.

⁽⁵⁾ Pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho.

⁽⁶⁾ A título de mera curiosidade e exemplificativo de algum desleixo que o legislador hodierno coloca na “feitura das leis”, as datas reais de publicação de alguns dos diplomas citados não coincidem com o número do mesmo. Cf. nota 3.

⁽⁷⁾ Uma das formas legais do regulamento, na terminologia da altura. V. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, I, 10.ª ed., pp. 106 e 107.

- A revogação é expressa quando tal é indicado no novo regulamento;
- Por outra banda, a revogação da lei a que o regulamento serve de complemento e que a executa não determina necessariamente a cessação de vigência do regulamento, a qual se verificará em tudo o que não contrarie a lei nova ⁽⁸⁾.

Vejamos agora o caso concreto e a aplicação destes três aspectos doutrinários, se bem que o último nos seja de utilidade para a resposta à questão C) supra-indicada.

Até ao momento não houve lugar nem à revogação expressa, nem tão-pouco à revogação tácita dos regulamentos introduzidos na ordem jurídica pelos citados decretos pela simples razão de que a parte VII do Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana (*Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro*) relativa à gestão dos recursos financeiros da GNR e prevista no respectivo preâmbulo, ainda não foi objecto de regulamentação por estar dependente “da implementação de estruturas, da adequação e teste de sistemas e da reconversão de práticas já em curso”(cf. preâmbulo).

Na prática, os conselhos administrativos têm vindo a flexibilizar e a adaptar, formal ou informalmente, o seu próprio funcionamento, de acordo com as necessidades da corporação e as orientações dos serviços de controlo orçamental e financeiro, quer administrativos, quer judiciais, como veremos de seguida.

4 — Em despacho datado de 8 de Julho de 1994, o comandante-geral da GNR acolheu como determinação sua o conteúdo de uma “informação” subscrita pelo subchefe de Estado-Maior relativa à “organização dos conselhos administrativos do Comando-Geral da GNR”, através do qual é criado o CA da chefia do Serviço de Finanças, com as atribuições constantes dessa informação e com o objectivo de “reduzir o volume de expediente do CA/CG” ⁽⁹⁾.

Isto é, no uso de um poder de direcção, próprio do superior hierárquico ⁽¹⁰⁾ que decorre das competências legais específicas do comandante-geral, a que já anteriormente fizemos alusão, este fez aprovar, mediante despacho, o que poderemos designar como o regulamento interno ou de organização do CA da

⁽⁸⁾ Idem, p. 111. No mesmo sentido, Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, III, págs. 55 e segs.

⁽⁹⁾ V. anexo.

⁽¹⁰⁾ Designação de Freitas do Amaral, em *Direito Administrativo*, III, p. 45. Cf. a alínea d) do n.º 3 do artigo 36.º da LOGNR.

CSF⁽¹⁾, para além de precisar as atribuições genéricas e composição do CA do CG, dos Serviços de Intendência e da própria CSFinanças.

Aliás, é prática corrente das organizações administrativas o recurso a este expediente normativo para estabilizar situações implantadas que, ou foram instituídas ao abrigo de legislação materialmente desactualizada mas não desaparecida da ordem jurídica, ou emergem *ex novo* em resposta à premência da realidade que justifica a sua criação.

De qualquer modo, “constituem direito específico da instituição pública em causa” sendo a sua eficácia “necessariamente intra-institucional”, consagrando-se como legítima fonte de direito⁽²⁾.

Por outro lado, importa referir que a jurisprudência e as orientações fiscalizadoras do Tribunal de Contas têm vindo a induzir a corporação num sentido da consagração efectivamente plural dos conselhos administrativos. Em Acórdão de 19 de Março de 1992 (108/92), o Tribunal de Contas pronunciou-se também e indirectamente pela institucionalização dos CA,s da GNR:

Deve cada serviço ou unidade da corporação dotado de autonomia administrativa e ou financeira apresentar conta autónoma e separada e não serem reunidas numa conta geral ou global [...].

Os regulamentos de organização e funcionamento dos CA's, elaborados nos anos 20 e 40 do século transacto não podem deixar de estar desactualizados, por definição: para a corporação, trata-se muito mais de uma referência do que um normativo imperativo.

Aliás, nesta matéria, e como bem sabem e aplicam estes serviços, rege o regime da administração financeira do Estado, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho o qual, mais do que tratar da organização e funcionamento dos organismos a ele sujeitos, evidencia as metodologias e os instrumentos contabilísticos de que devem dispor para a prossecução das respectivas atribuições, aparentemente deixando às hierarquias a responsabilidade pela institucionalização dos órgãos de administração financeira das entidades. E também a norma revogatória deste diploma (artigo 57.º) não inclui qualquer dos decretos com força de lei de que tratámos.

No caso específico da GNR, é evidente que a ainda não aprovação da parte VII do RGSGNR, relativa precisamente à gestão dos recursos financeiros, é uma insuficiência a ter em conta, mas que só ao legislador cabe suprir,

⁽¹⁾ Na terminologia de Freitas do Amaral, *idem*, pp. 25 e segs., e A. M. Marques Guedes, *Estudos de Direito Administrativo*, CCTF, pp. 44 e 45: “têm, normalmente, o carácter de ordens dirigidas aos serviços e destinadas a disciplinar o seu funcionamento”.

⁽²⁾ Oliveira Ascensão, *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, pp. 299 e 300.

da mesma forma que, aquando da elaboração de novo diploma orgânico da GNR, será conveniente ter presente todas estas vicissitudes, para que um eventual novo enquadramento legal institucionalize os CA's vigentes, com núcleos de atribuições definidas e uma organização interna compatível com as exigências do sistema jurídico-financeiro ⁽¹³⁾ aplicável à corporação.

5 — O curso da exposição que temos vindo a elaborar acaba, de certa maneira, por facilitar a resposta à questão C) mencionada mais acima, a vigência da Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro (Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana), considerando a norma revogatória do Decreto-Lei n.º 39/90, de 3 de Fevereiro (artigo 3.º).

O artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 333/83 (anterior LOGNR), nas suas diversas alíneas, determinava quais seriam os diplomas a publicar em complemento da LO, a saber: decreto regulamentar sobre organização, quadros orgânicos, efectivos e serviços e dispositivo, decretos-leis dos estatutos do militar, do oficial, do sargento e da praça da GNR e finalmente, em forma de portaria conjunta, o Regulamento Geral do Serviço da GNR.

Quando é publicado o Decreto-Lei n.º 39/90 (para alteração e supressão de artigos do Decreto-Lei n.º 333/83), já estava em vigor a Portaria n.º 722/85, ou seja, o RGSGNR (parte I à parte V), e posteriormente, o Decreto-Lei n.º 265/93, de 31 de Julho, aprovou o Estatuto dos Militares da GNR, incluindo oficiais, sargentos e praças, revogando legislação de 1983, 1985 e 1986 sobre a matéria (artigo 16.º).

O legislador de 1990 explica que, entre outros objectivos (o genérico de alteração da então LOGNR, no quadro da então nova legislação processual penal e de segurança interna), se aproveitava “para eliminar algumas normas que, por obsoletas, caíram em desuso”, como era o caso da norma do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 333/83.

Assim, o RGSGNR, aprovado pela Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro, porque não contraria nenhum normativo legal posterior que lhe seja superior ⁽¹⁴⁾, nem foi substituído, está em vigor e as partes até ao momento publicadas preenchem o desiderato previsto nas alíneas indicadas do artigo 86.º da anterior LOGNR, este tornado, por isso, desnecessário.

Questão diferente e já apreendida é a da não conclusão atempada da publicação das três partes restantes desse Regulamento ⁽¹⁵⁾, designadamente no

⁽¹³⁾ Introduzido pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

⁽¹⁴⁾ V. o que escrevemos no n.º 3 supra.

⁽¹⁵⁾ Cf. preâmbulo da Portaria n.º 722/85.

que concerne à gestão dos recursos financeiros, cuja anomalia já foi devidamente notada em trabalhos anteriores desta IGAI e que nós próprios aqui fizemos notar.

6 — Concluindo:

- A) O CA do CGGNR está previsto na lei como fazendo parte do Comando-Geral da instituição [alínea *b*] do n.º 2 do artigo 44.º] e o comandante-geral, no exercício da sua acção de comando (n.º 1) pode e deve “decidir e mandar executar toda a actividade respeitante à organização, meios e dispositivos, operações, instrução, serviços técnicos, logísticos e administrativos da Guarda”, bem como “dirigir a administração financeira da Guarda, de acordo com as competências legais que lhe são conferidas” [alíneas *d*) e *e*) do n.º 3 do artigo 36.º];
- B) Desde a sua criação pela Lei de 3 de Maio de 1911, até à presente LO, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho, constata-se que o legislador teve sempre presente a figura do conselho administrativo, entendido essencialmente como a entidade responsável, dentro das diversas unidades da corporação, pela administração e gestão dos fundos disponibilizados pela Fazenda Nacional e pelos respectivos pagamentos;
- C) Nenhum dos diplomas cujo objecto é o funcionamento e a organização genérica dos conselhos administrativos da GNR, designadamente os Decretos com força de lei n.ºs 9168 (aprova o *regulamento dos serviços administrativos da GNR*) e 35 413 (aprova o *regulamento para a organização, funcionamento, contabilidade e escrituração dos conselhos administrativos*), foi expressamente revogado por legislação subsequente;
- D) Não houve lugar nem à revogação expressa, nem à revogação tácita dos regulamentos introduzidos na ordem jurídica pelos citados decretos: a parte VII do Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana (Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro) relativa à gestão dos recursos financeiros da GNR e prevista no respectivo preâmbulo, ainda não foi objecto de regulamentação por estar dependente “da implementação de estruturas, da adequação e teste de sistemas e da reconversão de práticas já em curso”;

- E) No uso de um poder de direcção, próprio do superior hierárquico e que decorre das competências legais específicas do comandante-geral, este fez aprovar, mediante despacho de 8 de Julho de 1994, o que poderemos designar como o regulamento interno ou de organização do CA da CSF, para além de precisar as atribuições genéricas e composição do CA do CG, dos Serviços de Intendência e da própria CSFinanças;
- F) É prática corrente das organizações administrativas o recurso a este expediente normativo (despacho interno) para estabilizar situações implantadas que, ou foram instituídas ao abrigo de legislação materialmente desactualizada mas não desaparecida da ordem jurídica, ou emergem *ex novo* em resposta à premência da realidade que justifica a sua criação, constituindo “direito específico da instituição pública em causa” sendo a sua eficácia “necessariamente intra-institucional”;
- G) O Tribunal de Contas pronunciou-se em termos que sustentam a institucionalização dos CA’s da GNR;
- H) Aplica-se aos conselhos administrativos da GNR o regime da administração financeira do Estado, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, o qual, mais do que tratar da organização e funcionamento dos organismos a ele sujeitos, evidencia as metodologias e os instrumentos contabilísticos de que devem dispor para a prossecução das respectivas atribuições;
- I) A não aprovação da parte VII do RGSGNR, relativa à gestão dos recursos financeiros, é uma insuficiência a ter em conta;
- J) Aquando da elaboração de novo diploma orgânico da GNR deverá ser ponderado um novo enquadramento legal que institucionalize os CA’s vigentes, com núcleos de atribuições definidas e uma organização interna compatível com as exigências do sistema jurídico-financeiro aplicável à corporação;
- K) O Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana, aprovado pela Portaria n.º 722/85, de 25 de Setembro, porque não contraria nenhum normativo legal posterior que lhe seja superior, nem foi entretanto substituído, está em vigor.

IGAI, 21 de Janeiro de 2000.

Dr. João Gonçalves

Inspector Principal

18 — ESTUDO, ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO MODELO DE INSPECÇÕES-GERAIS INTERNAS DAS DUAS FORÇAS DE SEGURANÇA

I — Introdução

Foram os signatários incumbidos de proceder ao estudo e análise do modelo dos serviços de inspecção-geral das forças de segurança e sequencialmente avaliação do mesmo.

A acção circunscreveu-se ao estudo do modelo existente, em virtude de quer na PSP quer na GNR decorrer um processo de reformulação das respectivas leis orgânicas. No caso da PSP foi publicada, entretanto, a Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro (lei que aprova a organização e funcionamento da PSP), que consagra os artigos 27.º a 29.º à respectiva Inspeção-Geral, determinando ainda que o seu regulamento interno será aprovado por despacho do Ministro da Administração Interna, sob proposta do director Nacional.

Por seu turno, no que diz respeito à GNR, decorrem os trabalhos preparatórios com vista à elaboração do novo diploma orgânico.

Daí decorre que, nesta fase de transição e implementação de novos modelos orgânicos, se mostra inviável qualquer avaliação dos mesmos.

II — Metodologia

Em virtude de o presente trabalho ter um carácter eminentemente descritivo e explicativo, adoptou-se a seguinte metodologia:

- a) Realização de entrevistas com o Auditor Jurídico do MAI e inspectores-gerais da PSP e GNR;
- b) Análise da documentação facultada pelos inspectores-gerais da GNR e PSP;
- c) Análise dos pertinentes diplomas legais ⁽¹⁾.

III — O sistema nacional de controlo da actividade policial

A) O controlo externo

1 — O controlo parlamentar

Dispõe o artigo 162.º da CRP que compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização:

- “a) Vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração;
[...]”

Nos termos do artigo 156.º da CRP constituem poderes dos Deputados:

- [...]
- d) Fazer perguntas ao Governo sobre quaisquer actos deste ou da Administração Pública e obter resposta em prazo razoável, salvo o disposto na lei em matéria de segredo de Estado;
 - f) Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito;
[...]

2 — O controlo jurisdicional

Como qualquer ente administrativo as forças de segurança estão submetidas a controlo jurisdicional.

O controlo jurisdicional é feito pelas seguintes categorias de tribunais.

(1) É oportuno sublinhar a prestimosa colaboração do Centro de Documentação do MAI.

2.1 — Tribunais judiciais

Nos termos do artigo 211.º, n.º 1, da CRP os “tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais” — cf. artigos 1.º, 2.º e 16.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro.

A actividade policial, enquanto regulada pelas normas do Código de Processo Penal, está sujeita ao controlo por parte das autoridades judiciárias — cf., em particular, artigos 27.º e seguintes da CRP, 1.º, alíneas *b)*, *c)*, *d)*, 171.º a 190.º e 241.º a 261.º do Código de Processo Penal.

2.2 — Tribunais administrativos

Nos termos do artigo 212.º, n.º 3, da CRP, compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

V. também, artigos 1.º e 3.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, e Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

2.3 — Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é, nos termos do artigo 214.º, n.º 1, da CRP “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente: *c)* “Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei.”

O Tribunal de Contas exerce o controlo financeiro sobre o Estado e seus serviços. É o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas (artigos 214.º da CRP e 1.º e 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto — Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas).

Nos termos do artigo 12.º desta lei, os serviços de controlo interno, nomeadamente as inspeções-gerais ou quaisquer outras entidades de controlo ou auditoria, estão sujeitos ao dever especial de colaboração com o Tribunal de Contas.

No plano administrativo o controlo financeiro rege-se, agora, pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, que instituiu o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.

3 — O controlo administrativo

3.1 — O Provedor de Justiça

O artigo 23.º da CRP dispõe que: “Os cidadãos podem apresentar queixas por acções ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças.”

A actividade do Provedor de Justiça é independente dos meios gratuitos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis (n.º 2 do artigo 23.º da CRP).

O Provedor de Justiça é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República pelo tempo que a lei determinar — Lei n.º 9/91, de 9 de Abril (Estatuto do Provedor de Justiça).

Nos termos do artigo 1.º do Estatuto do Provedor de Justiça, o Provedor tem por função principal a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos.

As acções do Provedor de Justiça exercem-se, nomeadamente, no âmbito da actividade dos serviços da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público — artigo 2.º

Sublinha-se ainda que a todos os cidadãos é reconhecido o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, bem como o direito de serem informados em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação — artigo 52.º, n.º 1, da CRP.

O exercício do direito de petição está regulado na Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março.

3.2 — A Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI)

3.2.1 — A criação da IGAI

Na estrutura e organização de cada ministério existe um serviço central de controlo, cuja actuação abrange a actividade do respectivo ministério — cf. *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1 — Diogo Freitas do Amaral.

Durante uma década (1985-1995) o Ministério da Administração Interna não dispôs de qualquer organismo de inspecção e fiscalização superior.

Com efeito, a anterior IGAI havia sido integrada no Ministério do Plano e da Administração do Território pelo Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de Dezembro, e, posteriormente, extinta pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho, que aprovou a Lei Orgânica daquele Ministério.

Em 1995 preencheu-se esta lacuna com a criação da actual IGAI. Tal criação decorreu, essencialmente, da constatação de que a “progressiva concentração no âmbito deste departamento governamental dos organismos e serviços com papel dominante no exercício da actividade de segurança interna, nos termos da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, fez realçar a necessidade premente de o Ministério ser dotado de um serviço de inspecção e fiscalização especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar, nas situações de maior relevância social — cf. *preâmbulo do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro*, alterado pelo Decretos-Leis n.ºs 154/96, de 31 de Agosto, e 3/99, de 4 de Janeiro.

3.2.2 — Breve caracterização da IGAI

A IGAI é definida como um serviço central de inspecção, fiscalização e apoio técnico do Ministério da Administração Interna, dotado de autonomia técnica e administrativa, que funciona na directa dependência do Ministro (artigo 1.º).

Os cargos dirigentes podem ser providos por magistrado judicial ou do Ministério Público com categoria não inferior a juiz desembargador ou procurador-geral-adjunto, respectivamente — artigo 18.º, n.º 1.

Existe flexibilidade no recrutamento do pessoal de inspecção, cujo provimento é feito, por escolha, de entre funcionários ou agentes da Administração Pública, institutos ou empresas públicas com pelo menos seis anos de serviço e conhecimentos e experiência profissional adequados, em regime de comissão de

serviço, por despacho do Ministro, mediante proposta do inspector-geral — artigo 21.º

O pessoal de inspecção integra um corpo especial sujeito a regime próprio, não existindo, por isso, uma carreira de inspecção — artigo 19.º

O pessoal dirigente e de inspecção, quando no exercício de funções, são, respectivamente, autoridades públicas e agentes de autoridade, mas não têm poderes de investigação criminal — artigo 13.º

A actividade da IGAI está submetida ao princípio da legalidade e norteia-se por critérios de rigorosa objectividade. Não pode interferir no desenvolvimento da actuação operacional das forças e serviços de segurança, sem embargo de poder averiguar a forma como a mesma se processa, bem como as respectivas consequências, sempre que for julgado conveniente — artigo 4.º

3.3.3 — *Âmbito de actuação*

A IGAI desenvolve a sua actividade em todo o território nacional, abrangendo (artigo 2.º):

- Os serviços directamente dependentes ou tutelados pelo MAI;
- Os governos civis;
- As entidades que exerçam actividades de segurança privada.

3.2.4 — *Competência*

À IGAI compete, em geral (artigo 3.º, n.º 1):

- Velar pelo cumprimento das leis e dos regulamentos, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços tutelados pelo Ministro;
- Defender os legítimos interesses dos cidadãos;
- Salvaguardar o interesse público;
- Reintegrar a legalidade violada.

Em especial (artigo 3.º, n.º 2), a IGAI desenvolve:

Acção inspectiva — realiza inspecções ordinárias e extraordinárias.

A acção inspectiva tem por objecto a verificação do cumprimento das disposições legais e regulamentares, das instruções superiores e dos programas

e planos aprovados pelos serviços inspeccionados e ainda a análise e emissão de parecer sobre o grau de eficácia e aptidão dos serviços inspeccionados.

É um controlo *a posteriori* ou sucessivo, de tipo secundário, isto é, visa essencialmente os actos já praticados.

Acção fiscalizadora — consiste na fiscalização do funcionamento das organizações que desempenham actividades de segurança privada, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Junho, que regula o exercício da actividade de segurança privada.

Acção investigatória — onsieste na apreciação de queixas, reclamações e denúncias, instauração de processos de averiguações, realização de sindicâncias e inquéritos e instrução de processos disciplinares determinados pelo Ministro.

Acção de apoio técnico — colige, analisa e interpreta os elementos necessários à preparação da resposta aos pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais de defesa e protecção dos direitos do homem; realiza estudos e emitir pareceres sobre quaisquer matérias respeitantes às respectivas atribuições.

3.3 — A Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP)

A IGAP é “o serviço público dotado de autonomia administrativa responsável pelo controlo e auditoria de gestão de toda a administração central e local do Estado, nos domínios da política de recursos humanos e das políticas de modernização e racionalização de estruturas e de simplificação de procedimentos” — artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 220/98, de 17 de Julho.

A IGAP exerce a sua acção em articulação com as inspecções sectoriais, em conformidade com a orientação definida pelo Governo, integra-se na Presidência do Conselho de Ministros e funciona sob a directa dependência do Primeiro-Ministro ou, por delegação, do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública.

Compete à IGAP proceder a acções sistemáticas de avaliação da eficácia e eficiência dos serviços da administração pública, avaliar a dinâmica interna das instituições e sua capacidade de modernização e proceder ao controlo da legalidade e da adequação dos procedimentos em matéria de condições de trabalho e gestão de recursos, com especial incidência nos recursos humanos — artigo 3.º

3.4 — Inspeção-Geral de Finanças (IGF)

A Inspeção-Geral de Finanças é o serviço do Ministério das Finanças integrado na administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, que tem por missão fundamental o controlo da administração financeira do Estado e o apoio técnico especializado, e que funciona na directa dependência do Ministro das Finanças — artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 249/98, de 11 de Agosto.

Incumbe especialmente à IGF o exercício do controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira, contribuindo para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas públicas e na realização das despesas, nacionais e comunitárias — artigo 2.º

4 — O Controlo convencional. O CPT — Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes

O CPT foi criado pela Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 3/90, de 30 de Janeiro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

Compete ao CPT examinar, por meio de visitas (periódicas ou *ad hoc*), o modo como são tratadas as pessoas privadas de liberdade, com vista a reforçar, caso seja necessário, a sua protecção contra a tortura e as penas ou tratamentos desumanos ou degradantes — artigo 1.º da Convenção.

O CPT é composto por um número de membros igual ao das partes, que são escolhidos de entre personalidades de elevada condição moral, conhecidas pela sua competência em matéria de direitos do homem ou com experiência profissional nos domínios abrangidos pela Convenção.

Os membros do Comité fazem parte dele a título individual, são independentes e imparciais no exercício dos seus mandatos e mantêm-se disponíveis para executarem as suas funções de modo efectivo.

Para cumprir a sua missão o Comité notifica o Governo da sua intenção de efectuar a visita, após o que fica habilitado a visitar em qualquer momento

os locais onde se encontrem pessoas privadas de liberdade à ordem de uma autoridade pública, devendo-lhe ser concedidas as seguintes facilidades:

- O acesso ao território nacional e o direito de aí se deslocar sem restrições;
- O acesso a todas as informações sobre os locais onde se encontrem pessoas privadas de liberdade;
- A possibilidade de visitar livremente qualquer local onde se encontrem pessoas privadas de liberdade, incluindo o direito de se deslocar sem restrições no interior desses locais;
- Obtenção de qualquer outra informação de que o Estado dispoña e que seja necessária ao Comité para o cumprimento da sua missão.

Por conseguinte, o CPT é uma instância eminentemente preventiva, não judicial, já que não tem autoridade para instruir ou julgar queixas individuais, constituindo a sua única missão inspeccionar os lugares de detenção e fazer recomendações dirigidas a reforçar, se necessário for, a protecção das pessoas detidas contra qualquer forma de maus tratos. O objectivo da Convenção não é o de condenar os Estados Partes, mas sim ajudá-los a melhorar as condições de protecção das pessoas privadas de liberdade.

B) O controlo interno

1 — As inspecções-gerais internas

São órgãos internos que funcionam integrados, respectivamente, no Comando-Geral e na Direcção Nacional e directamente dependentes dos respectivos director nacional e comandante-geral. O comandante-geral e o director nacional têm o dever legal de inspeccionar ou mandar inspeccionar os órgãos e serviços em todos os aspectos da sua actividade (artigos 21.º e 31.º da Lei Orgânica da PSP — aprovada pelo Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro — e 36.º da Lei Orgânica da GNR — aprovada pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho).

Assumem um carácter essencialmente preventivo e de despistagem de irregularidades.

2 — A Inspecção-Geral da PSP

Percorrendo os sucessivos diplomas orgânicos da Polícia de Segurança Pública, constata-se que a criação da Inspecção da PSP ocorreu com o Decreto-lei n.º 151/85, de 9 de Maio.

Com efeito, o anterior diploma que reorganizou esta Polícia — Decreto-Lei n.º 39 497, de 31 de Dezembro de 1953 — apenas fazia referência à figura de um inspector, cuja função consistia em assegurar a inspecção dos serviços administrativos dos diferentes comandos da Polícia de Segurança Pública.

Neste diploma a figura do inspector estava contemplada no artigo 13.º, integrado na subsecção III, “Dos serviços administrativos”, da secção II, sob a epígrafe “Do Comando-Geral”, o qual era exercido pelo comandante-geral, coadjuvado por um adjunto, e dispunha de serviços administrativos, técnicos e de contencioso — cf. artigo 6.º

No Decreto-Lei n.º 151/85, que aprovou o Estatuto da Polícia de Segurança Pública, a Inspecção surge como integrante do Comando-Geral — artigo 13.º, n.º 4 —, e compete-lhe a fiscalização do cumprimento das disposições legais e das determinações do comandante-geral, designadamente nos domínios de pessoal, de administração, de armas, munições e substâncias explosivas, de logística, operacional e de instrução.

A regulamentação desta Inspecção foi levada a efeito no Decreto Regulamentar n.º 43/86, de 23 de Setembro. Aí se dispõe que a Inspecção é um serviço do Comando-Geral que funciona na directa dependência do comandante-geral e é dirigida por um inspector superior, à qual compete, em geral, a fiscalização do cumprimento das disposições legais e das determinações do comandante-geral, bem como a adequada execução de quaisquer acções e programas — cf. artigos 1.º e 2.º

De acordo com o artigo 2.º, a acção da Inspecção podia incidir sobre quaisquer serviços, estabelecimentos de ensino, comandos, unidades ou subunidades de qualquer tipo. Podia-lhe, ainda, ser cometida a realização de inquéritos e processos de averiguações e, excepcionalmente, ser-lhe confiada competência para instaurar e instruir processos disciplinares.

A Inspecção desenvolvia a sua actividade, designadamente, nas áreas de pessoal, administrativa, armas, munições e substâncias explosivas, logística, operacional e de instrução — cf. artigo 3.º O normativo subsequente estabelecia o objecto em que incidia a inspecção nas diferentes áreas.

As inspecções (ordinárias ou extraordinárias) seriam a realizar por determinação do comandante-geral, por iniciativa própria ou por proposta do inspec-

tor superior, podendo, também, ser determinadas pelo Ministro da Administração Interna, por intermédio do comandante-geral — cf. artigo 4.º

Sobre o plano anual das inspeções, o prazo para a sua realização — os quais eram submetidos à aprovação do comandante-geral mediante proposta do inspector superior — e a periodicidade das mesmas, debruçam-se os artigos 5.º e 6.º

O corpo de inspectores era, então, composto por inspector superior, 13 inspectores e 3 adjuntos, estes últimos exercendo a sua actividade exclusivamente na área de armas, munições e substâncias explosivas.

De acordo com o artigo 10.º, cada inspecção ordinária ou extraordinária dava lugar a um relatório, a apresentar à entidade que a tivesse determinado. Anualmente, em Fevereiro, sobre o inspector superior recaía a obrigação de apresentar ao comandante-geral relatório circunstanciado das actividades executadas no ano civil anterior, tendo especialmente em conta a forma como o serviço tinha decorrido, as mais relevantes conclusões das acções desenvolvidas, propostas de carácter técnico ou administrativo, em ordem a garantir a melhoria da qualidade do serviço prestado — cf. artigo 11.º

O Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro — LOPSP —, que veio substituir o Estatuto da PSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/85 — inclui, também, a Inspeção-Geral na composição do Comando-Geral — cf. artigo 19.º

À Inspeção-Geral, que compreendia o Gabinete de Inspectores e a Inspeção de Armas e Explosivos (²), era atribuída competência para:

- A inspecção, auditoria e fiscalização de todas as actividades da PSP;
- Assegurar o registo, organizar o cadastro e fiscalizar a comercialização e o uso e transporte de armas, no âmbito das competências da PSP;
- Assegurar o cumprimento das medidas preventivas e de controlo relativas ao fabrico, armazenamento, comercialização e uso e transporte de munições e substâncias explosivas e equiparadas, no âmbito das competências da PSP — cf. artigo 31.º

A Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, que aprovou a Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública, já em vigor, integra a Inspeção-Geral na composição da Direcção Nacional — cf. artigo 12.º, n.º 1, alínea c).

(²) A anterior Inspeção de Explosivos foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 107/92, de 2 de Junho, tendo sido as suas atribuições transferidas para a PSP.

Segundo o artigo 27.º, “A Inspeção-Geral é o serviço directamente dependente do director nacional, que exerce o controlo interno nos domínios operacional, administrativo, financeiro e técnico, competindo-lhe verificar, acompanhar, avaliar e informar sobre a actuação de todos os serviços da PSP, tendo em vista promover:

- A qualidade do serviço prestado à população;
- A legalidade, a regularidade, a eficácia e a eficiência da actividade operacional;
- A legalidade, a regularidade, a eficácia, a eficiência e a economicidade da gestão orçamental e patrimonial;
- A legalidade e a regularidade administrativa da gestão de pessoal;
- O cumprimento dos planos de actividades e das decisões e instruções internas.”

A Inspeção-Geral é dirigida pelo inspector-geral, a quem compete dirigir, coordenar e fiscalizar as actividades de auditoria e inspecção interna, propor a instauração de processos de averiguações, de inquérito e disciplinares, nos termos dos estatutos disciplinares aplicáveis ao pessoal da PSP e submeter ao director nacional os planos e os relatórios das acções de fiscalização — artigo 28.º

A Inspeção-Geral é dotada de um corpo de inspectores, organizado em equipas de inspecção, às quais compete a realização de auditorias e outras acções de fiscalização determinadas pelo inspector-geral — artigo 29.º

Com a entrada em vigor da Lei n.º 5/99 foi revogada toda a legislação respeitante a atribuições, organização e funcionamento da PSP, mantendo-se, contudo, em vigor, em tudo o que não o contrariar, quanto ao estatuto do respectivo pessoal o Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro — artigo 107.º

Quanto ao regulamento interno da Inspeção-Geral, será o mesmo a aprovar por despacho do Ministro da Administração Interna, sob proposta do director nacional.

3 — Inspeção-Geral da GNR

No Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho, que aprovou a Lei Orgânica da GNR, surge na dependência directa do comandante-geral o Gabinete de Assesores e Inspectores (GAI).

A este competia estudar e propor medidas relativas aos assuntos específicos que o comandante-geral determinasse e efectuar inspecções às unidades e

serviços, nomeadamente no que se refere à segurança, instrução, actividade operacional e administrativa logístico-financeira — artigo 55.º

O GAI estava integrado nos órgãos de assessoria e inspecção do comandante-geral, a quem competia especialmente inspeccionar ou mandar inspeccionar as unidades e órgãos da GNR nos aspectos de segurança, instrução, actividade operacional e administração financeira — artigo 6.º, n.º 2, alínea *b*).

O Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho, que aprovou a Lei Orgânica da GNR, ainda em vigor, prevê igualmente a existência do Gabinete de Assesores e Inspectores na dependência directa do comandante-geral, mantendo-lhe a competência já definida no anterior diploma — artigo 42.º

Também aqui o GAI faz parte integrante dos órgãos de assessoria e de inspecção e compõe o Comando da Guarda — artigos 35.º, alínea *c*), e 38.º alínea *d*).

Pelo Despacho n.º 4/99, do Comando-Geral da Guarda, datado de 28 de Janeiro, foi aprovado o Regulamento da Inspeção da Guarda ⁽³⁾.

Vem esta ali definida “como órgão de apoio técnico, controlo e avaliação da correcta administração dos meios humanos, materiais e financeiros postos à disposição da Guarda” que funciona na directa dependência do comandante-geral — artigo 1.º

Do artigo 2.º consta a sua competência, nos seguintes termos:

“À IG compete o exercício da acção inspectiva e o controlo da correcta utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros, visando garantir a eficácia dos sistemas, métodos e procedimentos de gestão, o cumprimento dos regulamentos e normas, a rigorosa observância da legalidade e a salvaguarda do interesse geral.” [N.º 1.]

Compete-lhe, em especial:

- Efectuar inspecções (ordinárias e extraordinárias), utilizar métodos de auditoria com vista à regular avaliação da eficiência e eficácia das unidades e serviços inspeccionados, nomeadamente no que se refere às áreas de instrução, actividade operacional, segurança, administrativo-logística e financeira, de acordo com o respectivo plano de actividades;

⁽³⁾ A organização interna dos serviços públicos é, contudo, matéria regulamentar. Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis — artigo 199.º, alínea *c*), da Constituição da República Portuguesa. V. também artigo 267.º da CRP e Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Almedina, vol. 1, p. 627.

- Fiscalizar o cumprimento das disposições legais e das normas e directivas do comandante-geral;
- Apreciar reclamações, queixas e denúncias por factos imputados a pessoal da Guarda, por eventuais violações da legalidade, abusos ou outras violações aos princípios, normas e deveres que regem o seu comportamento e actuação;
- Efectuar averiguações, inquéritos, sindicâncias e peritagens, superiormente determinadas, propor a instrução de processos disciplinares e instruir aqueles que forem determinados pelo comandante-geral;
- Realizar, por determinação superior, trabalhos, bem como efectuar estudos e elaborar pareceres no âmbito das suas competências;
- Elaborar o plano e o relatório de actividades anuais e ainda as normas e instruções aplicáveis ao enquadramento das actividades de inspecção, nomeadamente os respectivos critérios de actuação;
- Propor a adopção de medidas que possam contribuir para o aperfeiçoamento da administração dos meios humanos, materiais e financeiros, bem como para resolução de eventuais deficiências que sejam detectadas no decurso das inspecções;
- Colaborar com outras entidades, designadamente com a Inspeção-Geral da Administração Interna, em matérias do seu âmbito de competência.

A Inspeção-Geral da Guarda compreende o inspector-geral, o Serviço de Inspeção e Fiscalização, o Serviço de Assuntos Internos e a Secção de Apoio Geral — artigo 4.º

O plano anual de inspecções que estabelece, designadamente, as inspecções e auditorias ordinárias a realizar, é submetido à apreciação do comandante-geral para a aprovação — artigo 12.º

De acordo com as necessidades poderão realizar-se inspecções ou auditorias extraordinárias, as quais serão ordenadas por despacho do comandante-geral.

As acções inspectivas podem ser gerais, parcelares e técnicas.

As inspecções-gerais destinam-se a efectuar uma averiguação global acerca do cumprimento das obrigações legais por parte das unidades, órgãos e serviços, bem como a exercer o controlo sobre a forma como estão a ser administrados os meios humanos, materiais e financeiros postos à disposição das unidades e avaliar a eficiência e a eficácia das unidades, órgãos e serviços inspeccionados — artigo 15.º

Os objectivos das inspecções parcelares são idênticos aos das inspecções-gerais embora confinados a determinada área ou áreas — artigo 16.º

As inspecções técnicas têm como objectivo avaliar a correcta utilização de determinados recursos em apreço por parte da unidade, órgão ou serviço inspeccionado — artigo 17.º

As equipas de inspecção/instrução são constituídas pelo pessoal que integra a Inspeção-Geral e ainda por elementos requisitados para o efeito ao Chefe de Estado-Maior da GNR.

As acções de inspecção e instrução são objecto de relatório, cujo modelo e requisitos constam de normas e instruções a estabelecer pelo inspector-geral.

O relatório é submetido a despacho do comandante-geral pelo inspector-geral, a quem o processo é previamente apresentado.

O quadro de pessoal da Inspeção da Guarda é fixado anualmente pelo comandante-geral.

4 — A caracterização do modelo das inspecções internas

As inspecções internas são a concretização do poder de inspecção, legalmente consagrado [artigos 36.º, n.º 3, alínea *j*), da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana e 13.º, n.ºs 1 e 2, alínea *l*), da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, lei que aprova a Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública], que reveste a natureza de poder instrumental em relação aos poderes de direcção, supervisão e disciplinar.

Efectivamente, como já defendia Marcello Caetano, “*Consiste o poder de inspecção na faculdade que o superior possui de tomar conhecimento, directamente ou por seus delegados, de todos os actos e factos ocorridos no desempenho dos serviços sob sua direcção.*”

Pode considerar-se um corolário do poder de direcção, tão natural é que se permita, a quem dirige, o conhecimento do modo como são entendidas e executadas as suas prescrições. Quando o poder de inspecção pertence aos órgãos supremos de uma hierarquia que se estende por serviços dispersos, é normal que o superior delegue o seu poder de inspecção em agentes especializados (os inspectores) dando, por vezes, origem à criação de serviços de apoio da chefia destinados a permitir o exercício regular dele (serviços inspectivos, inspecções)” in Manual de Direito Administrativo, 9.ª Ed., Coimbra Editora, 1970, pp. 241-242.

Igualmente o Prof. Diogo Freitas do Amaral considera que “*O poder de inspecção é a faculdade de o superior fiscalizar continuamente o comportamento dos subalternos e o funcionamento dos serviços, a fim de providenciar como melhor entender e de, eventualmente, mandar proceder a inquérito ou a processo disciplinar. É um poder instrumental em*

relação aos poderes de direcção, supervisão e disciplinar: É com base nas informações recolhidas através do exercício do poder de inspecção que o superior hierárquico decidirá usar ou não, e em que termos, esses três poderes principais”, in Curso de Direito Administrativo, vol. I, Livraria Almedina, Coimbra, 1989 (p. 646).

A sua criação corresponde ao reconhecimento de que uma acção inspectiva regular, de forma efectiva, assegurará a necessária qualidade do serviço público prestado pelas forças de segurança — cf., a este respeito, o preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 43/86, de 23 de Setembro, que regulamentou a anterior Inspecção da Polícia de Segurança Pública.

C) A Inspeção-Geral da Administração Interna e as inspecções-gerais das forças de segurança

1 — A articulação ao nível do exercício da acção disciplinar

No domínio do exercício da acção disciplinar, compete à **IGAI**:

- Efectuar inquéritos e sindicâncias determinados pelo Ministro da Administração Interna;
- Instaurar processos de averiguações;
- Propor a instauração de processos disciplinares e instruir aqueles que forem determinados pelo Ministro da Administração Interna [artigos 3.º, n.º 2, alíneas e), f) e g), e 9.º, n.º 1, alíneas a) e f)], do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto].

No que respeita à PSP, constata-se que o respectivo inspector-geral pode propor a instauração de processos de averiguações, de inquérito e disciplinares, ao abrigo do artigo 28.º, alínea b), da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, sendo que a instrução dos processos de natureza disciplinar é efectuada nos termos definidos pelo Regulamento Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro — cf., designadamente, artigos 18.º e 70.º do RDSP e 32.º citada lei.

No que concerne à **GNR**, como se deixou referido, o Regulamento da Inspeção atribui a esta competência para efectuar averiguações, inquéritos e sindicâncias superiormente determinadas e propor a instauração de processos disciplinares e instruir aqueles que forem determinados pelo comandante-geral — artigo 2.º, n.º 2, alíneas e) e f)].

A fim de obviar à duplicação de intervenções no âmbito disciplinar foram proferidos os **Despachos Ministeriais n.ºs 66/96**, de 31 de Dezembro, **22/98**, de 29 de Julho, e **28/98**, de 21 de Dezembro (que aprovou o *Regulamento das Acções Inspectivas e de Fiscalização da IGAI, em vias de publicação no Diário da República*).

Nos termos destes despachos a articulação, no âmbito da acção disciplinar, deverá processar-se da seguinte forma:

1 — Nos casos de violação de bens pessoais, designadamente de que resulte a morte ou ofensas corporais graves, ou existam indícios de grave abuso de autoridade ou lesão de elevados valores patrimoniais, devem as forças de segurança:

- Dar de imediato conhecimento dos factos, por telecópia, ao Ministro da Administração Interna; e
- Aguardar decisão quanto à instrução dos processos de natureza disciplinar.

2 — Sempre que por despacho ministerial seja determinada instauração de processo pela IGAI, fica a competência disciplinar investigatória nesta Inspeção-Geral e proceder-se-á nos seguintes termos:

- A IGAI comunica tal instauração ao dirigente máximo da respectiva força de segurança;
- E esta não deve iniciar qualquer processo; caso o mesmo exista, deve ser ordenada a sua cessação e remessa à IGAI para incorporação no processo que aí corre termos.

3 — Sempre que a IGAI tome a iniciativa da instauração de processo de averiguações, proceder-se-á da seguinte forma:

- A IGAI comunica tal facto ao Ministro da Administração Interna e ao dirigente máximo da respectiva força de segurança, o qual não pode iniciar qualquer processo até instruções em contrário;
- Se estiver pendente processo de averiguações, deve ser ordenada a sua cessação e remessa à IGAI para incorporação no processo desta;
- Se estiver pendente processo de inquérito ou disciplinar, ao receber a aquela comunicação, a força de segurança deverá de imediato informar a IGAI dessa pendência, podendo esta decidir-se pelo arquivamento do processo de averiguações ou pela apresentação de proposta ao Ministro no sentido de lhe ser atribuída a competência instrutória, caso em que os processos de inquérito ou disciplinar serão remetidos à IGAI no estado em que se encontrarem.

Na sequência da **Circular n.º 4/98 — PGR** foi determinado que os magistrados do Ministério Público:

- Comunicassem directamente à Inspeção-Geral da Administração Interna a instauração de processo de inquérito em que seja arguido agente de autoridade da Guarda Nacional Republicana ou da Polícia de Segurança Pública, com cópia da denúncia ou auto de notícia ou informação especificada quanto à identidade completa e categoria dos agentes e tipos de crime objecto de investigação;
- Remettessem informação sobre o sentido e fundamentos do despacho ou da decisão que ponha termo ao processo.

Estas comunicações permitem uma perfeita cooperação no âmbito da acção disciplinar entre a Inspeção-Geral da Administração Interna e as forças de segurança.

2 — Articulação no âmbito do sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado

Nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, integram o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) as inspecções-gerais, a Direcção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e *os órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno.*

O SCI está estruturado em três níveis de controlo, designados de operacional, sectorial e estratégico (artigo 4.º)

Os serviços de inspecção internos asseguram o controlo operacional que consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrados sobre decisões dos órgãos internos de gestão.

Os órgãos de controlo planeiam, realizam e avaliam as suas acções de forma articulada tendo em vista *“assegurar o funcionamento coerente e racional do sistema de controlo interno, baseado na suficiência, na complementaridade e na relevância das respectivas intervenções”.*

A suficiência dos controlos assegura a inexistência de áreas não sujeitas a controlo ou sujeitas a controlo redundantes (artigo 5.º, n.º 2).

A complementaridade dos controlos pressupõe a actuação dos órgãos de controlo no respeito pelas áreas de intervenção e pelos níveis em que se situam, com concertação entre eles quanto às fronteiras a observar e aos critérios e metodologias a utilizar nas intervenções (artigo 5.º, n.º 3).

A relevância dos controlos pressupõe o planeamento e realização das intervenções tendo em conta a avaliação do risco e materialidade das situações de controlo (artigo 5.º, n.º 4).

A observância dos princípios de coordenação entre os diversos níveis de controlo financeiro é assegurada pelo conselho coordenador do SCI.

IV — A estrutura do controlo e os níveis de eficácia e eficiência da actividade policial

A) No plano da organização e recursos humanos

1 — Formação

Sem prejuízo da constituição de equipas de inspecção “*ad hoc*” ou de missão, deveria, no futuro, pensar-se na adopção de um programa de **formação específica** destinada à criação de um núcleo de inspectores, por forma a dotar os serviços de inspecção de pessoal especializado que fosse perito não só nas matérias a verificar, mas também nas técnicas de auditoria e de inspecção. Importa conciliar a flexibilidade de recrutamento — expressa na afectação temporária de elementos qualificados e com experiência prática no domínio das matérias a verificar — com a preocupação de garantir a designação e permanência, por tempo razoável, de pessoas com habilitações, formação e experiência adequadas.

É de toda a conveniência assegurar que o pessoal envolvido nas acções inspectivas ou de auditoria mantenha, em relação aos serviços objecto da acção, a devida independência, isto é, deve-se garantir as condições de imparcialidade inerentes a qualquer actividade de julgamento.

2 — Harmonização de metodologias

Com vista a um incremento da qualidade inspectiva, afigura-se-nos pertinente:

A existência de uma pasta de arquivo permanente por unidade orgânica-unidade/posto/esquadra, contendo todas as informações relevantes ordenadas cronologicamente;

A promoção e difusão de métodos internos de controlo;

A elaboração e aprovação de manuais de procedimento e de auditoria que contemplem todas as áreas de actividade (organização; recursos humanos; gestão patrimonial e financeira; actividade operacional, etc.);

A adopção de uma **estratégia preventiva do controlo** através de:

Prévia divulgação interna do plano de acções e dos critérios mínimos de qualidade;

Publicação dos resultados das acções inspectivas nas ordens de serviço, o que constitui um incentivo à mudança de comportamentos e atitudes;

Acompanhamento intensivo das decisões finais proferidas nos processos inspectivos e de auditoria, com vista a uma rápida regularização das situações e a uma eficaz introdução das novas medidas;

Implementação do controlo remoto, hoje facilitado pelas novas tecnologias de informação, através do preenchimento de **questionários tipo**, também designados por *folhas de verificação* ⁽⁴⁾ dirigidos a determinadas matérias, que permita a verificação pontual do funcionamento dos circuitos internos e da regularidade dos diversos procedimentos, contendo designadamente, os seguintes itens:

- 1 — Aspectos gerais:
 - 1.1 — Situação geográfica.
 - 1.2 — População.
 - 1.3 — Dados sócio-económicos.
 - 1.4 — Problemática policial.
- 2 — Infra-estruturas:
 - 2.1 — Edifícios e instalações (localização, situação jurídica, estado de conservação, manutenção).
- 3 — Recursos humanos:
 - 3.1 — Quadro de pessoal.
 - 3.2 — Adequação do quadro às necessidades da unidade.
 - 3.3 — Mobilidade.
 - 3.4 — Nível de absentismo.
- 4 — Recursos materiais:
 - 4.1 — Veículos.
 - 4.2 — Armamento.
 - 4.3 — Informática.
 - 4.4 — Transmissões.
- 5 — Gestão:
 - 5.1 — Acção disciplinar.
 - 5.2 — Formação.
 - 5.3 — Gestão económica (despesas).
- 6 — Área operativa:
 - 6.1 — Actividade e resultados.
 - 6.2 — Evolução da delinquência.

⁽⁴⁾ É esta a designação dada na Inspeção da Guarda Nacional Republicana. Estas folhas de verificação encontram-se ainda em fase de estudo, conforme se pode ler no plano de actividades da IG para o ano de 1999: “a) Definição e consolidação de ‘folhas de verificação’ para áreas e itens a inspeccionar com especificação e padronização dos quesitos a verificar e respectivos critérios de avaliação, por forma a obter avaliações precisas e objectivas”.

B) No plano do relacionamento entre o controlo interno e o controlo externo

Neste domínio impõe-se:

Harmonização na verificação do cumprimento das regras legais, regulamentares e directivas internas. Tal finalidade passa pelo estabelecimento de padrões, objectivos e escalas de valoração relativamente aos quais possa ser emitido um juízo rigoroso e fiável de comparabilidade com as actividades verificadas;

Conhecimento atempado da informação. Intercâmbio de informações quanto aos respectivos planos de actividades a fim de se evitar a duplicação de intervenções. Princípio da economia de meios — racionalização da intervenção inspectiva, com aumento da sua capacidade e redução de custos.

A articulação deverá ser equacionada a nível do vértice da pirâmide hierárquica, isto é, a nível ministerial;

A actividade policial deve ser objecto de uma específica actuação do serviço de inspecção interna, através de visitas sem pré-aviso tendo em vista garantir a estrita observância dos preceitos legais aplicáveis;

Tratamento de forma global e integrada das reclamações, queixas e sugestões dos cidadãos.

É uma actividade que já vem sendo desenvolvida com grande profundidade pela Inspeção da Guarda Nacional Republicana.

Seria desejável que igual sistema fosse implementado na Polícia de Segurança Pública.

O tratamento das reclamações é centralizado na IG, o que se nos afigura de grande importância, pois deste modo se permite uma avaliação global do grau de satisfação do cidadão, bem como a análise de propostas de medidas tendentes à melhoria da qualidade da actividade da GNR.

O **livro de reclamações** foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, de 28 de Novembro ⁽⁶⁾, e consta agora do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.

Tal livro destina-se a nele serem exaradas reclamações dos cidadãos sobre o funcionamento dos serviços públicos com vista à melhoria de qualidade dos mesmos, designadamente através de medidas rectificativas das situações objecto de reclamação.

No entanto, para uma optimização do sistema, dever-se-á implementar aquiloutro de **recolha de opiniões e sugestões para a modernização e aperfeiçoamento administrativos**, imposto pelo artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.

⁽⁶⁾ O livro de reclamações é modelo exclusivo da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., aprovado pela Portaria n.º 355/97, de 28 de Maio — *Diário da República*, 1.ª série-B, de 28 de Maio de 1997 — cf., agora, artigo 38.º n.º ..., do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.

Tal sistema não é um serviço de recolha de informações nem uma instância de recurso ou reclamação ou de consultadoria jurídica e concretiza-se através de:

- a) Opiniões sobre o modo de atendimento, a qualidade, adequação, tempo de espera e custo do serviço que lhe é prestado pela Administração;
- b) Sugestões, propostas concretas de melhoria a introduzir no funcionamento dos serviços públicos;
- c) Outros contributos escritos para a modernização administrativa, originados por desacordo ou divergência em relação à forma do atendimento ou da prestação do serviço.

Potenciar o controlo hierárquico em tempo real, mediante:

A tempestividade das intervenções;

A recolha directa da informação, aumentando o grau de fiabilidade desta;

A normalização de impressos e formulários existentes ⁽⁶⁾.

Lisboa, 29 de Abril de 1999.

Maria José Nogueira Raminhos Leitão Nogueira,

Inspectora Superior Principal.

José Vicente Gomes de Almeida,

Subinspector-Geral.

⁽⁶⁾ V. Resolução do Conselho de Ministros n.º 133/98, publicada no *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 265, de 16 de Novembro de 1998: O Conselho de Ministros resolveu:

“1 — Instalar nos postos e esquadras das forças de segurança um sistema de comunicação *on line*, permitindo uma imediata difusão orientada da informação disponível, designadamente de relevante interesse no combate a certas práticas criminais, mas também de apoio às populações, no respeito pela lei de protecção de dados pessoais.

2 — Proceder ao levantamento das solicitações comuns de informação apresentadas pelos cidadãos junto das forças de segurança, por forma a permitir a criação de modelos de resposta tipo, adequadamente informatizados e disponíveis em todos os postos e esquadras das forças de segurança.

3 — Uniformizar, racionalizar e informatizar os impressos existentes nos postos e esquadras das forças de segurança, relacionados com o exercício do direito de queixa, participações criminais e outras ocorrências por parte dos cidadãos.”

19 — QUEIXAS PARTICIPADAS PELO COMPORTAMENTO DAS FORÇAS DE SEGURANÇA

I — Introdução

A) *Problemática, objecto e objectivos*

O Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, diz-nos que a Inspecção-Geral da Administração Interna se trata de “[...] *um mecanismo operacional de controlo e fiscalização da legalidade num dos domínios seguramente mais delicados da actuação do Estado de direito democrático, isto é, no domínio do exercício dos poderes de autoridade e do uso legítimo de meios de coerção, pelas forças e serviços de segurança que podem, em alguns casos, conflitar com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos*”.

Conforme dispenha o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 227/95 no seu ponto 1 “[...] *à IGAI compete, em geral, velar pelo cumprimento das leis e dos regulamentos, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços tutelados pelo Ministro, a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade violada*”.

Também no artigo 4.º do mesmo decreto-lei pode ler-se que “[...] *a IGAI exerce todas as suas competências nos termos da Constituição e da lei, em defesa da legalidade democrática e no rigoroso respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos*”.

Dado que um dos principais objectivos da criação da Inspecção-Geral da Administração Interna, como acima foi dito, se prende com a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, facilmente se compreenderá a impor-

tância de que se reveste o correcto comportamento dos agentes de segurança para com os mesmos.

Existe actualmente uma maior consciência por parte dos cidadãos dos seus direitos cívicos e políticos, facto que contribui, certamente, para uma maior exigência relativamente ao comportamento dos agentes públicos e estatais e, assim sendo, haverá uma tendência para que cada vez que os direitos sejam, de alguma forma, violados possa haver uma queixa ou uma denúncia, quer por parte dos lesados, quer dos seus familiares ou amigos, daqueles que os presenciaram ou ainda da comunicação social, quando deles tiver conhecimento.

Poder-se-á talvez aferir, através das reclamações existentes relativamente à actuação dos agentes de segurança, qual vai sendo o comportamento destes agentes e também qual a sensibilização por parte dos cidadãos para recorrer à IGAI, quando pensam que a razão lhes assiste.

Pelo que foi dito, a Inspeção-Geral da Administração Interna entendeu que seria importante efectuar um estudo no sentido de tentar avaliar que queixas foram efectuadas a esta instituição e quais os motivos que deram origem às mesmas.

Assim, deu-se início a este estudo que começa por abranger as queixas relativas ao ano de 1999, sendo que esta iniciativa deverá ser continuada, nestes mesmos moldes, em anos posteriores, a fim de que possa ser avaliada qual a evolução dos comportamentos.

Pese embora com as limitações inerentes a um estudo que se baseia ou na leitura das cartas recebidas ou nas informações que vêm a público através da comunicação social, já que não são aqui considerados os casos previstos na Circular n.º 4/98, da Procuradoria-Geral da República, tentámos apurar o que nos pareceu de maior relevância.

De notar que alguns dos factos que deram origem a notícia na comunicação social vieram, posteriormente, a ser conduzidos pelo Tribunal de Instrução Criminal e, por isso mesmo, também estão incluídos nestes casos estudados.

Pensamos que em estudos futuros deverão ser consideradas todas as queixas identificadas, independentemente de qual a origem das mesmas, ou seja, deverão ser estudadas em conjunto as queixas efectuadas pelos cidadãos, as que vierem a público através da comunicação social e os casos previstos na Circular n.º 4/98, da Procuradoria-Geral da República, que são aqueles que

logo que são conhecidos pelo Tribunal são directamente endereçados a esta instituição.

Será um estudo que terá, certamente, uma leitura mais rápida e mais correcta.

B) Metodologia

Conforme foi dito, este estudo baseia-se apenas nas cartas que nos foram dirigidas e nas notícias vindas a lume através da comunicação social.

Dentro deste contexto tentámos, tanto quanto possível, encontrar algum rigor nos critérios. Assim, analisámos primeiro algumas das queixas no sentido de verificar os temas mais focados nas mesmas. Depois de analisadas as diferenças ou semelhanças existentes nas opiniões veiculadas nos documentos de que dispunhamos, que como referimos são as cartas e as notícias vindas a lume pela comunicação social, classificámos e categorizámos os dados obtidos.

Categorizar é “rotular” a informação, ou seja, é, de certa forma, tipificar e distribuir a informação por “caixas”, estabelecendo critérios que nos permitam analisar os resultados de uma forma coerente, completa, lógica e sucinta.

Como facilmente se conclui, a análise dos dados não se pode resumir à ordenação da informação disponível de acordo com as categorias que seleccionámos, torna-se indispensável realizar sínteses da informação relativa a cada categoria ou subcategoria, estabelecendo ligações entre as informações, clarificando diferenças e semelhanças, bem como dos pontos mais referidos pelos denunciante.

Seguidamente elaborámos as grelhas que contêm as questões consideradas mais importantes, criando grupos com o mesmo significado.

É então a técnica da análise de conteúdo a única técnica de investigação que é usada neste estudo, porque se revela ser a única possível.

Os resultados obtidos foram analisados através do programa informático americano de investigação para as ciências sociais, “Special Package for Social Statistics” (SPSS), e as questões consideradas são as seguintes: a forma como houve conhecimento da queixa; o sexo do denunciado; a idade; a origem da instituição onde o denunciado presta serviço; o local de trabalho; a situação na profissão relativamente ao denunciado; o grau de habilitações do denunciante; se quem faz a denúncia é o próprio ou um intermediário; o tempo que mediou a ocorrência e a denúncia; o sentimento transmitido no que concerne ao acon-

tecimento; os factos que estão na origem da denúncia; se a acção ocorreu quando o denunciado prestava serviço ou se o mesmo não se encontrava ao serviço; se a acção ocorreu na esquadra/posto ou fora; se ocorreu no decurso da acção ou no fim da acção ter terminado; se foi de dia ou de noite; em que mês do ano; se o denunciado foi punido pelo serviço de origem ou não; quais as consequências que a ocorrência pode ter tido para o serviço de origem e qual o encaminhamento que o processo teve nesta instituição.

Aquando da explanação do relatório explicaremos melhor como se desenrolou todo o processo de análise.

Esta análise refere-se a 116 queixas ou denúncias, ou seja, aquelas que foram dirigidas pelos próprios ou por intermediários, enquadrando-se neste caso as que foram conhecidas pela comunicação social.

Esclarecemos que o número de queixas ou denúncias trazidas ao conhecimento da Inspeção-Geral da Administração Interna, durante o ano de 1999, foi de 234, sendo que 25, por serem apresentadas anonimamente, não foram consideradas neste estudo.

Também como já foi referido, não o foram as que deram entrada directamente através da Circular n.º 4/98, da Procuradoria-Geral da República, embora algumas daquelas que tratámos viessem a enquadrar-se, mais tarde, no âmbito desta circular.

Melhor dizendo, das 209 queixas identificadas ficaram por analisar 93.

II — Apresentação e análise dos resultados

Passemos, então, à apresentação e interpretação dos resultados que obtivemos.

Tendo em atenção o quadro n.º 1, e relativamente à questão que diz respeito ao modo através do qual esta instituição teve conhecimento da ocorrência, podemos constatar que:

29,3 % foi através da comunicação social;
70,7 % foi através de denúncia.

De notar que alguns dos casos em que a IGAI teve conhecimento através da comunicação social vieram também, posteriormente, a ser objecto de denúncia por parte do visado.

Também alguns deles vieram a enquadrar-se no âmbito da Circular n.º 4/98 da Procuradoria-Geral da República.

QUADRO N.º 1

Meio de conhecimento da queixa	Percentagem
Pela comunicação social.....	29,3
Por denúncia.....	70,7
<i>Total</i>	100

Passando agora à questão que se prende com o sexo do denunciante ou com a entidade que denunciou, podemos perceber pelo quadro n.º 2 que:

- 79,3 % pertencem ao sexo masculino;
- 12,1 % pertencem ao sexo feminino;
- 8,6 % trata-se de uma entidade que se sente lesada.

QUADRO N.º 2

Sexo do denunciante/entidade que denuncia	Percentagem
Masculino.....	79,3
Feminino.....	12,1
Entidade.....	8,6
<i>Total</i>	100

Continuando com o quadro n.º 3, que nos diz qual a instituição à qual pertencem os denunciados, podemos constatar que:

- 53,4 % pertencem à PSP;
- 1,7 % pertencem à PSP/BT;
- 3,5 % são relativas às BAC/PSP (Brigadas Anticrime);
- 28,4 % pertencem à GNR;
- 4,3 % são da GNR/BT;
- 0,9 % pertencem às NIC/GNR (Núcleo de Investigação Criminal);
- 5,2 % são relativas a empresas de segurança privada;
- 2,6 % referem-se ao SEF.

Verificamos, então, que somando as percentagens das queixas ou denúncias relativas aos agentes que pertencem aos serviços da **Polícia de Segurança Pública** temos um total de **58,7 %** do total das 116 queixas analisadas. Verificamos, ainda, que somando o total das queixas ou denúncias que pertencem

aos serviços da **Guarda Nacional Republicana** temos uma percentagem de **33,6 %** do total das 116 queixas analisadas.

Se atendermos ao facto de que a GNR também actua em zonas socio-económicas difíceis, podemos concluir que há uma incidência muito acentuada de queixas da PSP, comparativamente à GNR.

QUADRO N.º 3

Instituição a que pertence o denunciado	Percentagem
Polícia de Segurança Pública	53,4
Brigada de Trânsito — PSP	1,7
Brigada Anticrime — PSP	3,5
Guarda Nacional Republicana	28,4
Brigada de Trânsito — GNR	4,3
Núcleo de Investigação Criminal — GNR.....	0,9
Segurança privada	5,2
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	2,6
<i>Total</i>	100

Relativamente ao local onde ocorreu a acção optámos, para não apresentar uma lista demasiado grande, por dividir o país em regiões.

Assim, e porque nos pareceu a forma mais correcta, criámos sete regiões, que são constituídas por:

Norte, Porto, Centro, Sul, Lisboa, Madeira e Açores.

Esclarecemos que na Região Norte estão incluídos os seguintes distritos: Braga, Bragança, Viana do Castelo e Vila Real.

Na Região Centro estão incluídos os distritos de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria, Santarém e Viseu.

Em Lisboa estão incluídos a cidade e os arredores, sendo que os arredores compreendem os concelhos de Amadora, Cascais, Loures, Oeiras e Sintra.

No Porto estão incluídos a cidade e os arredores, sendo que os arredores são constituídos por Espinho, Lousada e Valongo.

Na Região Sul, e uma vez que nela incluimos o Alentejo, estão Beja, Évora, Faro, Portalegre e Setúbal.

Explicados que estão os critérios, passemos então aos resultados.

Queixas participadas pelo comportamento das forças de segurança

Através do quadro n.º 4 podemos perceber que as ocorrências se distribuem da seguinte forma:

- 19,8 % ocorreram no Norte;
- 9,5 % ocorreram no Grande Porto;
- 10,3 % referem-se ao Centro;
- 36,2 % referem-se à Grande Lisboa;
- 19 % referem-se ao Sul;
- 2,6 % referem-se à Madeira;
- 2,6 % referem-se aos Açores.

Nota-se, assim, que a esmagadora maioria de queixas se localiza na zona da Grande Lisboa, o que não será de admirar dada a existência de factores específicos, tais como uma maior densidade populacional, um maior número de agentes das forças de segurança, a existência de bairros periféricos com situações sócio-económicas difíceis, desemprego, trabalhadores clandestinos e outras situações de exclusão social.

Surpreende-nos a percentagem que se refere à zona do Grande Porto com apenas 9,5 % das denúncias, já que a mesma não parece reflectir a situação real, atendendo à densidade populacional e, também, a acreditar nas notícias que vêm a lume através da comunicação social.

Esta situação poder-se-á dever, eventualmente, à maior sensibilidade a esta problemática por parte da população da zona da Grande Lisboa, o que poderá levar a um maior número de queixas, ou também devido ao facto de se encontrar mais próximo desta instituição. Não são, contudo, razões comprovadas.

Em próximos trabalhos, e uma vez que irão ser consideradas todas as denúncias, poderão surgir percentagens diferentes.

Também resultará mais claro se compararmos, futuramente, a nossa análise com estudos efectuados pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, relacionados com a questão do abuso de autoridade.

QUADRO N.º 4

Distribuição geográfica das queixas	Percentagem
Norte	19,8
Grande Porto	9,5
Centro	10,3
Grande Lisboa	36,2

Distribuição geográfica das queixas	Percentagem
Sul.....	19
Região Autónoma da Madeira	2,6
Região Autónoma dos Açores	2,6
<i>Total</i>	100

Passando agora à questão que diz respeito à situação na profissão do denunciado, quadro n.º 5, constatamos que:

Relativamente à PSP:

- 3,4 % são primeiros subchefes;
- 7,8 % são subchefes;
- 2,6 % são subcomissários;
- 0,9 % são comissários;
- 44 % são agentes;

Total da PSP — 58,7 %.

Relativamente à GNR, temos os seguintes valores:

- 21,4 % são soldados;
- 6,9 % são cabos;
- 2,6 % são sargentos;
- 2,6 % são capitães;

Total da GNR — 33,5 %.

Dos restantes elementos **5,2 %** pertencem a **empresas de segurança privada** e **2,6 %** ao **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**.

Debruçando-nos um pouco nestes resultados, e tendo em atenção a situação na profissão dos denunciados, podemos constatar que, no que diz respeito à PSP, 44,0 % têm a categoria de agentes, o que não será de admirar, já que eles são a grande maioria da população em causa e são também eles que actuam no “terreno”.

Relativamente à situação na profissão dos elementos da GNR, constatamos, também, que a maioria são soldados com 21,4 % de percentagem, e a explicação enquadra-se no âmbito da que foi dada anteriormente.

QUADRO N.º 5

Situação na profissão dos denunciados	Percentagem
Polícia de Segurança Pública	
Comissário	0,9
Subcomissário	2,6
Primeiro-subchefe	3,4
Subchefe	7,8
Agente	44
<i>Subtotal</i>	58,7
Guarda Nacional Republicana	
Capitão	2,6
Sargento	2,6
Cabo	6,9
Soldado	21,4
<i>Subtotal</i>	33,5
Segurança privada	5,2
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	2,6
<i>Total</i>	100

No que concerne à questão de qual a profissão do queixoso, e depois de analisados os documentos, concluímos que não seria estatisticamente correcto fazer a sua avaliação, uma vez que não foi possível, na maioria dos casos, identificá-la.

Também a variável sexo, quer relativamente ao denunciante, quer ao denunciado, se revela difícil de analisar, uma vez que, na maioria dos casos, não é referida.

Avançando, então, para o quadro n.º 6, que nos indica a forma através da qual foi recebida a queixa, ou seja, se a mesma foi recebida pelo próprio ou se foi através de intermediário, podemos verificar que:

- Em 66,4 % dos casos foram os “próprios” que se queixaram;
- Em 33,6 % foram “intermediários”.

De notar que nos 33,6 % dos casos que foram denunciados por intermediários estão incluídos aqueles que foram conhecidos pelos “media”.

Também como já foi referido, alguns deles vieram, mais tarde, a enquadrar-se no âmbito da Circular n.º 4/98, da Procuradoria-Geral da República.

QUADRO N.º 6

Forma de conhecimento da queixa	Percentagem
Pelos próprios	66,4
Por intermediários	33,6
<i>Total</i>	100

Uma das questões que aprofundamos neste estudo prende-se com o sentimento que é transmitido no documento analisado.

Para esta questão, em que se pretende avaliar qual o sentimento transmitido pelo denunciante, seja ele o próprio, um intermediário ou a comunicação social, optámos por criar categorias que mostrassem, claramente, qual a razão que esteve na origem da denúncia.

Dessas categorias resultaram como mais representativas aquelas nas quais se enquadram os sentimentos que transmitem “revolta”, “injustiça” e “indignação”.

Quanto aos casos em que o sentimento não é suficientemente perceptível para ser categorizado usámos a expressão “outros”.

Assim, e pelos resultados obtidos, notamos pelo quadro n.º 7 que:

19 % das denúncias transmitem um sentimento de “revolta”;

16,4 % transmitem um sentimento de “injustiça”;

55,2 % transmitem um sentimento de “indignação”.

Em 9,4 % dos casos “não é claramente definido” o sentimento.

QUADRO N.º 7

Sentimento transmitido na denúncia	Percentagem
Revolta	19
Injustiça	16,4
Indignação	55,2
Outros	9,4
<i>Total</i>	100

A questão do tempo de mediação entre a ocorrência e a denúncia mereceu-nos, também, alguma atenção. Isto porque existem situações em que a apresentação da queixa pode ser motivada não pelo facto em si, mas sim porque se

pretende uma desculpabilização para a falta cometida. Inserem-se nestes casos, por exemplo, as multas, em que a notificação é posterior à transgressão.

Classificámos o tempo de mediação em três categorias. A primeira, que contém os casos que são conhecidos até oito dias após a ocorrência, a segunda, que compreende o tempo que vai de 9 a 30 dias, e a terceira, que contém as queixas conhecidas num tempo de mediação superior a 30 dias.

Os resultados que apurámos podem ser lidos no quadro n.º 8, e são os seguintes:

“Até 8 dias” registaram-se 73,2 % dos casos;

“Entre 9 e 30 dias” registaram-se 14,7 % dos casos;

“Superior a 30 dias” de mediação são 12,1 % dos casos.

De notar que os casos conhecidos através dos órgãos de comunicação social estão, geralmente, enquadrados no primeiro espaço, ou seja, no período que vai até 8 dias após a acção.

QUADRO N.º 8

Tempo de mediação entre a queixa e a ocorrência	Percentagem
Até 8 dias	73,2
Entre 9 a 30 dias	14,7
Superior a 30 dias	12,1
<i>Total</i>	100

Uma das questões mais pertinentes nesta análise é, quanto a nós, a razão que esteve por detrás da denúncia.

Após uma leitura prévia das queixas, verificámos que os casos mais focadas pelos denunciantes se podem agrupar em 14 categorias.

As mesmas relacionam-se com casos de: “violência física”; “violência verbal”; “homicídio”; “violação”; “violação de domicílio”; “abuso de autoridade”; “envolvimento em drogas”; “alcoolismo”; “furto; “corrupção”; “burla”; “omissão de procedimentos”; “agressões a colegas” e “outras”.

Uma vez que na maioria das denúncias são apresentadas mais do que uma razão para que a mesma se tenha efectuado, optámos por limitar a 3 causas cada uma delas. Ou seja, para cada uma das queixas podem ser registados 3 motivos. Trata-se, então, de uma questão com múltiplo registo.

Através do quadro n.º 9 podemos perceber quais são os resultados a que chegámos.

Assim, como razões motivadoras das denúncias temos:

- “Violência física” referida em 50 % das denúncias;
- “Violência verbal” em 38,8 %;
- “Homicídio” em 0,9 %;
- “Violação” em 1,7 %;
- “Violação de domicílio” em 6 %;
- “Abuso de autoridade” em 54,9 %;
- “Envolvimento em drogas” em 4,3 %;
- “Alcoolismo” em 6 %;
- “Furto” em 5,2 %;
- “Corrupção” em 16,4 %;
- “Burla” em 12,1 %;
- “Omissão de procedimentos” em 15,5 % dos casos;
- “Agressões a colegas” em 0,9 %;
- “Outras” 2,6 %.

QUADRO N.º 9

Causas que originaram as denúncias	Percentagem
Violência física	50
Violência verbal	38,8
Homicídio	0,9
Violação	1,7
Violação de domicílio	6
Abuso de autoridade	54,9
Envolvimento em drogas	4,3
Alcoolismo	6
Furto	5,2
Corrupção	16,4
Burla	12,1
Omissão de procedimentos	15,5
Agressões a colegas	0,9
Outras	2,6

Aquando da leitura das queixas apercebemo-nos que, em alguns casos, os acontecimentos que as determinaram não se tinham passado durante o tempo de serviço. Dentro deste contexto analisámos as denúncias e concluímos (quadro n.º 10) que:

- 79,3 % dos casos se passaram “durante” o tempo de serviço;
- 17,3 % se passaram “fora” do tempo de serviço;
- 3,4 % referem-se a situações que “não indicam claramente” se ocorreram em tempo de serviço ou não.

QUADRO N.º 10

Acção passada em serviço ou fora de serviço	Percentagem
Em serviço	79,3
Fora de serviço	17,3
Outras	3,4
<i>Total</i>	100

Também a questão que se prende com o facto da acção se poder ter passado no seguimento da ocorrência, ou, pelo contrário, se passa fora deste âmbito, nos parece relevante.

Será, certamente, mais desculpável que algum procedimento possa não ser tão correcto no momento em que a circunstância obriga a uma intervenção policial, a quente portanto, ou contrariamente, quando a mesma já ocorre terminada a acção.

Pela leitura do quadro n.º 11 notamos que:

36 % dos casos se passaram “no desenrolar da acção”;

18,4 % se passaram “finda a acção”;

9,6 % em “ambas as situações”;

36 % dos casos dizem respeito a casos que “não se relacionam” com este problema, tais como as burlas, o envolvimento com drogas, a corrupção, etc.

Deste modo temos, então, que 28 % dos casos se passam finda a acção e que resultam da soma de 18,4 % mais 9,6 %.

Podemos encontrar nesta percentagem alguns motivos para reflexão, já que, para os casos onde se trata de violência, o uso da mesma se nos afigura, possivelmente, desnecessário.

QUADRO N.º 11

Modo como se desenrolou a acção	Percentagem
No decurso da acção	36
Finda a acção	18,4
Ambas	9,6
Outras	36
<i>Total</i>	100

Nesta linha de raciocínio entendemos também que se enquadra o facto dos acontecimentos se passarem dentro ou fora das esquadras/postos. Certamente que aqueles casos que se passam fora destes locais serão, numa primeira leitura, mais desculpáveis.

Dentro destes locais de trabalho os queixosos encontram-se numa situação desigual face aos agentes de segurança, o que, numa primeira leitura, faz parecer sem sentido uma agressão ou um acto mais violento.

Depois de analisadas estas queixas concluímos, quadro n.º 12, que:

- 22,8 % se passam “dentro da esquadra”;
- 58,8 % “fora da esquadra”;
- 9,6 % em “ambos” os locais;
- 8,8 % são situações que, neste contexto, “não se relacionam” com os locais de trabalho. Exemplo delas são casos como as burlas, o envolvimento com drogas, a corrupção, etc.

Estes resultados mostram-nos, então, que existem 33,4 % das queixas cujas ocorrências se passam dentro dos locais referidos.

Tal facto parece evidenciar, em nossa opinião, um número demasiado de casos, ou seja, pode tratar-se, por vezes, de alguma violência gratuita.

QUADRO N.º 12

Local onde decorreu a acção	Percentagem
Na esquadra	22,8
Fora da esquadra	58,8
Ambas	9,6
Outras	8,8
<i>Total</i>	100

A hora e o mês em que se passaram os acontecimentos que deram origem às queixas também foram objecto de análise.

No que concerne à hora, podemos pelo quadro n.º 13 verificar que:

- 60 % das mesmas se passaram de “dia”;
- 33,9 % de “noite”;
- em 6,1 % não está em causa a hora.

QUADRO N.º 13

Hora em que decorreu a acção	Percentagem
Dia	60
Noite	33,9
Outras	6,1
<i>Total</i>	100

Quanto ao mês, os dados mostram (quadro n.º 14) que:

4,3 % se passaram em Janeiro; 13,9 % em Fevereiro; 4,3 % em Março; 3,5 % em Abril; 6,1 % em Maio; 7 % em Junho, 17,4 % em Julho; 14,8 % em Agosto; 7,8 % em Setembro; 8,7 % em Outubro; 11,3 % em Novembro e 0,9 % em Dezembro.

Os meses de Julho e Agosto são, assim, aqueles que apresentam um maior número de registo, o que poderá, eventualmente, ficar a dever-se ao facto de, em período de férias, a população andar mais na rua ou mais eufórica, levando a situações de maior emotividade.

QUADRO N.º 14

Mês em que ocorreu a acção	Percentagem
Janeiro	4,3
Fevereiro	13,9
Março	4,3
Abril	3,5
Maio	6,1
Junho	7
Julho	17,4
Agosto	14,8
Setembro	7,8
Outubro	8,7
Novembro	11,3
Dezembro	0,9
<i>Total</i>	100

Passamos às questões que se relacionam com as consequências que estas acções tiveram, quer para os agentes de segurança, quer para as instituições que representam.

Começando pelas consequências que resultaram para o serviço, as mesmas foram divididas em materiais e não materiais. Esclarecemos que, em alguns casos, estas consequências não se revelaram claras. Ainda assim procurámos encontrar uma lógica para esta apreciação.

Observando, em primeiro lugar, apenas aquilo que surge de imediato como material ou não material, podemos ver no quadro n.º 15 que:

- 13,9 % são consequências “materiais”;
- 85,2 % “não materiais”;
- em 0,9 % nada se torna claro neste contexto.

QUADRO N.º 15

Consequências no serviço	Percentagem
Materiais	13,9
Não materiais	85,2
Outras	0,9
<i>Total</i>	100

Continuando agora com as consequências para os agentes de segurança, e depois de analisados os processos, podemos notar pelo quadro n.º 16 que:

- 4,3 % foram “punidos”;
- 74,8 % “não punidos”;
- 20,9 % dos processos encontra-se “em curso”.

Notamos então que a grande maioria dos casos não são objecto de qualquer punição por parte da instituição, mostrando desta forma que, eventualmente, a mesma não terá discordado da actuação do agente de segurança.

Não deveremos também esquecer que, algumas vezes, não será possível determinar com rigor aquilo que na realidade se passou, uma vez que as provas não foram conclusivas.

QUADRO N.º 16

Consequência para o agente de segurança	Percentagem
Punido	4,3
Não punido	74,8
Em curso	20,9
<i>Total</i>	100

Aprofundando um pouco a questão que se relaciona com as consequências que os factos têm, ou tiveram, para as instituições às quais os agentes de segurança pertencem, tratámos mais uma questão.

A mesma relaciona-se com o entendimento que se faz dessas consequências.

Deste modo, e consoante a gravidade dos casos, ou a forma como o público teve deles conhecimento, criámos categorias que formam três grupos.

Os mesmos contêm as consequências ao nível de “prestígio”, as consequências ao nível da “afecção da disciplina” e as consequências ao nível da “instabilidade”.

Da leitura do quadro n.º 17 notamos que:

96,6 % dos registos entendemos que afectaram o “prestígio” da instituição, uma vez que foram divulgados pelos órgãos de comunicação social;

74,8 % que “afectaram a disciplina”;

62,6 % que causaram “instabilidade” no grupo de trabalho ou na instituição.

Trata-se de uma questão de múltiplo registo, ou seja, há casos que, em nossa opinião, podem trazer mais do que uma consequência.

QUADRO N.º 17
Quadro de múltiplo registo

Possíveis repercussões da acção	Percentagem
Prestígio	96,8
Afecção da disciplina	74,8
Instabilidade	62,6

Porque entendemos que seria importante perceber qual a relação que existe entre a distribuição das queixas **por região** e **por instituição**, dividimos a variável instituição em PSP e GNR e cruzámos estas variáveis com a variável região.

Assim, no primeiro cruzamento que resulta do cruzamento das variáveis **região** e **força de segurança da PSP** podemos observar no quadro n.º 18, que a mesma se revela da seguinte forma:

Na Região Norte encontram-se 10,3 % dos resultados;

Na Região do Grande Porto são 11,8 %;

No Centro são 7,4 %;
Na Região da Grande Lisboa são 50 % dos casos;
No Sul são 13,2 %;
Na Região Autónoma da Madeira são 4,4 %;
Na Região Autónoma dos Açores são 2,9 %.

Verificamos, então, que a esmagadora maioria se localiza na zona da Grande Lisboa e a explicação será aquela que foi dada anteriormente aquando da percentagem de queixas, por região, na totalidade das forças de segurança.

Passando agora a analisar os resultados obtidos no que diz respeito ao cruzamento das variáveis **região** com as **forças de segurança da GNR**, notamos, pelo mesmo quadro, que:

Na Região Norte encontram-se 43,6 % dos resultados;
Na Região do Grande Porto são 5,1 %;
No Centro são 12,8 %;
Na Região da Grande Lisboa são 7,7 % dos casos;
No Sul são 30,8 %.

Estes resultados prendem-se com o facto de a Guarda Nacional Republicana ser, como se sabe, uma força menos vocacionada para áreas urbanas.

QUADRO N.º 18

Percentagem de queixas por região e forças de segurança

Forças de segurança/região	Percentagem	
	PSP	GNR
Norte	10,3	43,6
Grande Porto	11,8	5,1
Centro	7,4	12,8
Grande Lisboa	50	7,7
Sul	13,2	30,8
Região Autónoma da Madeira	4,4	0
Região Autónoma Açores	2,9	0
<i>Total</i>	100	100

Aprofundámos a questão que se relaciona com o modo como cada uma das instituições tinha conduzido os processos que resultaram das queixas ou denúncias, com o objectivo de perceber se existia, ou não, alguma diferença de actuação entre as mesmas.

Queixas participadas pelo comportamento das forças de segurança

Nesse sentido **separámos** a variável **PSP** e **GNR** e **crúzámos** cada uma delas com a variável **consequência no serviço de origem**, e os dados mostram que:

Quanto **Polícia de Segurança Pública** e pelo quadro n.º 19 notamos que:

Em 5,9 % do total das queixas que dizem respeito à PSP os agentes foram “punidos”;

Em 67,6 % “não” foram “punidos”;

Em 26,5 % dos casos o processo encontra-se “pendente”.

Se passarmos agora ao cruzamento da variável **consequências no serviço de origem** com a variável **Guarda Nacional Republicana**, observamos pelo mesmo quadro que:

Em 2,6 % do total das queixas que dizem respeito à GNR foram “punidos”;

Em 82,1 % “não” foram “punidos”;

Em 15,4 % dos casos o Processo encontra-se “pendente”.

Comparando os dados podemos constatar que as forças de segurança da Polícia de Segurança Pública foram alvo de um maior número de punições, uma vez que 5,9 % destes agentes foram punidos e 26,5 % dos mesmos têm o seu processo pendente.

Quanto à GNR, a percentagem de punições é de 2,6 %, mas 82,1 % dos casos já se encontra arquivado e não foi alvo de qualquer punição.

Esta disparidade poderá ter a ver com a circunstância de que na Guarda Nacional Republicana as infracções que constituem crime estritamente militar são julgadas em sede de Tribunal Militar.

QUADRO N.º 19

Consequências no serviço por forças de segurança

Forças de segurança/consequência (serviço)	Percentagem	
	PSP	GNR
Punido	5,9	2,6
Não punido	67,6	82,1
Pendente	26,5	15,3
<i>Total</i>	100	100

Finalizada a análise e interpretação dos dados obtidos no estudo efectuada a 116 queixas apresentadas à Inspeção-Geral da Administração Interna, ou detectadas pela mesma, no ano de 1999, passamos às respectivas conclusões.

III — Conclusões

Conforme foi dito no início deste trabalho, este estudo reporta-se a 116 queixas ou denúncias resultantes da actuação das forças de segurança e das quais esta instituição teve conhecimento.

As mesmas dizem respeito ao ano de 1999 e foram trazidas ao conhecimento da IGAI quer através dos queixosos, quer de intermediários, incluindo-se neste último caso os factos que vieram a público pela comunicação social.

Para um melhor entendimento da problemática em apreço esclarecemos que o total das denúncias no ano de 1999 foi de 234, das quais 25, por serem anónimas, não mereceram qualquer tratamento.

Pensamos que, em anos futuros, se deverão tratar as denúncias na sua globalidade, ou seja, em nosso entender todos os factos deverão ser analisados em conjunto, independentemente de qual a fonte de conhecimento.

Assim, deverão ser incluídos os casos abrangidos pela Circular n.º 4/98, da Procuradoria-Geral da República.

Desse estudo continuado poder-se-ão aferir, certamente, resultados mais concretos no que concerne à evolução dos comportamentos das forças de segurança, que é um dos objectivos deste trabalho.

Para tal bastará que o método de estudo seja o mesmo que agora seguimos.

Passemos, então, com a ajuda dos quadros que aqui integrámos, à apresentação dos dados que nos parecem mais significativos.

Relativamente à questão que se prende com o meio através do qual esta instituição teve conhecimento dos factos ocorridos, podemos entendê-la pelo quadro n.º 1 que nos indica que 29,3 % dos casos que analisámos foram conhecidos pela comunicação social e 70,7 % por queixa efectuada à Inspeção-Geral da Administração Interna.

No que concerne à questão em que se pretende saber quais as forças de segurança que estiveram envolvidas neste processos, podemos, através do quadro n.º 3, perceber que 58,7 % se relacionam com a Polícia de Segurança Pública, 33,5 % com a Guarda Nacional Republicana, 5,2 % com as empresas de segurança privada e 2,6 % com os Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.

Este resultado indica-nos, então, que a Polícia de Segurança Pública esteve muito mais envolvida em casos que mereceram a reprovação dos cidadãos do que qualquer outra força de segurança. Talvez que uma das razões se possa justificar pelo facto da PSP se encontrar vocacionada para as zonas urbanas, que são aquelas onde, usualmente, existe mais violência.

No entanto, se nos lembrarmos que a Guarda Nacional Republicana também actua em zonas periféricas onde a situação sócio-económica de grande parte dos seus habitantes é difícil, reflectindo-se, por isso mesmo, no comportamento dos seus habitantes, podemos também concluir que, comparativamente, existem mais problemas com as forças de segurança da Polícia de Segurança Pública do que da Guarda Nacional Republicana.

Olhando agora os resultados, mas tendo em consideração as regiões onde os mesmos ocorreram, podemos, através do quadro n.º 4, perceber que a grande maioria se localiza na zona da Grande Lisboa com 36,2 % do total dos casos.

Este resultado certamente que se relaciona com a existência de factores específicos, tais como uma maior densidade populacional, um maior número de agentes das forças de segurança, a existência de bairros periféricos com situações sócio-económicas difíceis, desemprego, trabalhadores clandestinos e outras situações de exclusão social.

Do cruzamento que resultou da variável região com a população da Guarda Nacional Republicana e com a da Polícia de Segurança Pública concluímos que existe uma diferença considerável na distribuição das queixas entre estas duas populações.

Senão vejamos primeiro o resultado do cruzamento da região da Grande Lisboa, com o total das queixas que se relacionam apenas com os agentes das forças de segurança da PSP, onde o mesmo nos surge com uma percentagem de 50,0 % do total dos seus casos. Já no que diz respeito à GNR existem apenas 7,7 % do total dos seus casos para esta mesma zona.

Se atendermos agora à zona Norte encontramos a GNR com uma percentagem de 43,6 % do total dos seus casos e a PSP com apenas 10,3 % do total das queixas que se relacionam com os seus agentes.

A este resultado estará, certamente, ligado o facto da GNR se encontrar menos vocacionada para zonas urbanas, enquanto que a PSP o está por excelência.

Quanto ao modo como se desenrolou a acção podemos perceber através do quadro n.º 12 que em 36 % dos casos as mesmas se passaram no desenrolar dos factos, em 18,4 % findos os mesmos e em 9,6 % os acontecimentos passam-se em ambas as situações.

O local da acção é nos mostrado pelo quadro n.º 13, cujos dados nos indicam que 58,8 % dos casos se passam fora das esquadras/postos, 22,8 % dentro das esquadras/postos, em 9,6 % os acontecimentos ocorrem em ambos os locais e em 8,8 % não é perceptível qual o local.

Estes resultados parecem apontar para alguma violência gratuita, já que dentro dos locais de trabalho os queixosos se encontram numa situação de desigualdade face aos agentes de segurança.

Também os casos que acontecem finda a acção nos levam a pensar que os procedimentos deveriam ser mais ponderados, uma vez que as situações de intervenção policial já não se passam a “quente”.

Se tivermos agora em atenção a questão cujo objectivo é o de tentar perceber quais as consequências que poderão ter resultado para a instituição de origem, podemos constatar pelo quadro n.º 19 que em 96,8 % dos casos o prestígio da instituição foi afectado (opinião baseada no facto do acontecimento ter vindo a lume nos órgãos de comunicação social), em 74,8 % poderá ter resultado alguma indisciplina e em 62,6 % causou instabilidade.

Lembramos que embora possa existir alguma subjectividade nesta análise, tentámos, tanto quanto possível, basearmo-nos em dados objectivos.

Lembramos, ainda, que se trata de uma questão de múltiplo registo, ou seja, pode ter existido mais do que uma consequência para um só caso.

Se atendermos à categoria dos agentes envolvidos, podemos constatar através do quadro n.º 5 que, no que diz respeito à Polícia de Segurança Pública, e dos 58,7 % que estiveram envolvidos nas situações em análise, 44,0 % são agentes.

No que concerne à Guarda Nacional Republicana, e dos 33,5 % que estiveram envolvidos, 21,4 % são soldados e 6,9 % são cabos.

Esta situação não será de admirar uma vez que, por um lado, estas categorias são a esmagadora maioria da população em causa e, por outro, são também elas que mais directamente trabalham com as questões que poderão, eventualmente, causar problemas.

Quanto aos sentimentos que estiveram por detrás das denúncias, e não esquecendo que os mesmo resultam de uma observação subjectiva, considerámos que em 55,2 % dos casos eles nos transmitem indignação, em 19,0 % se denota um sentimento de revolta e em 16,4 % a denúncia transmite um sentimento de injustiça. Em 9,4 % dos casos não é claramente definido o sentimento. Dados observáveis no quadro n.º 7.

Relativamente aos motivos que deram origem à constituição do processo, podemos perceber pelo quadro n.º 10, que os casos mais apontados se relacionam com violência, já que 50 % apontam para “violência física”, 38,8 % para “violência verbal” e 54,2 % para “abuso de autoridade”. Mais uma vez se trata

de uma questão de múltiplo registo, visto que nos documentos analisados foram referidos mais do que um motivo.

Finalmente temos as questões que se prendem com a atenção que os factos mereceram por parte das instituições de origem.

As mesmas são perceptíveis nos quadros n.ºs 16 e 19, que nos mostram que existe alguma diferença no tratamento que se refere aos agentes da Polícia de Segurança Pública e aos agentes da Guarda Nacional Republicana.

Observando primeiro a globalidade dos casos podemos verificar que do total das denúncias, quadro n.º 16, 4,3 % dos agentes envolvidos foram punidos, 74,8 % não foram punidos e 20,9 % têm o processo em curso.

Analisando agora os dados separadamente, constatamos pelo quadro n.º 19 que, relativamente à PSP, 5,9 % dos casos foram punidos, 67,6 % não foram punidos e 26,5 % têm processo em curso.

Passando às forças de segurança da GNR podemos constatar que apenas 2,6 % foram punidos, 82,1 % não foram punidos e somente 15,3 % têm um processo em curso.

Estes foram os dados que nos pareceram mais importantes embora, conforme se poderá perceber pela leitura do trabalho, outros tenham sido analisados. Também alguns que gostaríamos de ter considerado acabaram por não resultar, uma vez que nem sempre os indicadores foram encontrados.

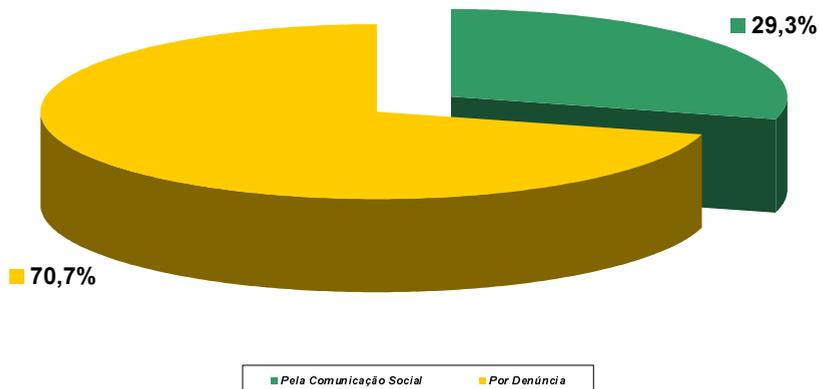
Exemplo disso a profissão do denunciante ou denunciado e a idade dos mesmos, que em muitos casos não foram referidos.

Pensamos que haverá todo o interesse em continuar, anualmente, a efectuar o estudo de todas as queixas apresentadas à IGAI, ou das quais a IGAI tiver conhecimento, uma vez que, conforme já dissemos, ele poderá ajudar a perceber a evolução dos comportamentos das forças de segurança que, certamente, se irão reflectir naquele que é um dos objectivos principais desta instituição: “A defesa da legalidade democrática e do rigoroso respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.”

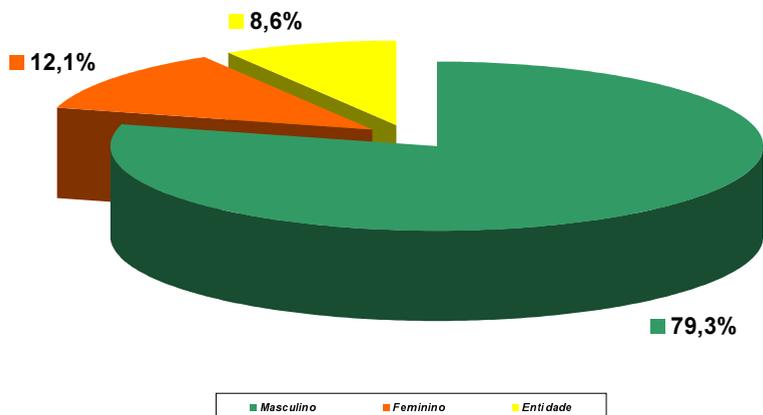
Maria João Militão

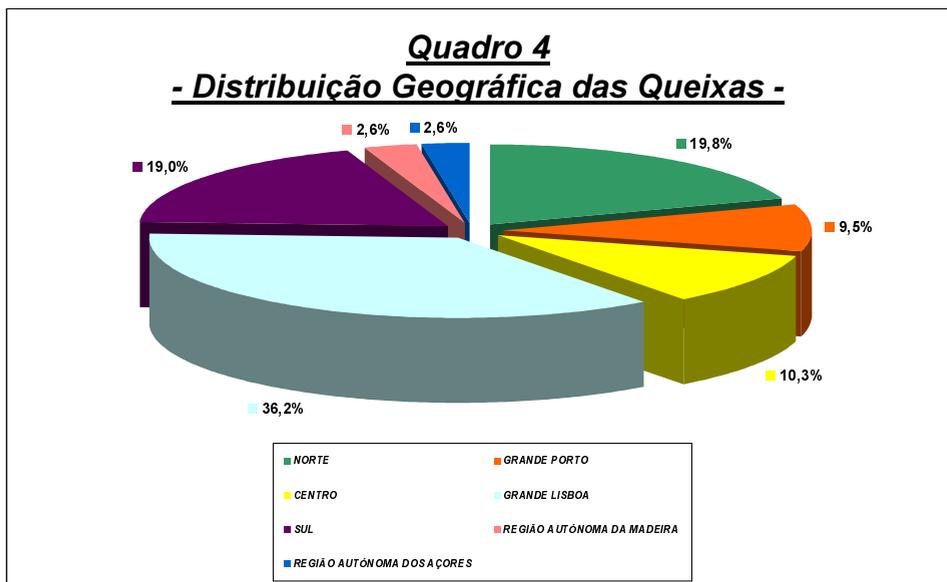
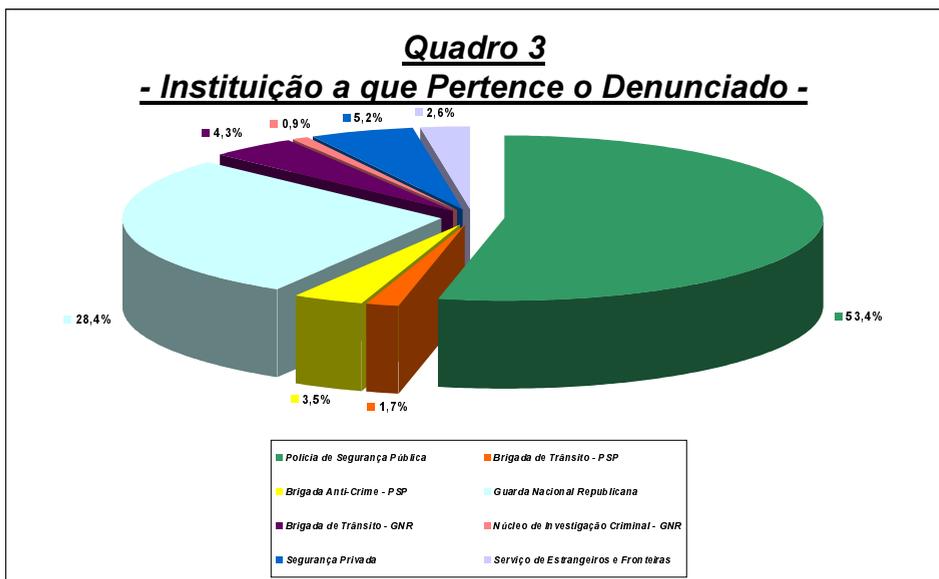
ANEXOS

Quadro 1
- Meio de Conhecimento da Queixa -

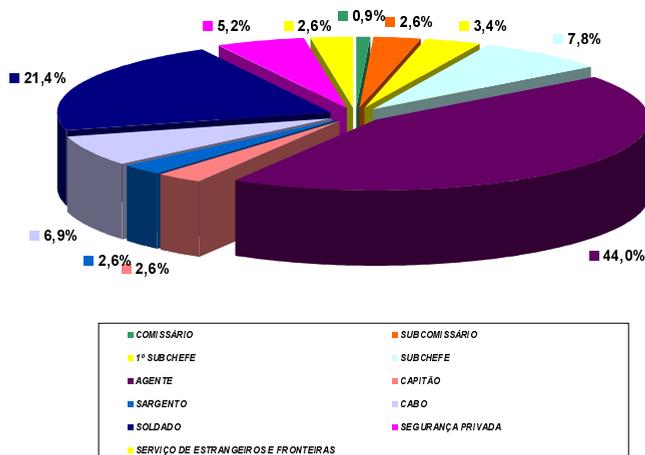


Quadro 2
- Sexo do Denunciante / Entidade -

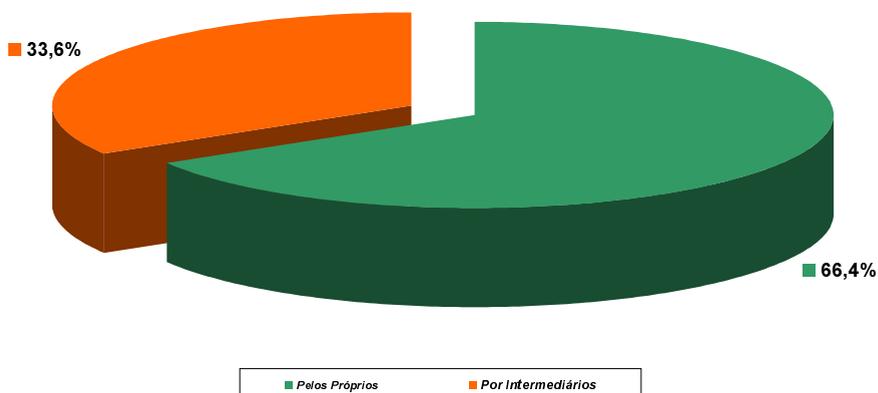




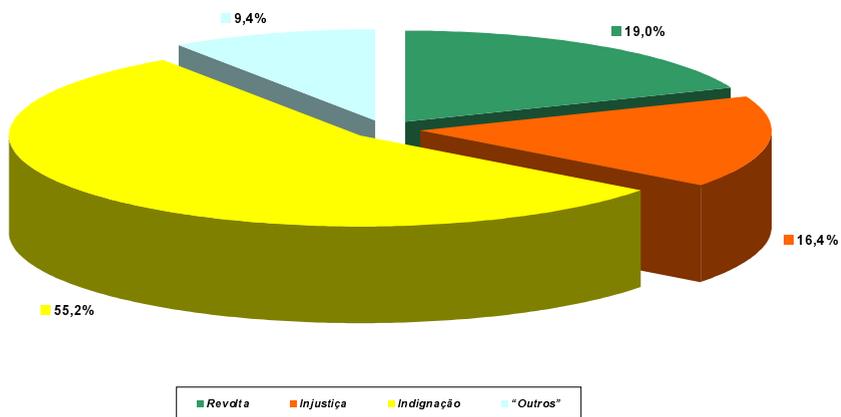
Quadro 5
- Situação na Profissão dos Denunciantes -



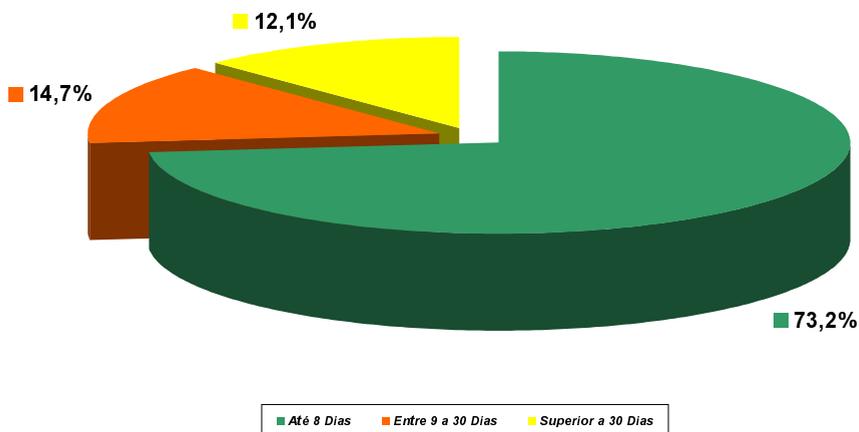
Quadro 6
- Forma de Conhecimento da Queixa -



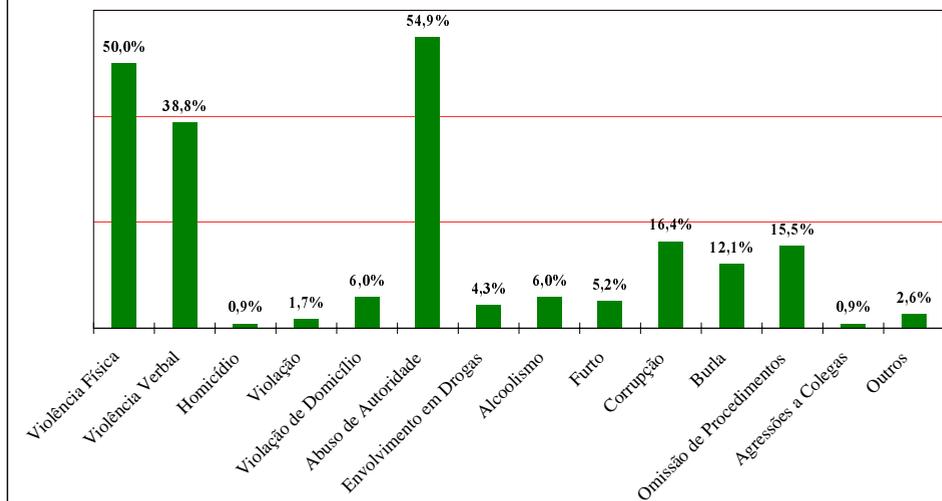
Quadro 7
- Sentimento Transmitido na Denúncia -



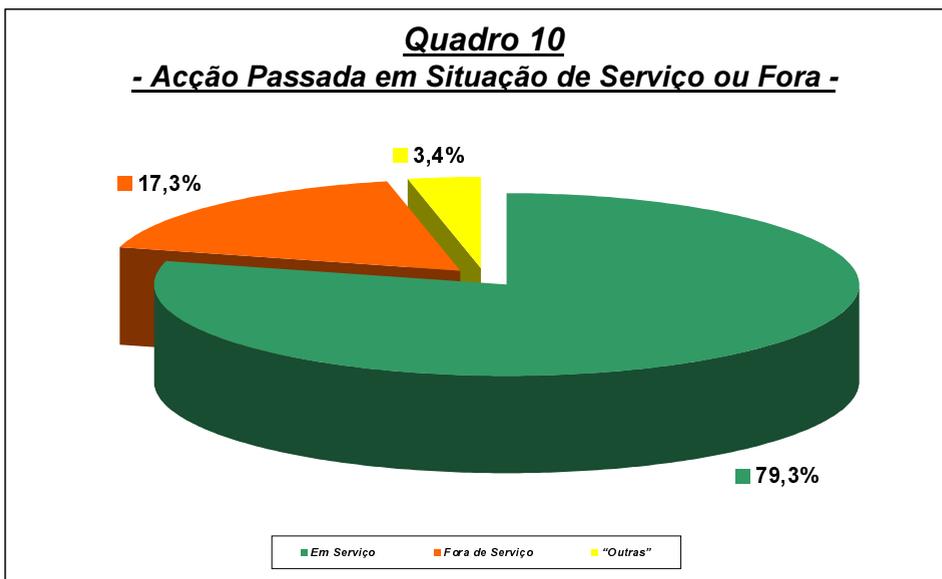
Quadro 8
- Tempo de Mediação entre a Queixa e a Ocorrência -

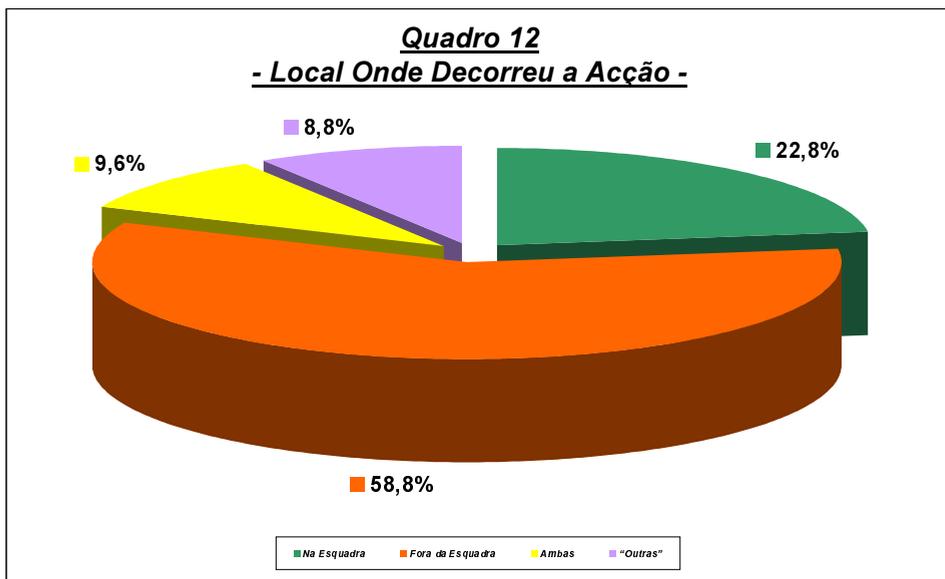
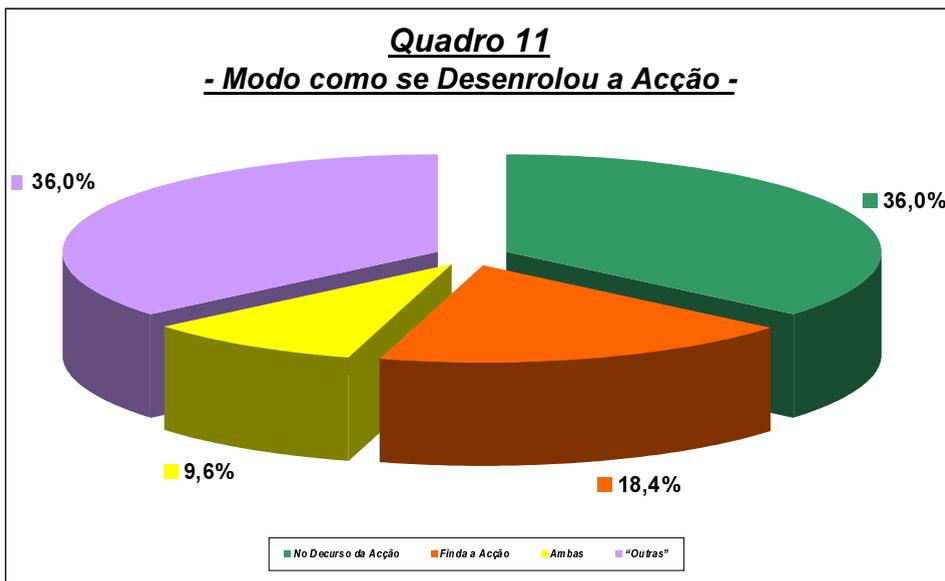


Quadro 9
- Causas que Originaram as Denúncias -

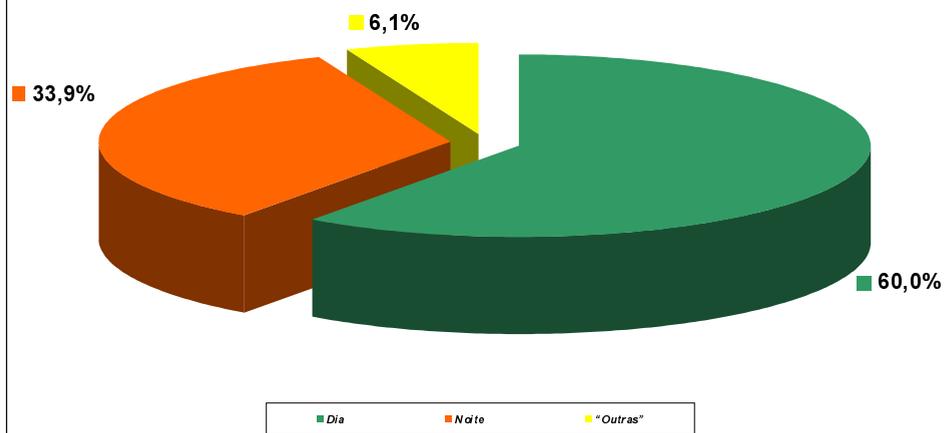


Quadro 10
- Acção Passada em Situação de Serviço ou Fora -

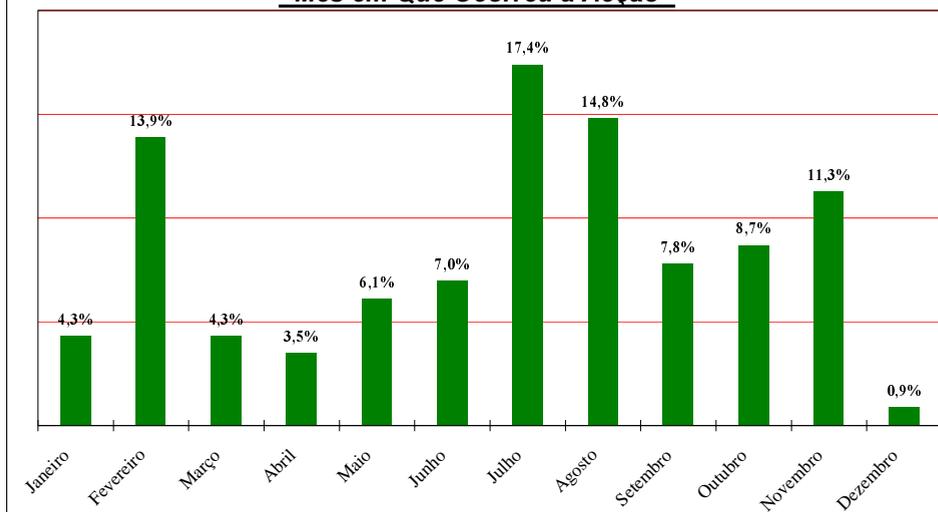




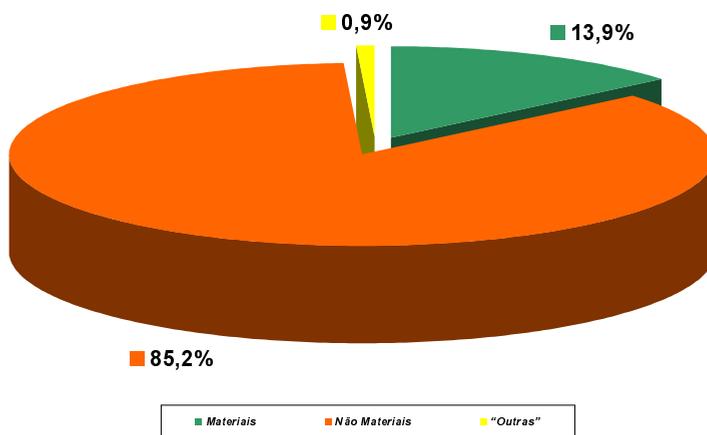
Quadro 13
- Hora em Que Decorreu a Acção -



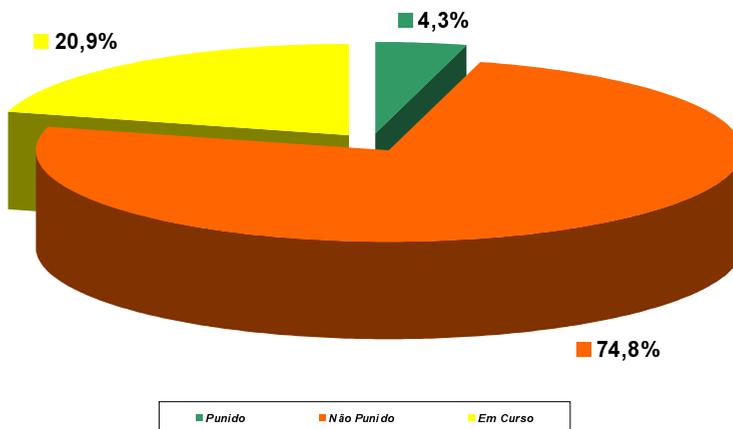
Quadro 14
- Mês em Que Ocorreu a Acção -



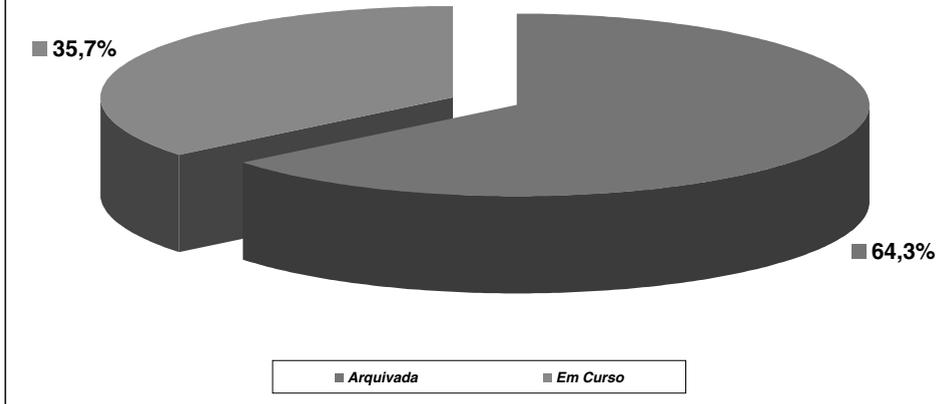
Quadro 15
- Consequências no Serviço -



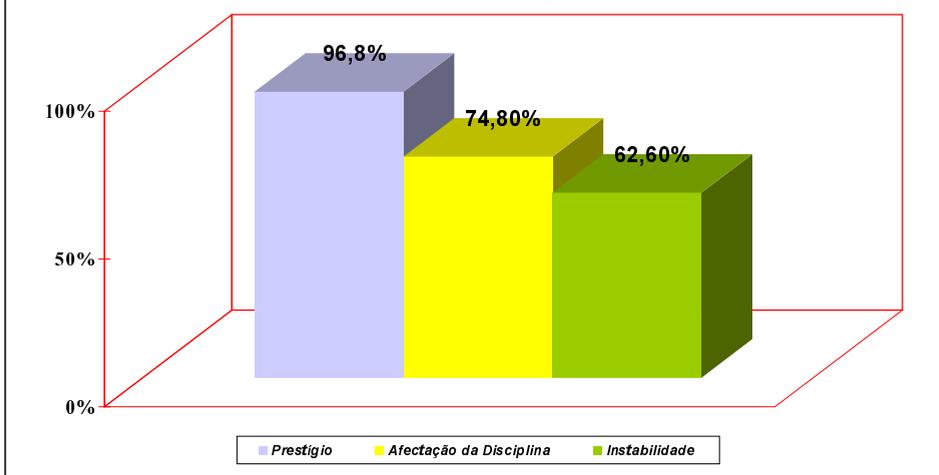
Quadro 16
- Consequência para o Agente de Segurança -



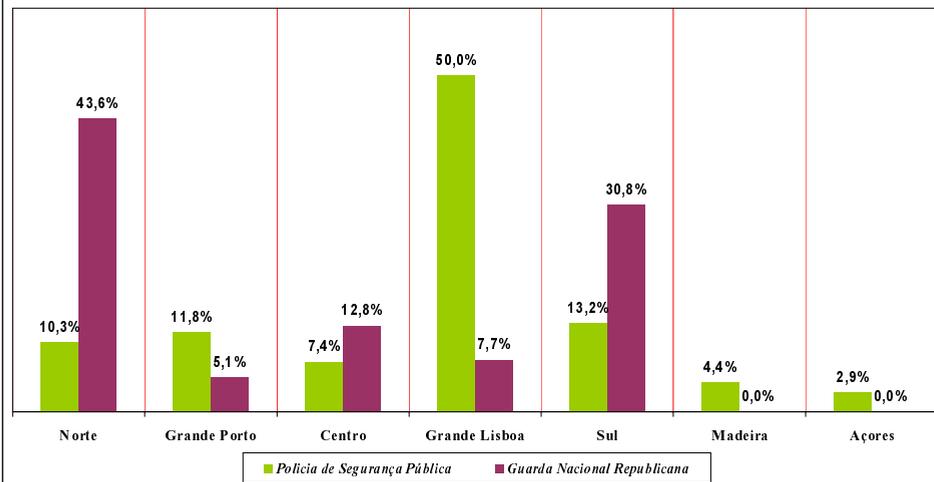
Quadro 17
- Encaminhamento da Queixa na IGAI -



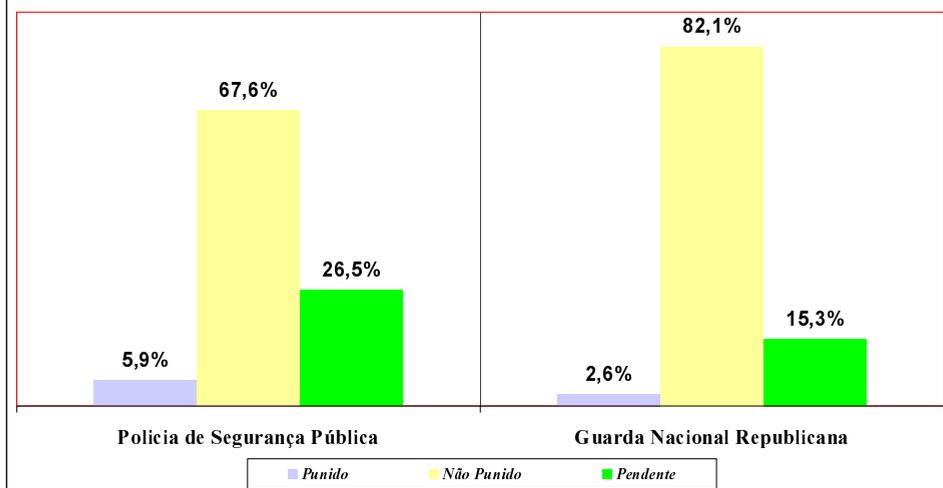
Quadro 17
- Possíveis Repercussões da Accção -
(Quadro de múltiplo registo)



Quadro 18
- Queixas por Região e Forças de Segurança (PSP / GNR) -



Quadro 19
- Consequências para o Serviço nas Forças de Segurança -



20 — AGRESSÕES AOS AGENTES DAS FORÇAS DE SEGURANÇA

Proc. 104.15.
PG.140/2000.

O *dossier* em anexo contém 99 notícias, das quais 98 foram seleccionadas pelo Departamento de Informações da Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, e não sabemos com que critério. Uma delas é da responsabilidade desta Inspecção.

Para a análise do referido *dossier* optámos por dividir as notícias em quatro tipos. A opção deve-se ao facto de que muito embora os artigos possam não ser de opinião, podemos sempre identificá-los com algo que nos transmita uma mensagem de carácter qualitativo no que concerne às forças policiais. Assim, os três primeiros tipos englobam informações de conotação **positiva, negativa ou neutra**. O quarto tipo engloba os artigos que se referem a **agressões aos agentes de autoridade**. Nesta análise, por ser considerado desnecessário, não estão inseridos os artigos neutros.

No final fazemos uma comparação entre aquilo que é transmitido nestas notícias e a opinião formulada pelos agentes de segurança, através das entrevistas efectuados para os nossos estudos.

Passemos então aos artigos de conotação positiva e que são 19.

1.º Artigo — “Barricado da Caparica saiu por sua livre vontade” — este artigo elogia o modo como os agentes da PSP conduziram o caso (Caparica, 14 de Fevereiro de 2001).

2.º Artigo — “Dono de ourivesaria agarra ladrão” — artigo que refere que a polícia foi exemplar na sua actuação (Sacavém, 10 de Fevereiro de 2001).

3.º Artigo — “Traficante detido pela PSP” — artigo que refere que a polícia, após vigilância de várias semanas, apreende traficante, **mas que o tribunal manda aguardar julgamento em liberdade** (Viseu, 9 de Fevereiro de 2001).

4.º Artigo — “Golpe de sorte apanha homicida de estudante” — artigo que, entre outras coisas, refere que a investigação só foi possível graças à estreita colaboração mantida com a PSP (Lisboa, 13 de Fevereiro de 2001).

5.º Artigo — “PSP cerca segurança na Rua de Campo Alegre” — notícia que, entre outras coisas, refere que a resposta da polícia foi quase imediata (Porto, 9 de Fevereiro de 2001).

6.º Artigo — “Jovens armados aterrorizam escola” — entre outras coisas, a notícia refere que os agentes da PSP estão a fazer um bom trabalho (Vila do Conde, 8 de Fevereiro de 2001).

7.º Artigo — “Medidas Severas” — notícia que refere que os vereadores do PSD da Câmara de Lisboa exigem **medidas severas que reprimam severamente os criminosos e transmitam segurança aos polícias** (Lisboa, 8 de Fevereiro de 2001).

8.º Artigo — “Operadores de hipermercado detidos pela PSP de Oeiras” — entre outras coisas, a notícia diz que os grupos operavam às sextas-feiras, por saberem que naquelas comarcas **não existiam julgamentos aos sábados, e que depois de notificados os infractores nunca apareciam**. A polícia sabia da existência dos elementos tendo até conhecimento da sua identificação (Oeiras, 3 de Fevereiro de 2001).

9.º Artigo — “Identificados supostos assaltantes” — entre outras coisas, a notícia refere que a PSP **aconselha os agredidos a apresentar queixa porque sem isso não pode fazer nada**. Trata-se de menores (Porto, 2 de Fevereiro de 2001).

10.º Artigo — “Música fora de horas dá direito a detenção” — a notícia refere, entre outras coisas, que os agentes de autoridade foram chamados e após solicitarem identificação dos denunciados, os mesmos lha negaram desrespeitando a autoridade. A notícia refere também que **os infractores ainda apresentaram queixa** por terem sido tratados de forma violenta, **“no entanto os queixosos não apresentaram qualquer marca de alegada violência”** (Porto, 2 de Fevereiro de 2001).

11.º Artigo — “Traficante detido e posto em liberdade” — a notícia refere que um **indivíduo já referenciado como traficante pelas forças policiais foi mais uma vez detido e mais uma vez posto em liberdade** (Aveiro, 1 de Fevereiro de 2001).

12.º Artigo — “Furões da Polícia desmantelam rede de droga” — a notícia refere que as BAC da 4.ª Divisão da PSP de Lisboa deram mais um rude golpe no tráfico de droga no Casal Ventoso (Lisboa, 30 de Janeiro de 2001).

13.º Artigo — “PSP de Gaia barrou suspeito de crime” — a notícia, entre outras coisas, realça o desempenho rápido e eficaz do Comando da PSP do Porto (Porto, 28 de Janeiro de 2001).

14.º Artigo — “A polícia está de mãos atadas” — a notícia refere que, relativamente aos *graffiti* que surgem nas cidades **a polícia nada pode fazer**, pois embora encontre em flagrante os indivíduos, uma vez que não há queixas não pode por si só actuar. Acrescenta ainda a PSP que certamente as pessoas se sentem bem assim (Portalegre, 27 de Janeiro de 2001).

15.º Artigo — “Assalto frustrado a uma espingardaria” — esta notícia refere que dois dos indivíduos que tentavam assaltar uma espingardaria foram detidos graças à PSP que, após o alerta dado, rapidamente mobilizou o seu dispositivo (Braga, 30 de Janeiro de 2001).

16.º Artigo — “PSP apreende heroína e cocaína” — o artigo refere que um **indivíduo foi encontrado com utensílios relacionados com tráfico de estupefacientes e que não lhe foi aplicada qualquer medida de coacção**. (Aveiro, 31 de Janeiro de 2001).

17.º Artigo — “PSP detém ‘ratos’ de automóveis” — a notícia refere três casos diferentes. Todos eles se relacionam com **indivíduos apanhados em flagrante no roubo de veículos** e que depois de interceptados pela polícia, num dos casos até após uma perseguição, **foram presentes ao tribunal e postos em liberdade** (Madeira, 19 de Janeiro de 2001).

18.º Artigo — “Os homens da PSP estão mais uma vez de parabéns” — a notícia diz-nos que os elementos das BAC da 10.ª Esquadra do Porto detiveram um homicida mal ele pôs os pés em Gaia (Gaia, 1 de Fevereiro de 2001).

19.º Artigo — “Marcha põe polícias na rua” — artigo que, entre outras coisas, refere que a liberdade para os criminosos corta a liberdade da maioria das pessoas que não são criminosas (Lisboa, 8 de Fevereiro de 2001).

Passemos agora aos artigos de conotação negativa e que são 12.

1.º Artigo — “PJ investiga violência no Casal Ventoso” — neste artigo é focado o problema de dois toxicodependentes que são violentamente agredidos pela polícia (Lisboa, 14 de Fevereiro de 2001).

2.º Artigo — “Estudantes do Técnico têm propostas de segurança” — este artigo refere, entre outras coisas, o facto de que a polícia não só não está presente **como também não age quando é solicitada** (Lisboa, 12 de Fevereiro de 2001).

3.º Artigo — “Relação acusa de tráfico de droga ex-segurança de Jorge Sampaio” — o título contém o conteúdo do artigo (Lisboa, 12 de Fevereiro de 2001).

4.º Artigo — “Roubaram telemóveis nas ‘barbas’ da polícia” — esta notícia diz-nos que **quando os polícias chegaram ao local alegaram não ter vindo, porque pensavam que o alarme era de um automóvel** (Queluz, 9 de Fevereiro de 2001).

5.º Artigo — “Chantagem sexual expulsa agentes da PSP” — nada a acrescentar ao título do artigo (Lisboa, 7 de Fevereiro de 2001).

6.º Artigo — “Lojas assaltadas nas ‘barbas’ da PSP” — entre outras coisas, o artigo refere **o facto do Centro Comercial se localizar a poucos metros de uma esquadra da PSP** (Braga, 5 de Fevereiro de 2001).

7.º Artigo — “Insegurança” — o artigo é escrito por um agente da PSP que embora se tenha identificado quando enviou a notícia o seu nome não é aqui revelado. **Este agente afirma que enquanto os comandantes se preocuparem simplesmente com a imagem em vez de evoluírem, a polícia nunca conseguirá servir os cidadãos** (Lisboa, 12 de Fevereiro de 2001).

8.º Artigo — “Contas irregulares em serviço da GNR” — notícia relacionada com irregularidades nas contas dos Serviços Sociais da GNR (Lisboa, 3 de Fevereiro de 2001).

9.º Artigo — “Polícia investiga esquadra da Moita” — este artigo refere que existem **acusações de abuso do poder, discriminação e perseguição aos agentes de segurança, por parte da subcomissária que comanda a esquadra** da Moita (Moita, 1 de Fevereiro de 2001).

10.º Artigo — “Militares da GNR prometem vigília à porta do Ministério” — a notícia afirma que existe **um ambiente de mal-estar e de forte descontentamento no seio da GNR, nomeadamente no que diz respeito ao horário de trabalho e aos louvores como condição especial de promoção** (Lisboa, 31 de Janeiro de 2001).

11.º Artigo — “Ilegalidade reina na PSP” — artigo onde a APP/PSP refere que existe **uma cultura de ilegalidade no seio da PSP, uma vez que cada comandante interpreta a lei à sua maneira. Salaria a questão de agressões constantes aos agentes de segurança, aconselhando a existência de apoio jurídico e de apoio psicológico aos mesmos** (Lisboa, 29 de Janeiro de 2001).

12.º Artigo — “Oficiais da PSP descontentes com promoções” — a notícia refere que os oficiais não licenciados se sentem injustiçados nas promoções, quando comparados com os licenciados pelo ISCP (Lisboa, 30 de Janeiro de 2001).

Finalmente passemos aos artigos que se relacionam com agressões aos agentes das forças de segurança, e que são 10.

1.º Artigo — “Polícia ferido em Campanhã ao tentar parar um carro” — artigo que refere que **um carro da polícia persegue um carro roubado de**

marca Audi A4. Um dos polícias é ferido com arma de fogo e o carro desaparece sem conseguir ser apanhado (Campanhã, 13 de Fevereiro de 2001).

2.º Artigo — “Polícia agredido” — artigo que refere o facto de **cinco polícias terem sido agredidos a soco e a pontapé** por um indivíduo embriagado que causava distúrbios num café. **Um dos polícias foi internado** em consequência das agressões. A notícia acrescenta que após ser presente ao juiz, **o agressor é posto em liberdade condicional** (Leiria, 13 de Fevereiro de 2001).

3.º Artigo — “Filados ladrões de automóveis” — entre outras coisas, a notícia refere que os agentes da PSP **“arriscaram o físico”** e que os ladrões de automóveis **tentaram atropelar um polícia** que teve que saltar para cima do pára-brisas de um carro (Lisboa, 6 de Fevereiro de 2001).

4.º Artigo — “Treze facadas à porta de casa” — entre outras coisas, o artigo refere que **um agente da PSP foi agredido a soco na cara** quando tentava proteger um cidadão (Lisboa, 7 de Fevereiro de 2001).

5.º Artigo — “Polícia alvejado na Rua de Maria Pia” — notícia informa que dois polícias à paisana, depois de identificados, **foram agredidos a tiro por cinco indivíduos** ligados ao tráfico de droga que se encontravam dentro de uma viatura suspeita (Lisboa, 3 de Fevereiro de 2001).

6.º Artigo — “Tentou esfaquear agente da PSP” — esta notícia refere que **um indivíduo alcoólico**, para além de ameaçar **com uma faca** todos os que o rodeavam, **ameaçou também um agente de segurança** chamado a intervir (Porto, 1 de Fevereiro de 2001)

7.º Artigo — “Polícia ferido em Oeiras” — artigo que refere que uma mulher **tenta atropelar um polícia, originando-lhe ferimentos num ombro** (Oeiras, 27 de Janeiro de 2001).

8.º Artigo — “Agente da PSP agredido com violência” — esta notícia diz-nos que **três indivíduos agridem com violência um agente de autoridade, ao ponto deste necessitar de tratamento hospitalar** (Madeira, 25 de Janeiro de 2001).

9.º Artigo — “O homem estaria bom da tola?” — este artigo refere que um empresário **tentou atropelar um agente** da PSP quando este o tentou identificar por condução perigosa (Porto, 1 de Fevereiro de 2001).

10.º Artigo — “Agrediu agente da PSP na esquadra” — notícia que afirma que **as autoridades cada vez perdem mais autoridade face ao público.** Afirma, ainda, que um agente da PSP **foi violentamente agredido no Porto** por um litógrafo **quando se encontrava no interior da esquadra.** O facto deu-se quando o agente tentava separar dois indivíduos que se envolveram em luta. Um deles, para além da agressão física, **ameaçou de morte o agente,**

dizendo que lhe “fazia a folha”. **O agente recebeu tratamento hospitalar** (Porto, 17 de Novembro de 2000).

Terminada a classificação dos artigos, importa agora acrescentar algo de pessoal e que se baseia no conhecimento que tenho da opinião das forças policiais.

Este conhecimento foi conseguido através do diálogo que venho mantendo com todas as categorias profissionais e que me possibilita **poder falar da opinião da generalidade destes elementos.**

Os sublinhados baseiam-se, apenas, no facto de irem ao encontro daquilo que ouvi.

Ou seja, o que se me afigura é que **estas notícias reflectem a realidade sentida pelos agentes**, pois muito daquilo que me têm dito, nomeadamente no trabalho efectuado no “terreno” para a concretização do estudo sobre os “aspectos traumáticos da actividade policial” está contido nestes artigos.

Assim, por exemplo, eu aponto as seguintes questões:

- a) Uma grande parte dos agentes das forças de segurança afirma que não vale a pena trabalhar, uma vez que os tribunais depois do seu esforço não punem quem merece;
- b) Não existem leis que protejam os agentes de segurança, dado que não existem punições para aqueles que desrespeitam os agentes de autoridade, ou que os agredem fisicamente;
- c) No caso de não existirem queixas por parte dos cidadãos, no que concerne aos actos de que são vítimas, a polícia, por si só, não pode fazer nada;
- d) Em sua opinião os tribunais acreditam mais na palavra dos delinquentes do que na palavra dos agentes de segurança. Este facto constata-se nos julgamentos;
- e) O material de que dispõem é inferior, muitas vezes, ao dos infractores;
- f) Se têm problemas não há quem os defenda. Carecem de apoio jurídico e psicológico;
- g) Há desmotivação entre uma grande parte dos agentes de segurança, o que, segundo afirmam, os leva a não agir;
- h) Em sua opinião, as chefias não evoluem e muitas vezes não podem contar com o seu apoio;
- i) Não há uniformidade de critérios, ou seja, existe uma cultura de ilegalidade no seio da PSP;

- j) Existe um mal estar junto das forças de segurança da GNR, nomeadamente no que diz respeito ao horário de trabalho e aos louvores destinados às promoções.

Todas estes problemas estão contidos nas frases sublinhadas.

Passando agora às questões ligadas às agressões constatamos que:

Relativamente ao ano de 2000, o Gabinete de Deontologia e Disciplina da Polícia de Segurança Pública indica-nos 246 agressões, das quais 141 ocorrem em Lisboa.

Este facto não nos surpreende se atendermos à especificidade da zona.

Também se compararmos estes dados com aqueles que foram obtidos no tratamento das queixas participadas a esta Inspeção-Geral no ano de 1999 relativas à PSP podemos encontrar algum relacionamento, já que a percentagem de casos ocorridos na grande Lisboa é de 50 % do total das mesmas.

De salientar que a indicação que temos nestes números, é de que 5 destas agressões são com arma de fogo e 6 se passam no interior das esquadras. Assim, e no que diz respeito às restantes 235, pouco ficámos a conhecer.

Seria então necessário, para uma leitura mais correcta, que houvesse conhecimento da origem das agressões sem arma de fogo. Serão apenas nomes menos dignos ou insultos? Ou serão agressões físicas, ou com arma branca?

Como facilmente se perceberá são realidades completamente distintas.

Se atendermos à resposta dada pela Associação Sócio-Profissional da Polícia, pese embora se possa também pensar que esta Inspeção poderia não ter necessidade de recorrer a tal pedido, estranhámos que depois de tantas críticas e queixas relativamente ao facto dos agentes de segurança serem constantemente alvo de agressões, quando são questionados sobre os números, não os conhecerem.

Terminando agora com os dados que nos são dados pelos números no *dossier* anexo, e que, à excepção do artigo seleccionado pela IGAI, abrange um período compreendido entre 25 de Janeiro e 13 de Fevereiro de 2001, verificamos que existem nove artigos que falam de agressões às forças policiais. Destes, **três falam de arma de fogo** e três falam de tentativa de atropelamento.

Duas das agressões não parecem assumir um carácter de desrespeito à autoridade, já que provêm de situações em que o agressor se encontra alcoolizado. A outra ocorre no meio de uma rixa e o agente que é agredido pode sê-lo no contexto da luta, sem haver a noção de que se trata de um agente de autoridade.

Resumindo, e a acreditar na comunicação social, estes dados parecem reflectir uma tendência para um aumento de agressões às forças policiais, já que

em 19 dias existem **três agressões com arma de fogo e três tentativas de atropelamento com tratamento hospitalar.**

Este facto foi-me referido várias vezes pelos agentes de segurança durante as entrevistas que me concederam, e a principal razão apontada pelos mesmos para que tal se verifique é a crise de autoridade porque passam as polícias, e que resulta da legislação, que não as protege nem dignifica. A quase totalidade dos agentes pede que seja considerado crime público o desrespeito aos agentes policiais. No que diz respeito à sua maior intervenção na defesa dos cidadãos, referem a falta de motivação que sentem pelo facto de que nem os tribunais nem as chefias os apoiam quando têm problemas ou intervêm em situações de risco. Muitas vezes, em sua opinião, os tribunais lidam com eles como se fossem os criminosos.

Acrescentam, ainda, que se têm acidentes em serviço são por eles responsáveis, se rasgam a farda em serviço têm de a pagar porque o subsídio não chega. No caso de agredirem alguém, ainda que em defesa, têm problemas, se são agredidos ninguém os defende. Estas questões irão ser abordadas no estudo sobre os “aspectos traumáticos da actividade policial”, no entanto avançamos com estas opiniões, já que nos parece poderem ajudar a compreender o problema em análise.

Lisboa, 23 de Abril de 2001.

A Técnica Superior,

Maria João Militão

21 — A VIOLÊNCIA NA SOCIEDADE ACTUAL

**“Podem-se tirar ensinamentos da violência sem a imitar
nem lhe ceder”**

Yves Michaud

“A Carta Europeia do Polícia” aprovada pelo II Congresso do CESP, realizado em Estrasburgo em Novembro de 1992, diz-nos no seu artigo 1.º que “A Polícia deve constituir um serviço público, ao serviço da comunidade” e no seu artigo 2.º diz-nos que “A Polícia tem por missão garantir a todos os cidadãos o livre e pacífico exercício dos direitos e das liberdades que lhes são reconhecidos na lei.”

Não há dúvida de que às forças policiais compete, por excelência, zelar pela eficácia profissional no combate ao crime, criando condições de segurança no viver quotidiano das populações, mas sem esquecer o respeito pelos direitos dos cidadãos inscritos na ordem democrática.

Qualquer destes aspectos reporta-se a princípios básicos de cidadania, claramente compatíveis em termos jurídicos e formais, mas sujeitos a fortes pressões na realidade social.

Assim sendo, não será de estranhar que as forças policiais fiquem sujeitas a uma maior pressão, quer por parte das entidades políticas e hierárquicas de enquadramento quer, também, por parte das populações.

Consequentemente, os discursos dos políticos e, também, as manifestações da opinião pública balancam entre as exigências da eficácia policial e de obtenção de resultados, por um lado, e a ênfase dos direitos e garantias dos cidadãos, por outro.

Pelo que foi dito fica desde já a ideia de que exercer uma actividade policial em democracia não é fácil.

O tema desta apresentação remete-nos para a violência que existe na nossa sociedade e com a qual, diariamente, todos teremos de conviver.

Mas a violência sempre existiu, se bem que de uma forma diferente daquela a que hoje já quase todos nós nos habituámos.

A sociedade primitiva impediu o aparecimento da divisão política e criou a divisão antagónica na representação da relação de homem para homem. Com a guerra, a troca, a feitiçaria, a percepção do mundo humano é inseparável do conflito e da violência.

Porém, com o aparecimento do Estado limitam-se as práticas de vingança e, à medida que o poder do Estado aumenta, e que se instituem as leis, no intuito de dar segurança a cada cidadão, o uso da violência individual aparece como desnecessário e sem sentido. No entanto ela não acaba, surge sim com outra conotação.

O mundo contemporâneo não constitui uma realidade homogénea, é feito de países diferentes, e nele os fenómenos de violência são díspares. Estas disparidades subsistem entre os grupos sociais, dentro de uma mesma sociedade.

Por exemplo, a deslocação de muita gente dos campos para as cidades, muitas vezes sem as condições mínimas de subsistência nos lugares para onde se deslocam, tem contribuído para um aumento de delinquência, originando a criação de bairros periféricos, que são potenciais pólos de conflito, e criando grupos mais predispostos para a violência.

Também a violência juvenil, embora um fenómeno recente, tem vindo a aumentar em intensidade e frequência. O seu nível actual é bastante preocupante, sendo motivo frequente de manchetes dos órgãos de comunicação social e de declarações públicas das mais diversas entidades políticas nacionais.

Estas situações, por vezes preocupantes, têm levado a que tanto na Europa como nos EUA a luta contra a criminalidade tenha ocupado o primeiro lugar entre as preocupações e prioridades do público, pese embora em alguns lugares ela tenda a diminuir.

O sentimento de insegurança que se encontra no centro de todas as discussões sobre a violência corresponde à crença, fundada ou não, de que tudo pode acontecer, de que devemos esperar tudo, ou ainda de que já não pode-

mos ter a certeza de nada, relativamente aos comportamentos quotidianos. Deste modo, a insegurança vai-se instalando em cada um de nós e aparece como que uma ameaça à ordem pública.

E isto porque as relações dos indivíduos com os acontecimentos e os factos passam não só pela experiência directa que eles têm dela mas também pelos testemunhos e evidências indirectas que recebem.

Falamos agora dos meios de comunicação que nos transportam diariamente para a violência que todos tememos, criando-nos uma sensação de insegurança generalizada.

A violência está no horizonte da vida social. Embora esta afirmação possa parecer excessiva, ela pretende referenciar a natureza social da violência. Retém-se, assim, um aspecto hoje consensual na literatura científica sobre a violência: os comportamentos violentos e agressivos são o resultado de um processo de construção, no qual intervêm mecanismos psicológicos e sociais que regulam a sua aprendizagem.

Considerado ao nível normativo ou interindividual, o acto violento é sempre uma transgressão do sistema normativo em vigor numa determinada sociedade. A complexidade da análise da violência — ou, de um modo mais preciso, dos comportamentos violentos — resulta, pois, do seu carácter social.

Nem todos os indivíduos, nem todos os grupos, nem todos os estratos sociais representam o mesmo comportamento de igual modo, percebendo-o com a mesma carga valorativa, isto é, um mesmo acto pode ser representado diferentemente como não violento, violento ou muito violento. A percepção e a prática de actos violentos são, assim, marcados, quer utilizando o vocabulário da Sociologia, pela posição de classe, quer pela história social dos indivíduos. Só deste modo é possível explicar o surgimento, no contexto das grandes cidades, de *subculturas de violência*, portadoras de valores que transgridem o sistema normativo aceite pela comunidade.

O idioma político das sociedades modernas encontrou no ideal de “ordem sob a lei” a resolução do problema representado pelo uso instrumental da violência nas interações sociais.

Ao concentrar no Estado e nas suas instituições de controlo social o monopólio do uso legítimo dos meios de violência, a ordem jurídica “expropria” dos indivíduos o recurso à violência como meio de alcançar os fins, e realiza um elemento central da noção de cidadania, isto é, cabe apenas ao Estado, pelas instituições que dirige, a protecção contra a ameaça criminosa.

Assim, a polícia implementa, em cada esquina, a função essencial do Estado, e o mesmo é dizer que impõe coercivamente as regras de regulação de comportamentos que garantam a paz social.

A violência policial funcionará, então, como último recurso de contenção dos indivíduos com comportamentos desviantes, ou seja daqueles que se recusam a ser dominados pelo consenso da maioria.

A restrição legal ao arbítrio policial no uso de violência representa um elemento crucial da noção de cidadania.

Falamos da protecção dos direitos e liberdades civis que poderão, em alguns casos, ser ameaçados.

O modelo de “ordem sob a lei” encontra na subordinação da polícia ao judiciário e na conformidade compulsória do trabalho policial às regras estabelecidas as condições que fazem da actividade policial a garantia da liberdade humana.

A vigência efectiva destas condições distingue o Estado democrático do Estado autoritário, também conhecido como Estado policial, em razão dos graus elevados de liberdade das agências de repressão.

Neste sentido, podemos perceber porque não é fácil ser agente de segurança num Estado democrático, quero eu dizer, que pelo que foi dito se perceberá que num Estado autoritário não constituirá problema o exercício da actividade policial.

Se a violência está presente no dia-a-dia de todos nós, quer dizer que os elementos das forças de segurança como parte integrante da sociedade, e, muito mais ainda pelas especificidades da sua profissão, podem exercer actos de violência, mas podem também, sem dúvida, ser eles próprios alvo dessa mesma violência, ou seja, são vítimas da violência da sociedade em que vivemos.

O dilema do trabalho policial na sociedade democrática revela-se, primeiro, no facto de saber como maximizar a implementação da lei, entre os indivíduos potencialmente recalcitrantes, através da utilização de recursos profissionais.

Certamente, os graus de liberdade na mobilização de meios eficientes pelos agentes de segurança variam em função da natureza do regime político. Violência e fraude serão usadas de uma forma mais desinibida pela polícia de governos autoritários, onde não vigoram as liberdades, direitos, autonomias institucionais e garantias constitucionais das democracias.

Sem pretender dar ensinamentos, para os quais, como facilmente se perceberá, não estarei habilitada a dar, irei apenas, em breves palavras, relatar um modelo experimental utilizado com êxito na polícia alemã e que envolveu um grupo de arruaceiros, os chamados “*rockers*”, que provou que **para se enfrentar a violência na sociedade é fundamental que se tenha formação adequada às funções e procedimentos, bem como conhecimento real das condições sociais das zonas de intervenção consideradas mais violentas.**

Num passado recente, a polícia e a população de Norte a Sul da Alemanha foram alarmadas por uma nova forma de criminalidade juvenil.

Bandos de jovens percorriam a cidade, fazendo um barulho infernal e agredindo quem quer que os enfrentasse. O apelo a medidas que fizessem frente a esta onda de violência foi geral.

Em Hamburgo, Franckfurt, Mannheim, Berlim e Munique e muitas outras cidades alemãs a polícia começou a agir com violência contra estes bandos. Foram presos, julgados e condenados e, depois de terem cumprido a sua pena, postos de novo em liberdade.

Mas, a dureza na luta contra estes grupos teve pouco êxito. A nova violência não abrandou.

Foi nesta altura que a polícia de Munique fez uma experiência que, à primeira vista, parecia muito audaciosa, mas que depressa evidenciou ter tido um êxito extraordinário. Em três anos quase eliminou a criminalidade destes grupos em Munique.

Este modelo de Munique pressupunha o seguinte:

- 1.º Que os jovens que tinham enveredado pelo caminho da violência tinham sentido a falta de compreensão e de aceitação por parte dos adultos. A violência com que a sociedade respondia reforçava as frentes antagónicas e exigia nova violência;
- 2.º Que estes jovens se sentiam desprezados pela sociedade e que só o afastamento que mantinham com quem os rodeava lhes tinha facilitado a violência;
- 3.º Faltava-lhes uma relação autêntica com a família. Procuraram então uma referência, que já não foi junto da família mas sim no círculo de outros jovens.

Com a colaboração do autor deste modelo, então psicólogo junto da polícia de Munique, esclareceram-se os fundamentos do chamado *rockerismo*, assim como os seus motivos, e instruíram-se os agentes policiais quanto ao modo de lidar com esses jovens.

Tratava-se de formar *agentes especiais*, que passaram a compreender a situação destes jovens, que discutiam com eles frequentemente e que travavam diálogos violentos entre si.

Ora, nessa circunstância era natural que os polícias não reagissem a muitas provocações por parte dos rapazes. Mas isso também viria a ser um factor de diálogo.

Os adolescentes começaram a apreciar as discussões com estes *seus modelos de referência*, e aos poucos iam alterando os seus comportamentos.

Queriam ser aceites como jovens com muitos problemas de diversas origens.

Um dos primeiros passos a dar para a aproximação a estes grupos foi o envio de alguns agentes à paisana para os locais de reunião. Houve sempre o cuidado de dar um motivo aos polícias para essa deslocação. Ou por queixas dos vizinhos, ou por agressões, ou por qualquer outro motivo que justificasse a ida dos agentes aos locais.

Os polícias adoptaram o mesmo modo de falar e de agir destes grupos violentos, com o objectivo de facilitar a missão para que tinham sido escolhidos.

Muitas vezes as primeiras palavras que trocavam com eles eram as mesmas que os grupos usavam entre si como saudação, ou seja, termos da sua gíria.

Com o tempo começaram a conhecer-se mutuamente e os jovens, lentamente, aprenderam a respeitar estes agentes.

O passo seguinte no caminho da vitória da violência sem violência foi desviar a agressividade dos jovens para outras actividades inofensivas.

Os agentes sugeriram várias actividades que foram aceites, tais como *rahs* de motocicleta e outras de índole desportivo, e acabaram um dia por sugerir uma competição entre o grupo desportivo da polícia e o grupo destes jovens.

Ganhou a polícia, e daí resultou uma subida considerável da sua cotação junto do grupo.

Estes encontros tornaram-se frequentes, resultando daí a oportunidade de explicar aos jovens a utilidade da polícia na sociedade.

Encontraram-se finalidades que substituíam aquelas que usualmente utilizavam.

Aos poucos iam-se motivando os jovens para actividades conjuntas com a polícia.

Os agentes tornaram-se verdadeiros intermediários entre a sociedade e os marginais.

Sempre que um destes jovens tinha problemas com a lei procurava os amigos da polícia.

Do mesmo modo que estes polícias, agora seus amigos, não lhes aprovavam as acções penalizáveis, também não os encobriam quando ouviam alguma coisa sobre os seus comportamentos desviantes.

Assim, estes jovens tinham alguém do “outro lado” com quem podiam falar, confiar e aconselhar um caminho para a sua integração na sociedade. Por fim, os polícias conseguiram cativar os jovens que acabaram por abandonar os seus

símbolos de *diferença* da sociedade: despiram os seus uniformes de couro e outros artifícios que os tornavam diferentes.

Transformaram-se em pessoas pacíficas, conforme os estudos que se seguiram e o acompanhamento que foi feito o comprovou.

O modelo de Munique foi aplicado em muitos outros locais do mundo, embora as tentativas muitas vezes tivessem falhado. Não porque o modelo estivesse errado, mas sim porque não foi bem aplicado.

Em Munique, a actividade policial ultrapassou muito o trabalho usual do polícia.

Tornaram-se agentes sociais, que tinham aprendido a entrar no mundo dos jovens e, apesar de alguns fracassos iniciais, nunca abandonaram o caminho que tinham começado.

Mas para tudo isto são necessárias pessoas que sintam os problemas, que em conversas sem constrangimentos compreendam os outros e os ajudem, num diálogo constante, que os leve a encontrar por eles próprios a solução. Afinal só depende de nós o modo como a violência da sociedade evoluirá.

Certamente que a brutalidade não abandonará este mundo, mas, com a boa vontade de todos, ele pode tornar-se menos violento.

A violência, enquanto comportamento agressivo ou utilização de força para satisfazer necessidades, pode ser considerada a maior parte das vezes como manifestação de fraqueza moral, de incompetência pedagógica ou infantilismo afectivo.

Neste sentido, a violência pode ser controlada de algum modo por medidas repressivas, de vigilância ou de controlo, para evitar os efeitos mais negativos.

Mas esta utilização de uma certa violência para controlar a violência é sempre, pelo menos, discutível.

A solução definitiva e totalmente coerente só se encontra na formação afectiva e moral das pessoas e, por consequência, na organização de um sistema educativo/formativo que passe pela selecção e formação dos seus agentes, pelos métodos e programas utilizados, pela cultura estabelecida, que previna as situações de frustração e ensine estratégias criativas para resolver problemas e necessidades, sem recorrer à violência.

Deseja-se, mais do que nunca, uma situação de proximidade entre o polícia e o cidadão, de tal forma que se aprenda a conviver numa harmonia que será, com certeza, útil para todos e que passará pela formação e recrutamento de forças de segurança que, cada vez mais, se deverão sentir sensibilizadas para esta problemática.

Mais do que nunca as forças de segurança deverão estar preparadas para conviver com este tipo de fenómenos, que são comuns nos dias de hoje e que exigem um grau de sensibilização e de conhecimento dos problemas sociais.

Para que tal possa acontecer terá, certamente, que existir preparação e formação para todos os agentes de segurança, não esquecendo nunca o acompanhamento psicológico, que será indispensável àqueles que enfrentam maiores riscos.

Muito obrigada,

Maria João Militão

22 — RECOMENDAÇÃO SOBRE A LEGALIDADE DE NÃO INSTAURAR PROCEDIMENTO EM VEZ DE SUSPENDER O PROCEDIMENTO INSTAURADO

Processo n.º 112/99

Parecer n.º 2/2002

I

1 — No processo em epígrafe foi determinado, por despacho do Sr. Inspector-Geral, que os autos fossem conclusos ao signatário “***tendo em vista recomendação sobre a legalidade de não instaurar procedimento em vez de suspender o procedimento instaurado***”.

2 — Tal despacho foi exarado na sequência da recepção do ofício do Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana junto a fl. 59 do processo administrativo, em que se informa, para além do mais, que não foi ordenado a instauração de qualquer processo contra os soldados em causa, quanto aos factos constantes do processo comum singular n.º 000 do Tribunal Judicial da Comarca de Mancelavisa, em virtude do Comando daquela unidade ter entendido aguardar pela decisão judicial que viesse a ser proferida.

O processo judicial veio a ser arquivado por extinção do procedimento criminal em virtude de desistência de queixa e por improcedência da acusação pública por não provada.

II

3 — Cumpre-nos, assim, emitir um juízo sobre a legalidade da decisão de não instaurar procedimento de natureza disciplinar, com fundamento em se aguardar ulterior decisão judicial do processo crime pendente sobre os mesmos factos.

4 — A questão suscitada deve ser analisada à luz dos princípios da independência do procedimento disciplinar em relação ao processo criminal e da legalidade do procedimento disciplinar.

O artigo 5.º do RDGNR, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de Setembro, sob a epígrafe “Princípio da independência” dispõe:

“A conduta violadora dos deveres previstos no presente Regulamento, que seja simultaneamente tipificada como crime, é passível de sanção disciplinar, *sem prejuízo do disposto na lei quanto aos crimes estritamente militares*”.

Da redacção deste artigo resulta que:

- O princípio da independência (ou da autonomia, como alguns preferem) do procedimento disciplinar tem plena aplicação quando os mesmos factos são susceptíveis de integrar a prática de crime comum (tipificado no Código Penal ou legislação complementar). Aqui haverá lugar a dois procedimentos, um de natureza disciplinar e outro de natureza criminal;
- Não se aplica tal princípio quando os factos sejam qualificados como crimes estritamente militares (nova terminologia constitucional para os crimes essencialmente militares), na medida em que o artigo 2.º do Código de Justiça Militar em vigor, proclama que “As infracções disciplinares qualificadas como crimes essencialmente militares *só podem ser punidas de harmonia com este Código*”. Esta redacção é corolário lógico do princípio da unidade do procedimento disciplinar militar, segundo o qual as violações da disciplina militar são de idêntica natureza, sancionáveis, em sede de procedimento disciplinar ou criminal, segundo um critério de gravidade do ilícito. A justiça militar é una, repartindo-se a competência para o seu exercício entre o foro administrativo e judicial, de acordo com a maior ou menor gravidade das infracções à disciplina militar.

Sempre que haja indícios de crime estritamente militar impende sobre o titular do poder disciplinar o dever de participação à Polícia Judiciária Militar — v. artigos 91.º da parte II do Regulamento Geral dos Serviços da GNR, 92.º, n.º 3, da Lei Orgânica da GNR e 217.º do Código de Justiça Militar.

Do exposto resulta que a questão apenas se coloca quanto ao processo judicial comum, isto é, sempre que estejam em causa factos susceptíveis de integrar simultaneamente crime de natureza comum e infracção disciplinar. Sempre que estejam em causa factos susceptíveis de constituir crime estritamente militar existe unicamente o dever de participação à autoridade judiciária competente.

5 — Vejamos agora a problemática à luz do princípio da legalidade do procedimento disciplinar.

Após a recepção dos documentos (auto de notícia, participação, queixa) a entidade competente para instaurar processo disciplinar (artigos 68.º, n.º 2, e 69.º, n.º 4) lavra o **despacho liminar (artigo 84.º)**.

O artigo 84.º do RDGNR, sob a epígrafe, “*despacho liminar*”, estatui que:

“1 — Logo que sejam recebidos auto, participação ou queixa, deve a entidade competente decidir se há lugar ou não à instauração de procedimento disciplinar.

2 — O despacho liminar, quando não determinar a investigação dos factos, deve ser fundamentado e será notificado, por escrito, ao queixoso, participante ou denunciante.

3 Do despacho liminar de arquivamento cabe recurso hierárquico, nos termos do presente Regulamento.”

No despacho liminar emite-se um juízo valorativo jurídico-disciplinar sobre os factos (juízo de mérito sobre a factualidade) e sobre os indícios (juízo sobre a prova, consistência e plausibilidade dos factos e admissibilidade procedimental).

Impende sobre a entidade com competência disciplinar um claro dever de pronúncia que, aliás, é correlativo do dever de promoção.

O **objecto do despacho liminar está legalmente delimitado** e, conseqüentemente, está vedado ao seu autor sobrestar na decisão de instaurar ou não instaurar procedimento disciplinar até que seja conhecido o resultado de processo crime pendente sobre os mesmos factos.

O despacho liminar é exarado no exercício de um **poder vinculado**, em obediência ao princípio da legalidade do exercício da acção disciplinar.

Não é deixado ao critério do titular do poder disciplinar a opção de instaurar ou não instaurar, definitiva ou provisoriamente, procedimento disciplinar.

Com efeito, o **artigo 71.º do Regulamento de Disciplina da GNR** consagra expressamente a obrigatoriedade de procedimento.

A notícia de uma infracção disciplinar dá sempre lugar à abertura de procedimento com vista ao apuramento da eventual responsabilidade disciplinar que no caso couber.

Consequentemente, após a apreciação do conteúdo dos documentos, a **entidade competente apenas pode (trata-se de um poder-dever):**

- **Determinar o arquivamento**, se considerar que não há lugar à instauração de procedimento disciplinar, quer porque inexistem os elementos essenciais da infracção disciplinar, quer porque é manifesto que, sem necessidade de qualquer diligência, se conclui pela inexistência dos pressupostos da responsabilidade disciplinar;
- **Determinar a instauração de processo disciplinar**, se for manifesta a existência de infracção disciplinar;
- **Determinar a instauração de processo de averiguações**, se houver vago rumor ou indícios insuficientes de infracção disciplinar ou desconhecidos os seus autores (artigo 108.º);
- **Propor superiormente a instauração de inquérito** (artigo 111.º);
- **Determinar** a transmissão da participação/queixa/auto de notícia aos **serviços da PJM**, se os factos constituírem **crime estritamente militar** (artigos 5.º do RDGNR, 92.º, n.º 3, da LOGNR e 217.º do CJM); ou **dar conhecimento ao Ministério Público** nos casos dos **crimes públicos comuns**.

Atente-se que o despacho liminar de não instauração de procedimento disciplinar é passível de impugnação hierárquica pelo participante.

A **decisão sobre os pressupostos** de instauração de processo do procedimento deve ser **fundamentada**, para garantir aquele direito de recurso, e permitir uma rigorosa ponderação dos factos. A objectividade na apreciação dos indícios probatórios imporá que sendo os mesmos suficientes deva ser instaurado processo **disciplinar a fim de obstar a que continua a correr o prazo de prescrição do procedimento disciplinar**.

O despacho liminar que sobreste na decisão de instaurar procedimento de natureza disciplinar e determine que se aguarde a decisão de processo criminal pendente sobre os mesmos factos constitui um verdadeiro despacho de arquivamento condicional, não permitido por lei e, *ipso facto*, susceptível de consubstanciar uma não promoção de procedimento disciplinar, podendo fazer incorrer o seu autor em responsabilidade disciplinar e criminal (!).

(!) Quanto à responsabilidade disciplinar, artigo 8.º, n.º 3, do RDGNR; quanto à responsabilidade criminal, v. artigo 369.º do Código Penal.

III

6 — Existe uma clara distinção entre a decisão de admissibilidade do procedimento disciplinar (despacho liminar) e a decisão de conveniência ou necessidade de suspensão do processo.

O juízo sobre a necessidade ou conveniência de aguardar o resultado de processo criminal sobre os mesmos factos deve ser feito **no processo** e na **fase processual própria**.

Com efeito, a faculdade de suspensão do processo disciplinar está prevista no artigo 96.º do RDGNR, que, sob a epígrafe, “Suspensão do processo”, dispõe:

“Oficiosamente ou mediante proposta fundamentada do instrutor, pode ser determinada a suspensão do processo disciplinar até que se conclua processo criminal pendente pelos mesmos factos, sempre que exista manifesta dificuldade na recolha da prova ou se repute tal medida conveniente para a administração da justiça disciplinar.”

Estabelece este preceito legal como pressupostos da suspensão do processo disciplinar:

- A existência de um processo crime pelos mesmos factos (identidade factual ou de objecto);
- Sempre que exista manifesta dificuldade na recolha da prova ou se repute tal medida conveniente para a administração da justiça disciplinar.

7 — A **decisão de suspensão** do processo disciplinar é proferida ao abrigo de um **poder discricionário** em que a entidade com competência disciplinar pondera o grau de risco de contradição entre a decisão disciplinar e a futura decisão judicial, decorrente quer da dificuldade probatória intransponível no mero âmbito do procedimento disciplinar (impossibilidade absoluta de recolha de novas provas), quer da expectativa de que o processo criminal possa vir a contribuir com novas provas para uma rigorosa determinação da responsabilidade do arguido.

A conveniência para a administração da justiça há-de resultar, assim, da ponderação e preocupação de diminuir o risco de punição disciplinar injusta, quer porque se pode sancionar com rigor excessivo, quer porque tal sanção pode vir a ser reputada como injusta, à luz do resultado do processo judicial, daí podendo decorrer desvantagens para a boa ordem do serviço.

Pretende-se evitar o efeito perverso do exercício do poder disciplinar, cujo fundamento reside exactamente no seu carácter instrumental ao serviço de uma adequada e correcta integração dos funcionários no espírito das atribuições da Administração Pública.

IV

Conclusões

1 — O Regulamento de Disciplina da GNR consagra o princípio da independência entre o procedimento disciplinar e o procedimento criminal pelos mesmos factos, excepto se se tratar de crimes estritamente militares.

2 — A notícia de factos susceptíveis de integrar, simultaneamente, infracção disciplinar e ilícito criminal comum imputáveis a militar da GNR obriga a entidade com competência disciplinar a pronunciar-se sobre os pressupostos de instauração de procedimento disciplinar e a efectuar a devida comunicação ao Ministério Público para efeitos de eventual procedimento criminal.

3 — O Regulamento de Disciplina da GNR consagra o princípio da legalidade do exercício da acção disciplinar.

4 — O despacho liminar previsto no artigo 84.º do RDGNR é proferido no uso de um poder vinculado, em obediência ao referido princípio da legalidade.

5 — Não é, pois, legalmente admissível sobrestar na decisão de instauração de procedimento disciplinar até que se conclua o processo criminal pelos mesmos factos.

6 — O juízo sobre a necessidade ou conveniência de aguardar o resultado de processo criminal sobre os mesmos factos somente pode ser feito *no* processo e na *fase processual* própria, isto é, apenas nos termos do artigo 96.º do RDGNR.

À Consideração do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral

Lisboa, 28 de Maio de 2002.

O Subinspector-Geral,

José Vicente Gomes de Almeida

23 — BREVE REFLEXÃO SOBRE O RECONHECIMENTO DE PESSOAS COMO MEIO DE PROVA NOS PROCESSOS DE NATUREZA DISCIPLINAR EM QUE OS VISADOS SEJAM ELEMENTOS DAS FORÇAS DE SEGURANÇA (GNR/PSP)

Parecer n.º 11/99

I — Da eventual necessidade de reconhecimento:

No âmbito de processo de natureza disciplinar em que os visados são elementos da Guarda Nacional Republicana ou da Polícia de Segurança Pública, por diversas vezes se tem colocado a questão de saber como proceder ao reconhecimento de pessoas, no caso em que tal se afigure necessário à descoberta da verdade.

Perante uma concreta ocorrência que envolva elementos das forças de segurança, relativamente aos quais seja necessário apurar o grau de envolvimento e responsabilidade, mas em que a participação, a denúncia ou qualquer outra forma admissível de comunicação dos factos seja omissa, total ou parcialmente, quanto à identificação dos intervenientes como proceder?

É frequente os cidadãos nas denúncias apresentadas omitirem, por desconhecimento, a identidade do ou dos agentes da força de segurança de cuja conduta se queixam.

Se os factos deram origem a uma ocorrência, como tal tratada e registada pela entidade policial, o instrutor nomeado pode, e deve, aceder sempre ao respectivo expediente, o qual não lhe pode ser recusado — cf. artigo 16.º da Lei Orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna (Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro) —, para, assim, inteirar-se sobre a identidade do ou dos intervenientes.

Mas nem sempre este procedimento evita a necessidade de proceder ao reconhecimento.

Recorde-se as ocorrências em que intervêm vários agentes e a um só deles é imputada a conduta desviante desconhecendo, porém, o denunciante a respectiva identidade e, uma vez ouvidos aqueles, todos negam a sua autoria.

Contudo, onde maiores dificuldades podem surgir é nos casos em que os factos denunciados não deram origem, as mais das vezes indevidamente, a qualquer registo e quem se queixa não identifica, por desconhecer o presumível infractor.

São, entre outras hipóteses, cuja resolução — apurar a verdade material — pode não dispensar a realização de um reconhecimento.

II — Dos Estatutos Disciplinar Geral e Especiais, no que concerne à disciplina dos meios de prova. O direito subsidiário:

O Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro — diploma que aprovou o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local —, excluiu do seu âmbito de aplicação os funcionários e agentes que possuam estatuto especial. Estatutos especiais são, entre outros, o Regulamento de Disciplina Militar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 141/77, de 9 de Abril, e o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, aplicáveis respectivamente, ao pessoal da Guarda Nacional Republicana e ao pessoal não militar nem administrativo em serviço na PSP.

Nem o Regulamento de Disciplina Militar nem o Regulamento Disciplinar da PSP tratam, de forma autónoma, os “meios de prova” admissíveis no âmbito dos respectivos processos disciplinares e o mesmo acontece com o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local.

Neste último diploma, o legislador prevê a possibilidade de, nos casos omissos, o instrutor adoptar as providências que se lhe afigurarem convenientes para a descoberta da verdade, em conformidade com os princípios gerais de direito processual penal — cf. artigo 35.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Por seu turno o Regulamento Disciplinar da PSP manda aplicar, como “direito subsidiário” o estatuto disciplinar vigente para os funcionários e agentes da administração central e a legislação de processo penal — cf. artigos 66.º e 69.º, n.º 3.

E ao contrário do que presentemente sucede ao nível do Regulamento de Disciplina Militar, a proposta de lei que aprova o Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana prevê, no artigo 7.º, a aplicação dos princípios

gerais do direito sancionatório, do Código do Procedimento Administrativo, da legislação processual penal e, na parte não incompatível, do Regulamento de Disciplina Militar, como direito subsidiário.

III — Da necessidade de realização de todas as diligências tendentes à descoberta da verdade material. O reconhecimento:

Como decorre das normas constantes do estatuto geral e dos estatutos especiais citados o instrutor do processo disciplinar deverá realizar todas as diligências de prova que se lhe afigurem necessárias à descoberta da verdade material — cf. o artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 142/77, de 9 de Abril, artigo 64.º da Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, e o artigo 93.º da proposta de lei que aprova o Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana.

E, tal como acontece no âmbito do processo penal, é legítimo concluir pela admissibilidade de qualquer meio de prova que não seja proibido por lei, desde logo constitucional.

Entre elas está necessariamente o reconhecimento de pessoas quando o mesmo se afigure indispensável à boa decisão da causa.

IV — Regras a adoptar:

Mas, assim sendo, havendo necessidade, no âmbito de um processo de natureza disciplinar, de proceder ao reconhecimento de uma pessoa, qual ou quais, as regras a adoptar?

Como escreve Leal-Henriques a p. 196 do *Procedimento Disciplinar*: “De toda a filosofia que preside ao Estatuto Disciplinar poderá concluir-se que o legislador disciplinar, embora o não diga expressamente na totalidade, pretendeu acudir aos casos omissos de natureza processual, pela forma seguinte: 1.º normas de processo penal; 2.º normas de processo civil, subsidiárias que são do processo penal; 3.º princípios gerais do processo penal.”

E a propósito da recolha da prova testemunhal, observa o mesmo autor “Dado o carácter informal e sumário que o legislador quis imprimir à tramitação do processo disciplinar — ajustado ao fim a que se destina e limitado ao necessário para atingir essa finalidade — devem dispensar-se formalismos rígidos, embora garantindo, como é óbvio, a autenticidade e genuinidade dos processos de obtenção dessa mesma prova. Neste contexto nada obsta a que se sigam as regras próprias do processo penal, mas adaptadas, por aligeiramento, ao procedimento disciplinar [...]”

É que se a solenidade do processo penal é aqui dispensável dadas as finalidades específicas do expediente disciplinar, o recurso às suas normas tem pelo menos a vantagem de proporcionar ao arguido administrativo as garantias de defesa que hoje gozam os arguidos criminais.” [Cf. *ob. cit.*, p. 264.]

Na ausência de preceitos específicos nos estatutos geral e especiais de que nos ocupámos e atendendo ao que neles se dispõe em sede de direito subsidiário, entende-se, em conformidade com o parecer acima transcrito, que no que concerne aos meios de prova os casos omissos deverão ser integrados com recurso às normas de processo penal.

A prova por reconhecimento encontra-se regulamentada nos artigos 147.º a 149.º do Código de Processo Penal.

Tornando-se necessário à descoberta da verdade proceder ao reconhecimento de qualquer pessoa, designadamente de um agente policial, no âmbito de um processo de natureza disciplinar em que tenha lugar à aplicação de qualquer dos estatutos atrás referidos, deverá adoptar-se os procedimentos inscritos nas supracitadas normas.

Ou seja:

- A) Quem proceder à identificação deve descrever a pessoa a reconhecer indicando todos os pormenores (designadamente físicos e de vestuário) de que se recorde e esclarecer se já anteriormente a havia visto e, na afirmativa, em que condições;
- B) O instrutor deve interrogá-la sobre circunstâncias que possam influir na credibilidade da identificação;
- C) Se a descrição referida em A) for, só por si, apta à identificação da pessoa em causa, inexistindo fundamento para duvidar da sua credibilidade, não há lugar ao reconhecimento a que se alude na alínea seguinte;
- D) Caso contrário — através da descrição não foi atingido o objectivo da identificação —, aplica-se o procedimento previsto no n.º 2 do artigo 147.º do CPP;
- E) Havendo lugar a uma pluralidade de reconhecimentos, observam-se as normas do artigo 149.º do mesmo diploma legal.

A obediência a estas regras, as quais não nos parecem dever ser objecto de qualquer aligeiramento, não preclude o que de seguida se dirá.

Se a pessoa destinada a fazer um eventual reconhecimento declara, quando ouvida pelo instrutor, não ser capaz de proceder a qualquer descrição do indivíduo ou indivíduos a identificar, designadamente porque as circunstâncias em que ocorrem os factos (de noite os agentes usavam viseiras, etc.), ou o elevado número de participantes nos mesmos, ou o lapso de tempo entretanto decorrido sobre aqueles o não permitem e, desde logo afirma com segurança, que caso fosse colocada perante vários intervenientes a situação não sofreria qualquer alteração, então, é de afastar este meio de prova.

O reconhecimento é igualmente de afastar quando a questão não reside na identificação de pessoas, mas sim em depoimentos de divergentes sobre a autoria dos factos.

Aqui o problema coloca-se ao nível da valoração da prova, podendo legitimar, caso se verifiquem os respectivos pressupostos, uma acareação.

Dito isto, uma coisa não nos oferece dúvida: uma vez decidido que o procedimento adequado ao caso é a realização de um “reconhecimento de pessoas”, em sentido técnico jurídico — e este constitui um momento de avaliação importante — as regras a observar são as que constam do artigo 147.º do Código de Processo Penal.

O recurso ao expediente registado, a que atrás aludimos, para tomar conhecimento de uma ocorrência e dos seus intervenientes, ou o recurso a fotografias ou a meios áudio-visuais, com o mesmo objectivo, podem, em muitas circunstâncias, evitar a necessidade de um eventual reconhecimento — v. g. nos casos em que o próprio visado confrontado com aquelas realidades assume a autoria dos factos — o que não podem é valer formalmente como tal.

Lisboa, 30 de Agosto 1999.

Maria José Nogueira

24 — POLÍCIA MUNICIPAL — FUNDADOS INDÍCIOS DE DESRESPEITO POR DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Parecer n.º 9/NAT/2000

Sumário: • A constituição e as polícias municipais • O quadro legal em matéria de polícia municipal • A territorialização da segurança • As polícias municipais e a tutela administrativa • A tutela partilhada e a sua operacionalização • A IGAI e as polícias municipais.

1 — É autárquica a área de actuação das PM, como é ainda ao plano autárquico que as PM têm circunscritas as respectivas atribuições e competências nucleares, às quais acrescem, na forma de **cooperação**, a manutenção da tranquilidade pública e a protecção das comunidades locais.

2 — Para além de investir as PM de poderes de autoridade, a lei permite ainda que estes corpos de polícia possam fazer uso de meios coercivos, criando-se assim as condições para que possa ocorrer, mesmo por mais remota que seja, uma situação de desrespeito por direitos, liberdades e garantias.

3 — Em matéria de desrespeito por direitos, liberdades e garantias as PM estão sob “tutela partilhada” do MAI e do MAOT, sendo que, nesse domínio, a realização de inquérito ou sindicância dependente de despacho conjunto daqueles dois membros do Governo.

4 — A IGAI exerce uma tutela inspectiva que é, harmónica e simetricamente, proporcional ao alcance daquelas que são as competências atribuídas ao MAI.

5 — O n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 140/99 carece de ser regulamentado, para que, com rigor, se definam conteúdos, se disciplinem procedimentos e se

atribuam as competências que são determinantes para o exercício desta “tutela partilhada”, incorporando na lei quem a exerce e quando e como ela deve ser exercida.

6 — Face ao disposto no artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99, há que alterar o Decreto-Lei n.º 55/87, de 31 de Janeiro, diploma que aprova a orgânica do MAI e que, por um lado, deverá passar a consagrar como uma das atribuições do ministério, a tutela das autarquias locais em matéria de PM e, por outro, poderia estabelecer que a IGAI, no seio do ministério, é o organismo de exercício da tutela do Governo sobre as autarquias locais em matéria de PM.

7 — Também a lei orgânica da IGAI careceria ela própria de ser alterada para passar a reflectir essa competência, consagrando-a, à semelhança do que já faz quando prevê a realização de acções inspectivas desenvolvidas de forma articulada com o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

8 — Os termos em que se concretizaria a alteração da Lei Orgânica da IGAI estariam dependentes da forma como viesse a ser disciplinada a própria intervenção tutelar da IGAI junto dos serviços de PM.

Introdução

1 — O presente parecer visa dar cumprimento aos despachos de fls. 16, 16 v.º e 17.

Em causa está a necessidade de realizar “[...] *um estudo sobre as competências da IGAI relativamente à Polícia Municipal no actual quadro legal [...] face à previsibilidade de futuras e diversificadas situações [...]*” — cf. fl. 16 v.º

2 — Esta temática já antes mereceu a atenção da IGAI em informação de 27 de Fevereiro de 1998 ⁽¹⁾.

Sendo certo que, à data, o enquadramento legal era diverso, a verdade é que a análise efectuada nessa altura permanece actual. Pela sua visão prospectiva e inteira pertinência respigam-se aqui quatro das seis conclusões então formuladas nessa informação, que aqui se acompanha:

“[...]”

C) [...], *se o legislador ordinário vier a fixar para às polícias municipais competências e possibilidades de intervenção do tipo das previstas para as forças de segurança, nomeadamente com utilização de meios de coerção armados, é de admitir a ocorrência de situações de conflito com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.*

⁽¹⁾ Dr. Alberto Augusto A. de Oliveira, in **Controlo Externo da Actividade Policial**, IGAI, 1998, p. 175.

- D) *Nesse pressuposto, é de reflectir sobre as possibilidades de um subsistema de tutela administrativa especificamente vocacionado para tal domínio.*
- E) *Em tais circunstâncias, as respectivas atribuições devem ser conferidas ao Ministério da Administração Interna, que as actuará através da Inspeção-Geral da Administração Interna.*
- F) *Pelo menos numa primeira fase este subsistema deverá limitar-se a uma integração harmónica no actual regime de tutela administrativa.”*

3 — Mais recentemente, o tema foi analisado a partir de um concreto comportamento de agente da PSP a prestar serviço em Polícia Municipal (PM) — Parecer n.º 5/NAT/2000 — v. fls. 18 a 23.

Para economia da análise e estudo que aqui se procurará fazer, aqueles parecer e informação são os pontos de referência e partida para a realização deste trabalho.

Isto dito, oferece-se dizer o seguinte:

I — As PM e a CRP

1 — Após a quarta revisão constitucional, resultante da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, a Constituição da República Portuguesa (CRP) passou a consagrar a existência das PM.

A verdade, porém, é que a CRP não nos diz o que sejam PM.

Prevendo, é certo, a existência destes corpos de polícia, a Lei Fundamental limita-se a dizer que as PM “[...] *cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.*”, e por aqui se fica cf. artigo 237.º, n.º 3, da CRP.

2 — Na procura de respostas, centremos a atenção em seis apontamentos que importa comentar.

2.1 — Em primeiro lugar, há que encarar a própria designação de PM, termo que, em si mesmo, encerra já um sentido que é limitativo.

Pela própria designação é evidente que as PM serão sempre corpos de polícia que se irão movimentar num espaço cujos limites físicos serão a área geográfica do respectivo município.

2.2 — Em segundo lugar, reforçando a percepção de que a intervenção das PM é **localizada**, actuando no nível restrito de cada comunidade local, está a própria inserção sistemática do artigo 237.º que não deixa lugar a dúvidas de que nos situamos no âmbito do poder local, veja-se título VIII e sua epígrafe.

2.3 — Em terceiro lugar, sem prejuízo de um maior aprofundamento posterior deste aspecto, considere-se ainda o artigo 237.º, n.º 3, e atente-se na redacção e no verbo empregue, “*cooperam*”.

Com esta norma vem fazer-se da PM um elemento que, acrescentando aos já existentes, converge para a manutenção da tranquilidade pública e protecção das comunidades locais.

Isso não quer dizer que as PM se substituem às polícias, antes assistem, ajudam e colaboram com estas nessa tarefa.

Para utilizar uma imagem, podemos dizer que, em matéria de manutenção da tranquilidade pública e protecção das comunidades locais, as PM são actores secundários, continuando o papel principal a estar reservado para as polícias.

2.4 — Em quarto lugar, continuando ainda no n.º 3 do artigo 237.º, verifica-se que a CRP deixa para o legislador ordinário a tarefa de definir quais são as atribuições e as competências das PM. Mas mesmo o que não é dito pode ser inferido.

O facto de a referência às PM surgir a par daquela que é feita às autarquias locais e seus órgãos só pode ter por significado que **as PM deverão intervir e actuar no âmbito das competências e atribuições das autarquias onde irão inserir-se.**

2.5 — Em quinto lugar, de acordo com a epígrafe do artigo 237.º, verificamos que a consagração constitucional das PM surge intimamente ligada à ideia de descentralização administrativa.

E mais, o legislador constitucional não se limita a relacionar a existência das PM com a descentralização, muito em particular reserva para estas um papel nesse domínio, conferindo-lhes poderes cujo exercício será concretizado a nível local.

Nessa perspectiva, e de acordo com a CRP, as PM são portanto um dos instrumentos para atingir a descentralização administrativa.

2.6 — Em sexto lugar, a norma do n.º 3 do artigo 237.º surge-nos na sequência de disposições onde, não só se menciona a descentralização administrativa, mas também se referenciam as atribuições e a organização das autarquias, bem como — v. o n.º 1 — a competência dos seus órgãos, a par da alusão que é feita — v. o n.º 2 — aos poderes da assembleia da autarquia local.

O plano em que surge a referência às PM é pois, abertamente, o plano autárquico.

Logo, há que concluir que é a partir da esfera autárquica que emergirão as atribuições e competências das PM, é na esfera autárquica que as PM se irão movimentar e é nela que se circunscreverá a sua actuação.

Para o legislador ordinário fica a indicação de que, **para além dessa óbvvia actuação**, aqueles corpos de polícia **cooperam** ainda na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.

A intervenção das PM é pois municipalizada/localizada.

3 — Face ao quadro constitucional, a existência das PM suscita ainda uma outra reflexão.

3.1 — A referência à **descentralização administrativa** envolve a ideia de que a Administração se **territorializa**, ou que há descentralização territorial, o mesmo é dizer, falamos de uma administração pública que é local, localmente autónoma, e na qual se vão inserir os serviços de PM. Donde as PM são parte integrante da Administração Pública e, portanto, são-lhes aplicáveis os princípios fundamentais consagrados no artigo 266.º da CRP.

Quer dizer, as PM visam a prossecução do interesse público, e toda a sua estrutura está subordinada à Constituição e à lei, pautando-se a sua actuação segundo os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.

3.2 — Mas mais, com as PM firma-se não só descentralização administrativa como há sobretudo uma “descentralização” da segurança, embora, obviamente, tal aconteça na restrita vertente da manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.

Tal constatação obriga a que tenhamos de perceber onde se situam os limites dessa segurança, localmente exercida, que envolve competências que agora são autárquicas, desempenhadas pelos serviços de PM.

Esta segurança “descentralizada” brota da própria segurança interna (SI).

Ainda que concisamente, é pois conveniente precisar neste parecer o que é a SI.

3.3 — Em geral, a SI é vista como uma actividade preventiva da criminalidade, mais especificamente e em particular, ela é entendida com o sentido e segundo a definição que nos é dada pela lei:

“A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.”

Perante esta definição, que resulta do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, verificamos que a SI é uma actividade extraordinariamente abrangente, delicada e complexa que visa assegurar valores críticos do Estado de direito democrático.

Mais, sendo certo que a SI congrega e visa defender valores fundamentais que englobam a **tranquilidade pública** e incorporam a **protecção de pessoas e bens**, a verdade, porém, é que a SI vai muito para além destas.

Dito de outro modo, a tranquilidade pública e a protecção de pessoas e bens — áreas nas quais as PM passam a cooperar — são apenas uma pequena fracção daqueles que se apresentam como os objectivos que a segurança interna se propõe alcançar e garantir, necessariamente, através das forças de segurança.

4 — Podemos pois sintetizar, dizendo que, muito para além da própria designação, em sede constitucional há todo um conjunto de indicadores que permitem afirmar que, territorialmente, as PM têm a sua área de actuação limitada à autarquia onde se inserem e a que pertencem.

Em termos organizacionais é também ponto assente que as PM se integram naquela que é a estrutura organizativa das autarquias locais, entendidas estas como pessoas colectivas territoriais que, dotadas de órgãos representativos, visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas — cf. artigo 235.º, n.º 2, da CRP.

É ainda dado adquirido que é no plano autárquico que as PM encontram as respectivas atribuições e competências nucleares, às quais acrescem agora, na *forma* de **cooperação**, a manutenção da tranquilidade pública e a protecção das comunidades locais, conforme disposto no artigo 237.º da CRP.

A área de segurança onde as PM passam a cooperar é apenas uma pequena fracção daqueles que se apresentam como os desígnios e o escopo que a segurança interna se propõe alcançar e garantir.

Vejamos como a lei trata esta matéria.

II — As PM e a lei

1 — Desde logo é de apontar a particularidade de que, nos termos da lei, as PM são **serviços municipais** — cf. artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto.

Nessa medida, cada PM é pertença do município que a instituiu.

Reforçando essa ideia, é de salientar a expressa consagração na letra da lei de que as PM têm âmbito municipal e não são susceptíveis de gestão associada ou federada — cf. artigo 1.º, n.º 2.

Noutro plano, mas respeitante ao mesmo princípio, dispõe-se que a competência territorial das PM coincide com a área do município, ao mesmo tempo que se determina que os agentes da PM não podem actuar fora do território do respectivo município — cf. artigo 5.º, n.ºs 1 e 2.

2 — É igualmente importante registar que as PM não têm estatuto de força de segurança.

Assim, ao mesmo tempo que reitera o papel assistencial e adjuvante das PM na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais, a Lei n.º 140/99 separa e distingue as PM das forças de segurança.

Em concreto, estabelece-se que “*As polícias municipais cooperam com as forças de segurança [...]*”, o que implica dizer que as primeiras não se incluem nem se confundem com as segundas e que umas e outras são **modelos diferentes de polícia** — cf. artigo 2.º, n.º 2.

3 — Mais, acentuando essa distinção entre as PM e as forças de segurança, ao mesmo tempo que, no plano das competências, intensifica a separação entre aquelas e estas, a Lei n.º 140/99 vem dispor ainda que, “*A aplicação da presente lei não prejudica o exercício de quaisquer competências das forças de segurança*” — cf. artigo 6.º, n.º 3.

Ou seja, quando e se em confronto as competências das forças de segurança prevalecem sobre as competências das PM.

Logo há aqui elementos bastantes que nos permitem afirmar que a posição relativa da PM face às forças de segurança é algo “sub-hierarquizada” enquanto força adjuvante que coopera na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.

4 — Na linha dos princípios antes referidos é de salientar também que as PM, caracteristicamente, estão vocacionadas de modo especial para o exercício de funções de *polícia administrativa*.

Quer dizer, no exercício dessas funções, cabe aos municípios (obviamente através das PM) fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos. É essa portanto a função primeira, ou se se quiser, o núcleo duro da actividade das PM — cf. artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, n.º 1, da Lei n.º 140/99.

Temos então que a actuação da PM envolve, em primeira linha e maioritariamente, o exercício de funções de polícia administrativa.

Essa constatação é ainda mais evidente face à estrutura e redacção do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, onde, inevitavelmente, se hierarquizam as funções que num e noutro são enunciadas.

Assim, a lei acentua esse pendor de polícia administrativa quando, de certo modo priorizando, começa por dizer, no n.º 1 do artigo 3.º, quais as matérias em que a PM faz incidir o exercício de funções de polícia administrativa.

Só depois surge o n.º 2 do artigo 3.º, que vem dar ainda mais consistência a esta interpretação, quando o corpo da norma vem dispor que as PM “[...] *exercem, ainda, funções nos seguintes domínios [...]*”, redacção que manifestamente secundariza as funções que nele se enunciam, ao mesmo tempo que amplifica o disposto no n.º 1 e, portanto, dá prioridade ao papel da PM como polícia administrativa.

5 — Neste percurso pela Lei n.º 140/99 e como de certo modo já vimos antes, há igualmente a registar que, para além das funções de polícia administra-

tiva que se encontram atribuídas à PM, acrescem as funções que envolvem cooperar na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.

5.1 — Nesse domínio — por contraponto com o n.º 1, de estrutura exemplificativa — o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 140/99 vem dispor, de forma restritiva e taxativa, que tais funções compreendem:

- a) A vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas;
- b) A guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais;
- c) A regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal.

5.2 — É, como pode perceber-se, domínio algo escasso e apertado de funções envolvendo matéria de segurança.

O conteúdo dessas funções surge depois enunciado, também de forma taxativa e em sede de competências, no artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 140/99. Entre essas competências avultam as das alíneas a), b), d), e), f), h), i), j) e m), que abarcam matérias relacionadas com a segurança e cujo ponto de união entre todas elas se materializa no exercício de funções em que, inevitavelmente, os agentes da PM estão em permanente contacto com o cidadão.

5.3 — É assim materializada em lei o que certa doutrina designa por “**territorialização da polícia**” (2).

De resto, o legislador reconhece ser seu propósito concretizar tal territorialização.

Pode ler-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março — diploma que veio regular a criação dos serviços de PM — “[...] *constitui objetivo fulcral do actual governo, na área da segurança, [...] dar expressão material à criação de polícias municipais, que são o veículo fundamental da territorialização da segurança [...]*”.

5.4 — Confirma-se pois o papel instrumental que as PM jogam em matéria de segurança e da sua territorialização. Ao mesmo tempo, e em termos mais gerais, pode observar-se a existência de descentralização administrativa, na me-

(2) A política de territorialização da polícia surge integrada num processo mais global que, pressupondo uma definição de prioridades, consiste numa reorganização da acção administrativa no território nacional, de modo a torná-la mais próxima dos administrados e tendo por horizonte a criação de uma polícia de proximidade — cf., entre outras, <http://www.police.online.fr/pmfrance.htm>.

dida em que novas competências e responsabilidades são atribuídas tanto ao município como ao presidente da câmara — cf. artigo 6.º da Lei n.º 140/99.

É igualmente inquestionável que as autarquias locais, através dos seus serviços de PM, passam a deter um conjunto de competências e adquirem uma capacidade (revestida de autoridade) para exercer funções que abarcam matérias relacionadas com a segurança.

5.5 — É face a todo este enquadramento, onde sobressai o exercício de funções na área da segurança, que os agentes das PM são detentores de poderes de autoridade.

Dispõe o artigo 14.º, n.º 1, da Lei n.º 140/99, que quem faltar à obediência a ordem ou mandado legítimos, que tenham sido regularmente comunicados e emanados do agente da PM, será punido com a pena prevista para o crime de desobediência.

Acresce dizer que o n.º 2 do artigo 14.º admite também que os agentes da PM possam identificar infractores.

5.6 — É igualmente de assinalar que o recurso a meios coercivos está contemplado na lei.

Porém, os agentes da PM só podem usar os meios coercivos, na estrita medida das necessidades decorrentes do exercício das suas funções, da sua legítima defesa ou de terceiros — cf. artigo 16.º, n.º 1, da Lei n.º 140/99.

O princípio anterior admite (podemos dizer assim) uma excepção que se estrutura e assenta numa obrigação.

Quando o interesse público determine a indispensabilidade do uso de meios coercivos não autorizados ou não disponíveis para a PM, os agentes devem solicitar a intervenção das forças de segurança territorialmente competentes, é o que dispõe o n.º 2 do artigo 16.º

Confirma-se portanto, e uma vez mais, que as PM não são forças de segurança.

5.7 — Percebe-se, aliás, que o legislador evidencia, aos mais diversos níveis, a prudência e o cuidado de claramente distinguir as PM das forças de segurança, ao mesmo tempo que demonstra a preocupação de delimitar com precisão os casos em que os agentes da PM podem recorrer a meios coercivos.

Pode ler-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 40/2000, de 17 de Março, diploma que veio regular as condições e o modo de exercício de funções de agente de PM:

“[...] Considerando que, nos termos da lei, as polícias municipais cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais, mostra-se necessário regulamentar as condições e o modo de exercício de função de polícia municipal, de modo que seja inequívoca a distinção entre estes modelos de polícia [...]”.

5.8 — Por outro lado, é de acentuar também que o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40/2000, por forma a afastar quaisquer dúvidas, estabelece de forma expressa que os agentes da PM estão sujeitos, entre outros, aos deveres consignados na CRP ⁽³⁾.

Quanto aos meios coercivos, o artigo 5.º do mesmo diploma, salvaguardando os condicionalismos legais, dispõe que os agentes de PM podem fazer uso dos mesmos para:

- a) Repelir uma agressão ilícita, actual ou iminente de interesses ou direitos juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros;
- b) **Vencer a resistência** à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir.

5.9 — Confirma-se portanto que os agentes de PM dispõem de competência, que é simultaneamente direito, para **recorrer a meios coercivos**, sendo que a amplitude destes vai encontrar fundamento, limite e alcance em expressões como “[...] *vencer a resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções* [...]” ou “[...] *repelir uma agressão ilícita* [...]” ⁽⁴⁾.

Porque, acrescentando a esses meios coercivos, os agentes da PM estão investidos dos poderes de autoridade que decorrem da lei ⁽⁵⁾, a que se vem juntar o direito de acesso e livre trânsito e o uso e porte de arma ⁽⁶⁾, então, estão criadas as condições e fica em aberto a possibilidade de ocorrer — por mais remota que seja — uma situação de desrespeito por direitos, liberdades e garantias.

É face a este quadro de referências, que são as que mais importam para este parecer, que se colocam as questões que envolvem o exercício de poderes tutelares, e a partir das quais poderá equacionar-se uma intervenção da IGAI.

Vamos pois centrar a nossa atenção na disciplina da tutela administrativa e verificar de que forma esta obtém consagração na lei.

⁽³⁾ V. p. 5, ponto 3.1, deste parecer.

⁽⁴⁾ Artigo 5.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*, do Decreto-Lei n.º 40/2000, de 17 de Março.

⁽⁵⁾ Artigo 14.º da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto, e artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 40/2000.

⁽⁶⁾ Artigos 4.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 40/2000, de 17 de Março.

III — As PM e a tutela administrativa

1 — Antes de mais, e em termos muito gerais, assentemos algumas ideias.

É de recordar que em direito administrativo a tutela é disciplina que tem carácter excepcional face à regra da autonomia das pessoas colectivas de direito público. Esse carácter de excepção advém do facto de que seria destituído de sentido que, por um lado, a lei criasse determinado organismo, personalizando-o e, depois, por outro, não o investisse da capacidade necessária e suficiente para resolver de forma livre e autónoma problemas emergentes do desempenho das suas atribuições.

Embora sujeito passivo da tutela, o órgão tutelado continua portanto a ser detentor da iniciativa para a prática dos actos relacionados com a prossecução dos seus fins, cabendo ao órgão tutelante apenas o poder de, conforme os casos, orientar, autorizar, aprovar ou fiscalizar esses mesmos actos (7).

A tutela administrativa, enquanto poder, não é algo que se adquira, ao contrário, é sempre uma competência originária dos respectivos titulares, aliás, constituindo o seu exercício um **dever funcional**. Sendo certo que os poderes tutelares não podem presumir-se, a fonte da tutela há-de ser sempre a lei. Mais, a tutela administrativa apenas pode ser exercida no quadro, termos e formas previstos directamente na lei (8) (9).

Daí decorre que é não só fundamental que a lei preveja a relação tutelar, como é indispensável que indique as entidades entre as quais essa relação se estabelece e os poderes que envolve (10).

2 — Desde logo se constata que o legislador da Lei n.º 140/99 veio consagrar princípios e definiu regras em matéria de tutela administrativa. Necessitava de o fazer? Vejamos.

(7) Veja-se, Marcelo Caetano, in *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10.ª ed. (reimpressão), Almedina, 1980, pp. 230 e segs., e Sérvulo Correia, in *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, Danúbio, 1982, pp. 201 e segs.

(8) V. Parecer da PGR n.º 90/85, de 12 de Janeiro de 1989, in *Diário da República*, de 23 de Março de 1990, Parecer da PGR n.º 126/90, de 24 de Abril de 1991, in *Diário da República*, de 14 de Outubro de 1991.

(9) Sobre o tema vejam-se ainda Acórdão do TC n.º 260/98, de 5 de Março de 1998, in *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 76, de 31 de Março de 1998, pp. 1414 e segs., e Acórdão do STA de 4 de Junho de 1997, in *BMJ*, n.º 468, p. 448.

(10) V. Joaquim Coelho Lima, “Tutela administrativa”, in *Revista do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público*, n.º 23, 3.º trimestre de 1985, pp. 9 e segs.

O artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 140/99 vem dispor:

“A verificação do cumprimento das leis e dos regulamentos por parte dos municípios, em matéria de organização e funcionamento das respectivas polícias municipais, compete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais.”

Uma aparente redundância parece resultar desta norma se cotejada com o disposto na Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto. De facto, conforme é previsto no artigo 2.º da Lei n.º 27/96, a tutela administrativa abrange, para além de outros, os serviços das autarquias.

Por outro lado, o artigo 5.º da mesma lei prevê que são os ministros das áreas das finanças e das autarquias locais quem, de forma articulada, assegura o exercício dessa competência tutelar.

Assim, e porque nos termos da lei as PM são serviços municipais ⁽¹⁾, para efeitos de tutela administrativa aqueles corpos de polícia seriam já abrangidos pelas disposições da Lei n.º 27/96.

Pode pois perguntar-se qual a razão de ser e a utilidade do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 140/99?

A resposta, crê-se, está no n.º 2 do mesmo artigo 9.º

Esta afirmação carece de ser explicada e fundamentada.

3 — Dispõe o n.º 2 do artigo 9.º:

“Quando existam fundados indícios de desrespeito pelos direitos, liberdades e garantias por parte das polícias municipais, a verificação da legalidade dos actos é ordenada pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das autarquias locais que, mediante despacho conjunto, determinam a realização do inquérito ou sindicância.”

Ou seja, verificamos que, com o artigo 9.º, o legislador:

No n.º 1 — estabelece uma norma de aplicação geral;

No n.º 2 — institui uma norma de aplicação excepcional.

4 — Mais em pormenor verificamos que no n.º 1 do artigo 9.º são reafirmados princípios e regras aplicáveis a situações, ditas, de “normalidade”,

⁽¹⁾ Artigo 1º, n.º 1, da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto, e artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

que, enquanto tais, justificam tão-só uma intervenção tutelar, digamos assim, “clássica”.

Nessa perspectiva, como qualquer outro serviço de uma autarquia, um serviço de PM é, regra geral, objecto de uma tutela administrativa “comum”. O n.º 1 deixa isso bem claro, e, em termos gerais, o regime de tutela nele previsto tem dois titulares a quem compete o respectivo exercício no âmbito das competências próprias de cada um.

Significa isto dizer que a regra aqui prevista segue o regime da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto.

Significa dizer ainda que qualquer daqueles dois titulares, de modo individual, com total autonomia, quando entenda necessário e sem depender do outro, pode desencadear todas as acções que respeitem ao exercício da sua específica competência tutelar.

5 — Já não é assim com o regime de excepção consagrado no n.º 2.

Desde logo, porque o regime de excepção só é de aplicar quando “[...] *existam fundados indícios de desrespeito pelos direitos, liberdades e garantias por parte das polícias municipais [...]*”.

Preenchido aquele requisito, acresce a particularidade de que, neste regime de excepção, nenhum dos dois titulares pode promover individual, autónoma e isoladamente qualquer intervenção tutelar.

Isto obriga a que tenha de haver, quanto a esta matéria, sintonia de análise, aquiescência de métodos e uma intervenção concertada de ambos os titulares do poder tutelar.

Pode, inclusive, dizer-se que há aqui uma tarefa comum a realizar que pressupõe comparticipação de obrigações e de responsabilidades entre os membros do Governo das áreas da administração interna e das autarquias locais.

Daí que, não é difícil concluir que só a partir de uma posição comum será possível àqueles dois membros do Governo determinar “[...] *a realização do inquérito ou sindicância*” às PM ⁽¹²⁾.

Por conseguinte, podemos dizer que só aparentemente a norma do n.º 1 é redundante, pois que, no seio do artigo 9.º, ela cumpre a função de permitir compreender, em toda a sua plenitude, o carácter de excepção da norma do n.º 2.

6 — Porém, porque a tutela exercida no âmbito do n.º 1 é diferente daquela que é exercida nos termos do n.º 2, porque os pressupostos para o exer-

(12) Artigo 9.º, n.º 2, parte final, da Lei n.º 140/99.

cício de uma ou de outra não são os mesmos, porque as próprias exigências de intervenção são distintas, é compreensível que as entidades a quem essa tutela é atribuída sejam também elas diferentes.

Aliás, essa diferenciação só em parte ocorre.

Na verdade, nos termos do artigo 9.º, seja no âmbito do n.º 1, seja do n.º 2, o membro do Governo responsável pela **área das autarquias locais** é sempre detentor de competência tutelar.

Assim, face ao disposto no n.º 1 ele intervém a par do membro do Governo responsável pela área das finanças. Por força do n.º 2 ele actua juntamente com o membro do Governo responsável pela área da administração interna.

7 — Há ainda uma disparidade de monta a que importa dar a devida atenção.

Diferentemente do disposto no n.º 1, a intervenção tutelar prevista no n.º 2 está dependente de um **despacho conjunto** dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das autarquias locais.

Estamos pois perante algo a que poderíamos chamar de “**tutela partilhada**”, em que, verificada a existência de fundados indícios de desrespeito pelos direitos, liberdades e garantias por parte de um serviço de PM, nenhum dos dois membros do Governo, da área das autarquias locais e da área da administração interna, pode unilateralmente desencadear um inquérito ou sindicância a esse serviço.

Este facto permite perceber o quão excepcional é a intervenção tutelar exercida nos termos do n.º 2 do artigo 9.º, ao mesmo tempo que intensifica a necessidade em ser alcançada uma posição comum entre os membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das autarquias locais.

Temos então que esta “tutela partilhada” foge manifestamente ao quadro jurídico da tutela administrativa “clássica”, cujo respectivo regime se encontra disciplinado na Lei n.º 27/96, diploma que é o esteio do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 140/99.

Assim se distinguem as situações, ditas, “normais” — e a concomitante tutela administrativa “comum” — dos casos que, sendo caracteristicamente mais complexos e melindrosos, exigem um exercício “peculiar” de poder tutelar, mais especializado e mais rigoroso.

Uma coisa é certa, o membro do Governo da área da administração interna, adquirindo a partir do artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99 competência tutelar sobre as PM, com base na mesma norma não pode, por si só, determinar a realização de inquérito ou sindicância a um serviço de PM.

Vejamos como articular esta matéria com a actuação da IGAI.

IV — As PM e a IGAI

1 — Na origem da IGAI está o Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 3/99, 4 de Janeiro.

Segundo esta Lei Orgânica (LOIGAI), a IGAI é um serviço central de inspecção, fiscalização e apoio técnico do Ministério da Administração Interna, dotado de autonomia técnica e administrativa.

No seio do Ministério a IGAI responde apenas perante o Ministro da Administração Interna (MAI), do qual depende directamente.

Caracteristicamente a IGAI é detentora de independência funcional, a qual lhe é assegurada pela autonomia técnica e administrativa consagrada na respectiva lei orgânica.

Caracteriza-se ainda a IGAI por ser uma inspecção de alto nível e por o seu pessoal dirigente e de inspecção constituir um corpo especial sujeito a regime próprio.

Como elemento da administração activa, toma pois todas as iniciativas que entender, dentro dos limites da lei, para investigar e descobrir quaisquer irregularidades ou ilegalidades nos serviços ou entidades objecto da sua intervenção.

2 — No exercício das suas funções a IGAI utiliza dois modos de actuação:

- Por um lado, seguindo o respectivo plano de actividades, **a actuação ordinária**, através da qual desenvolve actividades normais de fiscalização, de forma sistemática, regular e contínua, aparecendo de surpresa num serviço, para uma inspecção onde menos se espera;
- Por outro lado, e fora do plano de actividades, **a actuação extraordinária**, através da qual faz averiguações, realiza inspecções, e instrui os processos superiormente determinados, o mesmo é dizer determinados pelo MAI.

É igualmente de assinalar a singularidade de a IGAI ser “instrumento” de defesa da legalidade democrática, tanto assim que é:

“[...] um serviço de inspecção e fiscalização especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância social [...]” ⁽¹³⁾

⁽¹³⁾ V. nota preambular do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro.

3 — Com interesse para este parecer é ainda de referir que a actuação da IGAI abrange **todos os serviços directamente dependentes ou tutelados pelo MAI**, ou seja, todos esses serviços encontram-se sob **tutela inspectiva** da IGAI.

4 — Esta muito breve caracterização é suficiente para que possamos determinar que a tutela inspectiva exercida pela IGAI é, na sua especificidade, harmónica e simetricamente proporcional ao alcance daquelas que são as competências atribuídas ao MAI.

Mais, podemos afirmar que a IGAI exerce competências que não têm qualquer paralelo noutras inspecções. À IGAI estão cometidas atribuições onde não só pontua a especificidade, como ainda a singularidade de funções face ao universo inspectivo, facto que a distingue de qualquer congénere organismo de inspecção.

Recorde-se que a exigência que presidiu à criação da IGAI assentava na necessidade de:

*“[...] estabelecer um mecanismo operacional de controlo e fiscalização da legalidade de **num dos domínios seguramente mais delicados da actuação do Estado de direito democrático**, isto é, no domínio do exercício de poderes de autoridade e do uso legítimo de meios de coerção, pelas forças e serviços de segurança que podem, em alguns casos, conflituar com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos [...]”* ⁽¹⁴⁾
[O sublinhado é nosso.]

Por isso também a IGAI é uma inspecção de alto nível.

5 — Verificámos que a lei não só investe as PM de poderes de autoridade, como ainda permite que estas possam fazer uso de meios coercivos e utilizem armas ⁽¹⁵⁾.

Verificámos também que as PM estão, para além de outros, sob tutela do MAI ⁽¹⁶⁾.

Verificámos ainda que a IGAI exerce uma tutela inspectiva que é harmónica e simetricamente proporcional ao alcance daquelas que são as competências atribuídas ao MAI ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Veja-se nota preambular do Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto.

⁽¹⁵⁾ Artigos 14.º, 16.º e 17.º da Lei n.º 140/99, e 5.º, n.ºs 1 e 2, e 9.º do Decreto-Lei n.º 40/2000.

⁽¹⁶⁾ Artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99.

⁽¹⁷⁾ Artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 227/95.

Toda esta realidade, porém, não pode conduzir-nos a raciocínios precipitados e lineares que nos possam levar a pensar que, sendo o MAI detentor de competência tutelar sobre as PM, estas seriam também alcançadas pela tutela inspectiva da IGAI. Não é assim tão simples.

6 — De facto, e como verificámos igualmente, a tutela do MAI sob as PM é peculiar, porque partilhada com o membro do Governo da área das autarquias locais, sendo que, hoje, esse membro do Governo é o Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT) ⁽¹⁸⁾.

No seio do MAOT insere-se por seu turno a IGAT, organismo que está vocacionado para o exercício da tutela inspectiva sobre as autarquias locais e seus serviços ⁽¹⁹⁾.

7 — Tudo ponderado, e porque a lei não reconhece ao MAI competência para unilateralmente determinar a realização de inquérito ou sindicância a um serviço de PM, por maioria de razão, não pode a IGAI tomar a iniciativa de o fazer.

Forçoso é portanto que se conclua que, no actual estágio e configuração do quadro legal vigente, em particular atento o disposto na Lei n.º 140/99 e o sentido do seu artigo 9.º, n.º 2, não parece que a IGAI detenha competência para, por sua iniciativa, exercer tutela inspectiva sobre as PM.

8 — Contudo, não é de rejeitar a eventualidade de, mediante despacho conjunto do MAI e do MAOT, poder ser determinada à IGAI a realização de inquérito ou sindicância a um serviço de PM, algo que aqui se conjugaria com o disposto no artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da LOIGAI.

Estariámos portanto no domínio da actuação extraordinária da IGAI.

Esta hipótese permanece em aberto face à redacção do artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99, já que a norma deixa indefinido qual o organismo (ou organismos) a quem pode ser determinada a realização do inquérito ou sindicância ⁽²⁰⁾.

Diga-se no entanto que esta hipótese daria certamente azo a dúvidas, em particular suscitaria a questão de saber se a IGAT teria aqui a desempenhar articuladamente (ou não) algum papel e, em caso afirmativo, qual ⁽²¹⁾.

⁽¹⁸⁾ V. artigo 25.º, n.ºs 2 e 5, do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 267-A/2000, de 20 de Outubro.

⁽¹⁹⁾ Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 64/87, de 6 de Fevereiro.

⁽²⁰⁾ Vejam-se disposições conjugadas do artigo 2.º, n.º 2, da LOIGAI e artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99.

⁽²¹⁾ A IGAT — Inspecção-Geral da Administração do Território é o organismo de exercício da tutela inspectiva do Governo sobre as autarquias locais, “ex vi” artigos 1.º, 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 64/87, de 6 de Fevereiro.

9 — Esta é uma matéria onde não pode haver ambiguidades e, muito menos, sobreposição ou “concorrência” de competências.

Com o artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99 institui-se uma forma peculiar de tutela administrativa, se se quiser, um subsistema de tutela administrativa, de que, evidentemente, apenas nos são apresentados os contornos gerais.

O artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99, enquanto norma, é laconicamente insuficiente. Pendentes de explicação, permanecem muitas questões para as quais a Lei n.º 27/96 não pode nem está em condições de proporcionar resposta.

10 — Parece portanto óbvio que o legislador deixou por disciplinar não só a forma como deve ser exercida esta peculiar competência tutelar, como o aspecto prático da articulação entre o MAI e, face à actual orgânica do Governo, o MAOT.

É notório que o legislador da Lei n.º 140/99 não desceu ao pormenor de regular o conteúdo do procedimento que estará na base do **despacho conjunto** previsto no artigo 9.º da Lei n.º 140/99.

Carece de ser esclarecido onde se inicia e quem conduz (se o MAI, se o MAOT, se ambos) o processo que irá permitir a recolha e análise dos “[...] *fundados indícios de desrespeito pelos direitos, liberdades e garantias por parte de um serviço de PM*”. Só a partir desses indícios, e desde que se conclua que os mesmos têm fundamento, é possível conceber a produção do despacho conjunto pelo MAI e pelo MAOT.

Resta dizer que também é necessário clarificar a quem compete formular o **juízo de valor** (se ao MAI, se ao MAOT, se a ambos, se a outrem) que antecede a qualificação dos indícios como “*fundados*”.

Por conseguinte, são muitas e relevantes as questões que ainda exigem uma resposta e que devem ser disciplinadas.

Parece assim demonstrada a necessidade de estatuir regras que clarifiquem esta ainda incipiente e específica prática tutelar.

V — Últimas considerações

1 — A reflexão sobre a temática proposta leva-nos a concluir que o artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99 carece de ser regulamentado. Há que o dizer, esta é a grande conclusão deste parecer.

Em causa está a necessidade de, com rigor, definir conteúdos, disciplinar procedimentos e atribuir as competências que são determinantes para o exercício desta “tutela partilhada”, incorporando na lei, quem a exerce e quando e como ela deve ser exercida.

2 — Embora seja de reconhecer que a Lei n.º 27/96 pode suprir algumas das necessidades de regulamentação de que carece o artigo 9.º, n.º 2, a sua insuficiência em relação a outras parece evidente.

A “tutela partilhada”, tal qual consagrada no artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99 é, nos seus contornos, consistentemente peculiar, encerra um cunho algo complexo, ao mesmo tempo que se concretiza em moldes substancialmente diferentes da tutela administrativa, dita “clássica”, pelo que, mesmo a serem-lhe aplicadas as disposições da Lei n.º 27/96, resistências e dificuldades resultantes do seu exercício ficariam sem solução porque encontrariam o vazio legal e regulamentar.

3 — Importa que se esclareçam e definam orientações quanto à forma e conteúdo do procedimento administrativo a que a tutela partilhada necessariamente irá dar origem.

Muito em particular carecem de ser regulamentados:

- a) Os termos em que o despacho conjunto é produzido pelo MAI e pelo MAOT;
- b) A forma como deve ser articulado o trabalho conjunto deste dois ministérios;
- c) A configuração e o percurso que permite chegar a esse despacho conjunto.

Sobretudo, conhecida a notícia de um caso de “[...] *desrespeito pelos direitos, liberdades e garantias por parte de um serviço de PM [...]*”, importa ainda que fique muito bem definido a quem competirá realizar as diligências e, eventualmente, as averiguações que irão permitir obter os elementos em que irá alicerçar-se o **despacho conjunto** ⁽²²⁾. À IGAI? à IGAT? a ambas?

4 — Esta matéria e, muito em particular, os aspectos antes apontados não podem ficar pendentes de decisões tomadas no momento e caso a caso.

São o rigor e a certeza jurídica que exigem que toda esta matéria seja regulamentada.

Deixando-se por regulamentar o artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99, estar-se-á a propiciar a emergência de controvérsia, tensão e, eventual, mal-estar entre serviços e ministérios.

⁽²²⁾ O artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99 permite antever que o despacho é necessariamente precedido de um juízo de valor sobre indícios, que por seu turno hão-de ser qualificados como fundados.

Por seu turno, esse potencial antagonismo entre serviços e ministérios poderá dar lugar à falta de colaboração, à ineficiência e, porventura, até ao impasse procedimental.

Caso não se regule o artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99, a tutela partilhada ver-se-á destituída de mecanismos que operacionalizem o seu exercício, o que significa dizer — é essa a convicção do signatário — que ficaremos com uma norma simplesmente inoperante.

5 — Acresce dizer finalmente que, não só essa regulamentação é necessária, como será ainda imprescindível alterar algumas leis orgânicas (LO).

Assim, entre essas LO está, pelo menos, o Decreto-Lei n.º 55/87, de 31 de Janeiro, diploma que aprova a orgânica do MAI e que deverá passar a:

- a) Consagrar como uma das atribuições do Ministério, a tutela das autarquias locais em matéria de PM;
- b) Estabelecer ainda que a IGAI, no seio do Ministério, é o organismo de exercício da tutela do Governo sobre as autarquias locais em matéria de PM ⁽²³⁾.

É óbvio que, neste último caso, também a LOIGAI careceria ela própria de ser alterada para passar a reflectir essa competência, consagrando-a ⁽²⁴⁾, aliás, à semelhança do que já faz quando prevê a realização de acções inspectivas desenvolvidas de forma articulada com o Ministério dos Negócios Estrangeiros ⁽²⁵⁾.

Parece igualmente óbvio que os termos em que se concretizaria a alteração da LOIGAI estariam dependentes da forma como viesse a ser disciplinada a própria intervenção tutelar da IGAI junto dos serviços de PM.

6 — Globalmente consideradas, a regulamentação do artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99 e as alterações às leis orgânicas antes indicadas iriam operacionalizar a tutela partilhada.

⁽²³⁾ A introdução desta alteração estará dependente daquela que vier a ser a orientação superior sobre esta matéria, nomeadamente, se vier a confirmar-se a atribuição dessa competência à IGAI, caso em que seria então necessário clarificar quais os termos em que se concretizaria o exercício dessa competência, a partir de que momento e se se realizaria de forma isolada ou conjuntamente com outro organismo.

⁽²⁴⁾ Sendo certo que os poderes tutelares não podem presumir-se, que a fonte da tutela há-de ser sempre a lei, que a tutela administrativa apenas pode ser exercida no quadro, termos e formas previstos directamente na lei, não faz sentido que, sendo a IGAI detentora de uma específica competência tutelar sobre um determinado organismo ou serviço, a própria LOIGAI seja quanto a ela omissa.

⁽²⁵⁾ V. artigo 2.º, n.º 3, da LOIGAI.

Assim, a ainda incipiente tutela partilhada adquiriria substância e ganharia em clareza.

Deste modo, estariam criadas as condições e seriam estabelecidos os meios, delimitadas as competências e, nos seus diversos níveis, discriminados os titulares do poder tutelar partilhado, que contribuem para a consecução dos resultados pretendidos.

Concluindo

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

- 1.^a É autárquica a área de actuação das PM, como é ainda ao plano autárquico que as PM têm circunscritas as respectivas atribuições e competências nucleares, às quais acrescem, na forma de **cooperação**, a manutenção da tranquilidade pública e a protecção das comunidades locais;
- 2.^a Para além de investir as PM de poderes de autoridade, a lei permite ainda que estes corpos de polícia possam fazer uso de meios coercivos, criando-se assim as condições para que possa ocorrer, mesmo por mais remota que seja, uma situação de desrespeito por direitos, liberdades e garantias;
- 3.^a Em matéria de desrespeito por direitos, liberdades e garantias as PM estão sob “tutela partilhada” do MAI e do MAOT, sendo que, nesse domínio, a realização de inquérito ou sindicância dependente de despacho conjunto daqueles dois membros do Governo;
- 4.^a A IGAI exerce uma tutela inspectiva que é harmónica e simetricamente proporcional ao alcance daquelas que são as competências atribuídas ao MAI;
- 5.^a O n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 140/99 carece de ser regulamentado para que, com rigor, se definam conteúdos, se disciplinem procedimentos e se atribuam as competências que são determinantes para o exercício desta “tutela partilhada”, incorporando na lei quem a exerce e quando e como ela deve ser exercida;
- 6.^a Face ao disposto no artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99, há que alterar o Decreto-Lei n.º 55/87, de 31 de Janeiro, diploma que aprova a orgânica do MAI e que, por um lado, deverá passar a consagrar como uma das atribuições do Ministério, a tutela das autarquias locais em matéria de PM e, por outro, poderia estabe-

lecer que a IGAI, no seio do Ministério, é o organismo de exercício da tutela do Governo sobre as autarquias locais em matéria de PM;

7.^a Também a Lei Orgânica da IGAI careceria ela própria de ser alterada para passar a reflectir essa competência, consagrando-a, à semelhança do que já faz quando prevê a realização de acções inspectivas desenvolvidas de forma articulada com o Ministério dos Negócios Estrangeiros;

8.^a Os termos em que se concretizaria a alteração da lei orgânica da IGAI estariam dependentes da forma como viesse a ser disciplinada a própria intervenção tutelar da IGAI junto dos serviços de PM.

Proposta

Assim, para os efeitos das conclusões que antecedem:

Proponho que a IGAI submeta este assunto à apreciação de S. Ex.^a o Ministro da Administração Interna, remetendo-se-lhe o presente parecer.

Este, salvo melhor e outro aprofundamento, o meu parecer.

À consideração superior.

Lisboa, 23 de Novembro de 2000.

O Técnico Jurista,

Eurico João Silva.

25 — ESCOLAS DE CONDUÇÃO

Parecer n.º 1/2001

Por despacho da Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral, foi determinado ao signatário a elaboração de parecer quanto a uma denúncia apresentada por três candidatas a condutoras, que invocam a ilegalidade de uma “decisão desprovida de qualquer fundamento legal proveniente da Direcção-Geral de Viação, transmitida pela APEC — Associação Portuguesa de Escolas de Condução — e que tem estado a causar elevados danos morais e materiais”, às denunciantes.

Segundo as mesmas, tal decisão determinou-lhes a repetição do exame teórico, para obtenção da carta de condução, já realizado e em que foram aprovadas.

Requerem “que sejam tomadas todas as decisões e medidas necessárias junto das entidades implicadas, de forma que os testes teóricos realizados e aprovados a 29 de Agosto de 2000 sejam considerados válidos, tornando-se assim possível a marcação e realização do exame prático de condução”.

1 — O Código do Procedimento Administrativo (CPA), como emana do seu artigo 74.º, reconhece o direito de toda a pessoa natural ou jurídica dirigir pedidos às autoridades e organismos da Administração do Estado em matéria da sua competência.

A competência é o conjunto de funções ou poderes funcionais conferidos por lei ao órgão da pessoa colectiva a que pertence, com vista ao desempenho das atribuições desta.

O n.º 1 do artigo 29.º do CPA estatui que a competência é definida por lei ou regulamento e é irrenunciável e inalienável, estabelecendo-se, consequentemente, o princípio da prescrição normativa da competência.

Em direito público a competência dos órgãos não se presume, antes deve estar outorgada de forma expressa ou claramente implícita por uma norma jurídica, para que possa ser considerada como legalmente existente. Como refere Ramon Martin Mateo, in *Manual de Derecho Administrativo*, a administração não tem poderes imanes, esses poderes têm de estar previstos na lei. Só esta estabelece a competência dos órgãos de pessoa colectiva. Em conclusão, como referem os Acórdãos do STA de 14 de Abril de 1950 e 9 de Junho de 1950, a competência tem de emanar da lei expressamente, como impõe o princípio da legalidade.

Para além do a florado princípio, que flui do artigo 740.º do CPA, a doutrina dos direitos reaccionais ensina que qualquer sujeito que seja alvo de uma actuação por parte da Administração, que não seja legal, habilita o afectado a defender a integridade desse sujeito.

Assim nos aparecem as denúncias, que são declarações feitas perante a Administração, com o objecto de incitar a abertura de um procedimento em que venha a produzir-se um acto administrativo capaz de resolver a situação nela relatada e a queixa, que é uma declaração também feita perante a Administração, com o objectivo de promover a abertura de um procedimento que culminará com a aplicação de uma sanção a um agente administrativo pela prática de actos ou factos censuráveis.

Refira-se ainda, na esteira de Ramon Mateo, que, em casos de denúncia de um particular, a Administração não está obrigada a actuar, podendo optar pela não iniciativa do procedimento administrativo.

2 — No âmbito da intervenção dos particulares no procedimento administrativo, estatui o artigo 52.º do CPA que os mesmos têm o direito de intervir pessoalmente ou nele se fazer representar ou assistir.

Têm legitimidade para iniciar o procedimento administrativo e para nele intervir os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões que nele forem ou possam ser tomadas — artigo 53.º do CPA, sendo titulares dos referidos direitos subjectivos “aqueles que obtêm estes direitos como consequência de uma norma ou um acto nela baseado, que por forma directa vá destinado a proteger ou a criar uma situação jurídica que os beneficie” — autor e obra citada.

Por seu turno, o interesse legítimo é a situação jurídica em que se encontra um sujeito em relação a uma norma objectiva, de molde a que o cumprimento desta lhe produza um benefício, enquanto a sua infracção lhe origina um prejuízo na sua esfera. Foi para a sua defesa que o ordenamento jurídico concedeu ao respectivo titular a faculdade de actuar. Tal faculdade constitui um direito reaccional ou impugnatório.

3 — As decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visam produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta são actos administrativos, segundo o conceito que emana do artigo 120.º do CPA.

E é acto lesivo o acto administrativo que projecta os seus efeitos negativamente na esfera jurídica do administrado, sacrificando direitos ou ofendendo interesses legalmente protegidos.

O CPA, nos artigos 158.º e seguintes, estatui que os particulares têm direito de solicitar a revogação ou modificação dos actos administrativos. Tal direito pode ser exercido mediante reclamação para o autor do acto, ou mediante recurso para o superior hierárquico do mesmo, ou, ainda, mediante recurso para o órgão que exerce poderes de tutela ou superintendência sobre o autor do acto. As reclamações e os recursos podem ter por fundamento a ilegalidade ou a inconveniência do acto administrativo impugnado, tendo legitimidade para tal efeito — artigo 160.º — os titulares dos direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que se considerem lesados pelo acto administrativo. A reclamação é possível de qualquer acto administrativo, salvo disposição legal em contrário e os recursos hierárquicos têm por objecto os actos administrativos praticados por órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos, desde que a lei não exclua tal possibilidade.

O recurso hierárquico é necessário ou facultativo, consoante o acto a impugnar seja ou não insusceptível de recurso contencioso. Ainda que o acto que seja objecto de recurso hierárquico seja susceptível de recurso contencioso, tanto a ilegalidade como a inconveniência do acto podem ser apreciados naquele.

4 — Na marcha do procedimento estabelece o CPA — artigo 83.º — que o órgão administrativo, logo que estejam apurados os elementos necessários, deve conhecer de qualquer questão que prejudique o desenvolvimento normal do procedimento ou impeça a tomada de decisão sobre o seu objecto.

Constituem, entre outros, questões prejudiciais ao desenvolvimento normal do procedimento — artigo 83.º do citado Código, a incompetência do órgão administrativo.

5 — Dispõe o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro (Lei Orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, que a IGAI é um serviço central de inspecção, fiscalização e apoio técnico do Ministério da Administração Interna, funcionando na directa dependência do Ministro, abrangendo a sua actuação, segundo o artigo 2.º, todos os serviços dependentes ou tutelados pelo MAI, os governos civis e as entidades que exercem actividades de segurança privada, e ainda, em articulação com os serviços competentes do

Ministério dos Negócios Estrangeiros, a actividade dos serviços dependentes do MAI que, nos termos dos tratados, convenção ou protocolos de cooperação, seja desenvolvida fora do território nacional.

Nos termos do artigo 3.º, compete à IGAI, em geral, velar pelo cumprimento das leis e dos regulamentos, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços tutelados pelo Ministro, a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos e a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade violada.

No âmbito da sua acção inspectiva, fiscalizadora e investigatória, compete à IGAI, em especial:

- a) Realizar inspecções ordinárias e utilizar métodos de auditoria com vista à regular avaliação da eficiência e eficácia dos serviços integrados na orgânica do MAI, de acordo com o respectivo plano de actividades;
- b) Realizar inspecções extraordinárias superiormente determinadas, com os objectivos e utilizando os métodos referidos na alínea anterior;
- c) Fiscalizar, sem prejuízo das competências do Conselho de Segurança Privada, o funcionamento das organizações que desempenham actividades de segurança privada, sempre que hajam fundadas dúvidas sobre a legalidade da sua actuação;
- d) Apreciar as queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços;
- e) Efectuar inquéritos, sindicâncias e peritagens, determinados pelo Ministro da Administração Interna, necessários à prossecução das respectivas competências;
- f) Instaurar processos de averiguações;
- g) Propor a instrução de processos disciplinares e instruir aqueles que forem determinados pelo Ministro da Administração Interna;
- h) Participar aos órgãos competentes para a investigação criminal os factos com relevância jurídico-criminal e colaborar com aqueles órgãos na obtenção de provas, sempre que isso for solicitado;
- i) Propor ao Ministro providências legislativas relativas à melhoria da qualidade e eficiência dos serviços e ao aperfeiçoamento das instituições de segurança e de protecção civil;
- j) Exercer outras competências previstas na lei ou superiormente ordenadas, no domínio das respectivas atribuições.

E no n.º 3 do artigo citado estatui-se: “No âmbito da sua acção de apoio técnico ao Ministro, compete, em especial, à IGAI:

- a) Coligir, analisar e interpretar os elementos necessários à preparação da resposta aos pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais de defesa e protecção dos direitos do homem;
- b) Realizar estudos e emitir pareceres sobre quaisquer matérias respeitantes às respectivas atribuições.

Por seu turno, estabelece o artigo 7.º da Lei Orgânica da IGAI, sob a epígrafe “Competência do inspector-geral”, que a este compete, especialmente:

- a) Dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade da IGAI e emitir as directivas, ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos inspectores;
- b) Elaborar o plano e o relatório anual de actividades para aprovação do Ministro;
- c) Submeter à decisão do Ministro os processos instruídos pela IGAI;
- d) Avocar processos ou proceder à sua redistribuição, mediante despacho fundamentado;
- e) Apreçar as questões relativas a suspeições, impedimentos e incompatibilidades suscitadas no âmbito dos processos instruídos pela IGAI;
- f) Determinar a instauração de processos de averiguações.

Estruturalmente, a IGAI compreende, entre outros serviços, o Serviço de Inspecção e Fiscalização (SIF). A este encontram-se cometidas as seguintes competências:

- a) Realizar inspecções, inquéritos, sindicâncias e processos de averiguações aos serviços de segurança integrados na orgânica do MAI;
- b) Averiguar do cumprimento das disposições legais e regulamentares, das instruções superiores e dos programas e planos aprovados por parte dos serviços referidos na alínea anterior;
- c) Fiscalizar, de forma sistemática, a organização e o funcionamento das empresas autorizadas a exercer actividades de segurança privada;
- d) Investigar, de forma permanente, o exercício ilegal de actividades de segurança privada;

- e) Analisar e emitir parecer sobre o grau de eficácia e a aptidão dos serviços inspeccionados e do respectivo pessoal, bem como sobre a legalidade da organização e actuação das empresas fiscalizadas;
- f) Propor a instauração e instruir os processos disciplinares ordenados pelo Ministro da Administração Interna e os resultantes da actividade inspectiva, bem como os processos sancionatórios resultantes da actividade fiscalizadora.

6 — Do cotejo das disposições legais citadas, verifica-se que à IGAI estão exclusivamente cometidas funções inspectivas, fiscalizadoras e de apoio técnico do MAI, não exercendo qualquer superintendência ou tutela sobre os diversos serviços do Ministério. Nem sobre estes existe qualquer relação hierárquica por parte da IGAI. A apreciação da legalidade dos actos praticados por aqueles serviços, aliás como sucede com os serviços de Inspeção de outros Ministérios, queda-se pela acção inspectiva e fiscalizadora para a qual podem contribuir, ou até ser ponto de partida as queixas ou denúncias dos particulares. Porém, a apreciação de legalidade dos actos administrativos de que aqueles são destinatários está afastada da competência da IGAI. Com efeito, esta não é uma autoridade “ad quem”, nem lhes estão cometidos quaisquer competências, em sede do controlo da legalidade, por via da impugnação necessária ou facultativa.

Ou seja, a legalidade dos actos pode ser, como acima se refere, objecto de apreciação, mas tendo como pano de fundo a natureza e objecto da IGAI, que não é nem poderia ser a apreciação da legalidade dos actos administrativos objecto de impugnação administrativa, o que a verificar-se conduziria este serviço central de inspecção a uma instância de recurso, para a qual, aliás, não se encontra vocacionado.

7 — As exponentes apresentaram uma denúncia e pretendem que a IGAI aprecie da legalidade da decisão da DGV, que, conforme reclamam, as prejudicou e que por “via da prolação de decisão ou tomada de medidas” os testes por elas feitos sejam considerados válidos.

Ora está demonstrado que tal apreciação com o fim pretendido não é da competência da IGAI. Só pela via da impugnação, junto da autoridade competente, no caso Ministro ou em quem tenha sido delegada tal competência, respeitados os condicionalismos temporais, poderão as exponentes ver apreciada a invocada ilegalidade da decisão.

Face ao exposto, e sem necessidade de quaisquer outras considerações, somos de parecer que a presente denúncia seja arquivada, por manifesta incompetência material desta Inspeção, para a apreciar e decidir, não havendo lugar ao cumprimento do estatuído no artigo 34.º do CPA, porquanto as denunciadas

Escolas de condução

tes referem que do assunto apresentaram a denúncia e reclamação, quer junto à Direcção-Geral de Viação quer do Ministério da Administração Interna, para além da Procuradoria-Geral da República e Provedoria da Justiça.

Apresentam-se os autos à Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral.

Lisboa, 23 de Abril de 2001.

O Inspector Superior Principal,

Fernando Oliveira Cipriano.

26 — COMPETÊNCIA DA IGAI NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO DA ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA

Parecer n.º 8/99

1 — Em matéria de segurança privada, a acção fiscalizadora da IGAI é geral, sistemática, permanente e independente da efectuada pela Secretaria-Geral do MAI.

2 — A acção fiscalizadora da Secretaria-Geral reveste natureza instrumental, estando intimamente ligada à sua competência instrutória, quer dos procedimentos de autorização (concessão de alvará ou licença) quer dos processos de contra-ordenação.

3 — O correcto funcionamento do sistema legal de fiscalização do exercício de actividades de segurança privada impõe que os resultados das acções fiscalizadoras da IGAI e da Secretaria-Geral do MAI sejam reciprocamente conhecidos.

4 — Os inspectores da IGAI podem levantar auto de contra-ordenação por infracção constatada no decurso da sua actividade fiscalizadora (artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho), que será remetido à Secretaria-Geral do MAI para efeitos de instauração do competente processo por contra-ordenação.

5 — A instrução dos processos de contra-ordenação por infracção, prevista e punida pelo Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, é da competência exclusiva do Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna.

I — Introdução

1 — O Ex.^{mo} Sr. Secretário-Geral do MAI, através do ofício n.º 4719, de 25 de Junho, e para os efeitos do disposto no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, informou que a empresa XPTO, LDA – titular do alvará n.º 0000F, emitido em 20 de Outubro de 1989, jamais remetera à Secretaria-Geral qualquer processo referente ao pessoal vigilante.

Por despacho do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral da Administração Interna de 1 de Julho de 1999, foi determinada a elaboração de parecer sobre a articulação entre a IGAI e a Secretaria-Geral do MAI, em sede de fiscalização da actividade de segurança privada.

2 — No domínio da vigência do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto, foi emitido, nesta Inspeção-Geral, sobre a mesma matéria, o **parecer n.º 1/97**, onde se formulou a seguinte conclusão:

No âmbito da acção fiscalizadora e investigatória da IGAI, em matéria de segurança privada, não cabe a instrução de processos instaurados pelo Secretário-Geral ou pelo Conselho de Segurança Privada, nem a realização de diligências de execução dos actos administrativos pelos mesmos praticados.

II — Análise da questão à luz do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, que regula actualmente o exercício da actividade de segurança privada

1 — Competências da Secretaria-Geral do MAI

Refere-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 231/98 que “A Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna passa a conduzir todo o procedimento administrativo conducente à autorização do exercício da actividade de segurança privada, bem como a deter a coordenação das funções de fiscalização, com a colaboração das forças de segurança e sem prejuízo das competências próprias da Inspeção-Geral da Administração Interna”.

O artigo 29.º, inserido no capítulo v (Fiscalização) do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, dispõe que:

“A fiscalização da actividade de segurança privada é assegurada pela Secretaria-geral do Ministério da Administração Interna com a colaboração da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, sem prejuízo das competências destas forças de segurança e da Inspeção-Geral da Administração Interna”.

A **competência fiscalizadora da Secretaria-Geral** reveste uma natureza instrumental e complementar das competências instrutórias, quer dos pedidos de autorização para o exercício da actividade de segurança privada quer dos processos de contra-ordenação.

A Secretaria-Geral exerce, pois:

- Uma **fiscalização prévia** que consiste na verificação dos requisitos legais para o licenciamento da actividade de segurança privada;
- Uma **fiscalização sucessiva**, que consiste num controlo *a posteriori* do cumprimento do deveres especiais a que estão adstritas as empresas titulares de alvará ou de licença (artigo 17.º do citado decreto-lei).

A Secretaria-Geral detém **competência exclusiva para instruir processos de contra-ordenação**, podendo confiar a investigação e instrução, no todo ou em parte, às forças de segurança e solicitar o auxílio de outras autoridades ou serviços públicos (artigos 54.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, na redacção do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, e 23.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho).

Embora exista identidade de objecto das actividades fiscalizadoras realizadas pela Secretaria-Geral e pela Inspeção-Geral, é óbvio que elas são independentes e visam finalidades distintas: uma tem, como se disse, carácter instrutório e repressivo, a outra assenta numa estratégia legal essencialmente preventiva.

A coordenação da acção fiscalizadora sublinhada no preâmbulo do decreto-lei, que regula o exercício da actividade de segurança privada, visa, naturalmente, otimizar a actividade das forças de segurança, não abrangendo, pela própria natureza das coisas e coerência lógica do sistema de controlo interno sectorial, a actividade fiscalizadora da IGAI. Os resultados de uma e outra devem, porém, ser reciprocamente conhecidos para através de um efectivo controlo administrativo, se garantir um elevado grau de conformidade legal das actividades de segurança privada. Esta preocupação do legislador está, desde logo, subjacente à norma constante do n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 231/98, que impõe a comunicação à IGAI dos termos dos alvarás ou licenças concedidos pela Secretaria-Geral.

2 — Competência da IGAI

De acordo com o artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, que regula a organização e funcionamento da Inspeção-Geral da

Administração, actuação da IGAI abrange as entidades que exerçam actividades de segurança privada.

Nos termos dos artigos 3.º, n.º 2, alínea *c*), e 9.º, n.º 1, alíneas *c*), *d*) e *e*), daquele diploma, incumbe à IGAI, no âmbito das suas funções de fiscalização e investigação em matéria de segurança privada:

- Fiscalizar, de forma sistemática e sem prejuízo das competências do Conselho de Segurança Privada, o funcionamento das organizações que exerçam actividades de segurança privada, sempre que haja fundadas dúvidas sobre a legalidade da sua actuação;
- Investigar, de forma permanente, o exercício ilegal de actividades de segurança privada;
- Analisar e emitir parecer sobre a legalidade da organização e actuação das empresas fiscalizadas.

A acção fiscalizadora da IGAI visa, pois, o **funcionamento geral do sistema de segurança privada**.

Os inspectores da IGAI poderão levantar autos de contra-ordenação que, acompanhados das provas recolhidas, deverão ser remetidos à Secretaria-Geral do MAI, para instrução do respectivo processo e submissão, se for caso disso, a despacho ministerial para aplicação das coimas e sanções acessórias (artigos 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho — Lei do Exercício da Segurança Privada — e 48.º da Lei Geral das Contra-Ordenações).

Acresce que, como órgão superior de inspecção do MAI, a Inspeção-Geral da Administração Interna emite juízos de conformidade legal e está obrigada a transmitir aos órgãos administrativos e jurisdicionais competentes todos os elementos probatórios da existência de irregularidades ou ilegalidades que recolha no decurso da sua actividade inspectiva e fiscalizadora.

A acção fiscalizadora da IGAI é geral, sistemática, permanente e independente da efectuada pela Secretaria-Geral do MAI.

III — Conclusões

1 — Em matéria de segurança privada, a acção fiscalizadora da IGAI é geral, sistemática, permanente e independente da efectuada pela Secretaria-Geral do MAI;

Competência da IGAI no âmbito da fiscalização da actividade de segurança privada

2 — A acção fiscalizadora da Secretaria-Geral reveste natureza instrumental, estando intimamente ligada à sua competência instrutória, quer dos procedimentos de autorização (concessão de alvará ou licença) quer dos processos de contra-ordenação;

3 — O correcto funcionamento do sistema legal de fiscalização do exercício de actividades de segurança privada impõe que os resultados das acções fiscalizadoras da IGAI e da Secretaria-Geral do MAI sejam reciprocamente conhecidos;

4 — Os inspectores da IGAI podem levantar auto de contra-ordenação por infracção constatada no decurso da sua actividade fiscalizadora (artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho), que será remetido à Secretaria-Geral do MAI para efeitos de instauração do competente processo por contra-ordenação;

5 — A instrução dos processos de contra-ordenação por infracção, prevista e punida pelo Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, é da competência exclusiva do Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna.

Lisboa, 7 de Julho de 1999.

O Subinspector-Geral,

José Vicente Gomes de Almeida.

27 — PROCEDIMENTOS EM ACÇÕES DE FISCALIZAÇÃO A EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA

Parecer n.º 3/NAT/2000

I — Introdução

1 — A Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral propôs que, com base em decisão que neste processo consta por certidão, o assunto em referência viesse ao NAT para parecer jurídico, tendo por tema e objectivo identificar aqueles que, futuramente, deverão ser os procedimentos a adoptar pela IGAI no âmbito das acções de fiscalização a empresas de segurança privada.

A questão agora levantada, de certo modo, havia já surgido no âmbito de um processo de contra-ordenação (CO), que correu os seus termos na Secretaria-Geral do MAI, facto que a certidão documenta.

Conforme proposto, em 14 de Março de 2000 o Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral determinou que esta documentação fosse enviada ao NAT.

Em 23 de Março de 2000 foi-me determinado pelo Ex.^{mo} Sr. Subinspector-Geral, emitir o parecer.

Cumprê fazê-lo.

2 — O tema proposto tem uma questão central, para a qual há que encontrar uma resposta, “[...] concretamente, acerca da prática da apresentação de relatório/participação da matéria contra-ordenacional ou do imediato levantamento dos autos de notícia e seus requisitos [...]”

E, permita-se que seja dito, é inteiramente justificado que se coloque esta questão.

Na verdade, o quadro legal aqui aplicável não é linear, obrigando a que se articulem disposições legais de diferentes diplomas e regimes jurídicos, pelo que, perante o caso concreto, o aplicador, o prático do direito, pode ser confrontado com dúvidas inteiramente pertinentes.

3 — Como iremos ver mais em pormenor, o Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, diploma legal que rege a actividade de segurança privada (ASP), relativamente ao processo aplicável às CO que ele próprio veio consagrar, remete-nos para a lei geral das contra-ordenações (LGCO), ou seja, remete-nos para o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro.

Por seu turno, a LGCO prevê a aplicação subsidiária dos preceitos reguladores do processo criminal, i. e., do Código de Processo Penal (CPP).

Ora, a isto se junte o facto de haver ainda aspectos que exigem um esforço de integração à luz de normas do Código Civil (CC), e mais claro ficará então que o tema proposto só aparentemente é simples.

Mais, qualquer análise do tema só ficará completa depois que todo esse quadro legal seja ainda articulado com a Lei Orgânica da IGAI (LOIGAI), cujas disposições estão contidas no Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, alterado, primeiro pelo Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, e depois pelo Decreto-Lei n.º 3/99, de 4 de Janeiro.

Logo, no plano dos procedimentos, as normas aplicáveis à ASP estão longe de se esgotar na simples aplicação do próprio diploma que rege a actividade.

Do mesmo modo, e ainda segundo uma óptica puramente procedimental, seria incorrecto que a fiscalização das empresas de segurança privada conduzida pela IGAI fosse apenas perspectivada pelas disposições da respectiva lei orgânica.

4 — Donde qualquer resposta que venha a ser dada às questões que vêm colocadas terá sempre de passar por um esforço de interpretação que não só integre o diploma legal que rege a ASP, como ainda articule as disposições dos vários diplomas legais que ao tema devam ser de aplicar, máxime a LOIGAI.

É o percurso desse quadro legal que já de seguida iremos fazer, distinguindo e procurando trazer ao tema todas as normas que permitam dar resposta às questões colocadas.

5 — Em face do tema proposto, este trabalho terá ainda por objectivo esclarecer em que condições se mostra necessário levantar autos de notícia e identificar aqueles que, em matéria de CO, são os requisitos a que devem obedecer esses autos

Estes os termos que delimitam o objecto deste trabalho.

Começemos pela análise da LOIGAI.

II — A LOIGAI

1 — Muito claramente, logo no artigo 2.º, n.º 2, da LOIGAI consagra-se que a actuação da Inspeção abrange as entidades que exerçam ASP.

E faz todo o sentido que assim seja.

De facto, sabendo-se que, por um lado, a actuação da IGAI se estende a todos os serviços directamente dependentes ou tutelados pelo MAI e tendo presente, por outro, que o acesso à ASP está dependente da autorização do MAI, titulada por alvará ⁽¹⁾, então compreende-se que, enquanto serviço central de inspeção, fiscalização e apoio técnico do Ministério ⁽²⁾, à IGAI sejam também nessa matéria cometidas especiais atribuições.

Aliás, esta poderá até ser entendida como uma das áreas importantes da actuação da IGAI.

Note-se que o exercício de ASP, cujo objecto é a protecção de pessoas e bens, bem como a prevenção e a dissuasão de acções ilícito-criminais, é realizado mediante laços de complementaridade (*função subsidiária*) e colaboração com o sistema de segurança pública ⁽³⁾. Essa é, precisamente, uma das características da ASP em que assenta a justificação para que a lei reconheça que esta está, indissociavelmente, ligada à prossecução do interesse público ⁽⁴⁾.

Ora, sabendo-se que as forças de segurança merecem da parte da IGAI particular atenção, sendo objecto de acções inspectivas regulares, por maioria de razão, faz todo o sentido que entidades particulares que exercem a ASP, em área tão sensível como é a da prevenção e dissuasão de acções ilícito-criminais (longe dos olhos e do controlo directo da Administração), sejam, também elas, objecto da actividade fiscalizadora da IGAI.

A ser de outro modo, e visto no seu conjunto, o sistema seria desequilibrado.

Podemos até dizer que seria algo incoerente que a actuação das forças de segurança fosse objecto de um escrutínio atento por parte do Estado — como é — procurando a qualidade da acção policial, visando a defesa intransigente dos direitos fundamentais do cidadão, dos direitos humanos, e que, paralelamente, à margem desse trabalho, se deixasse ficar todo um universo de empresas de segurança privada; relativamente a estas, e por comparação, não pode haver menos rigor e menor exigência no que se refere à escrupulosa observân-

⁽¹⁾ Artigo 21.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98.

⁽²⁾ Artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 227/95.

⁽³⁾ Preâmbulo, parte inicial, e, ainda, artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/98.

⁽⁴⁾ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 231/98.

cia da legalidade, muito particularmente, no que à própria actuação diz respeito (desenvolvida em área que é sensível) e que deverá circunscrever-se apenas e só aos serviços para os quais possuam autorização ⁽⁵⁾.

Aliás, esta específica actuação adquire um alcance mais preciso se considerada aquela que é a competência geral e genericamente atribuída à IGAI que envolve **velar pelo cumprimento das leis e dos regulamentos, entre outros, tendo em vista a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade violada** ⁽⁶⁾; quer isto significar que, também em matéria de ASP, estes objectivos deverão nortear a IGAI e de forma constante deverão presidir ao exercício das suas atribuições.

Assim, e ainda ao nível das competências, o artigo 3.º, n.º 2, da LO-IGAI prevê de forma expressa que à Inspecção compete:

- Appreciar as queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade, “ex vi” alínea *d*);
- Fiscalizar o funcionamento das organizações que desempenham ASP, sempre que hajam fundadas dúvidas sobre a legalidade da sua actuação, “ex vi” alínea *c*).

Note-se o facto de a norma da alínea *d*) ser de abrangência mais lata e genérica que a norma da alínea *c*); esta é expressa e restritamente aplicável à actuação da IGAI em matéria de ASP; aquela abrange todo o leque de matérias relativamente às quais a IGAI exerce as suas competências, o que quer dizer que também é aplicável a queixas, reclamações e denúncias envolvendo ASP.

Acresce dizer que a competência da IGAI consegue ir ainda um pouco mais longe.

No âmbito da sua acção de apoio técnico ao MAI, à IGAI compete a realização de estudos e a emissão de pareceres **sobre quaisquer matérias** respeitantes às respectivas atribuições ⁽⁷⁾.

Obviamente, esta é uma competência que abarca igualmente a ASP.

E o alcance desta disposição parece claro. Porque detentora de um conhecimento em primeira mão — na primeira pessoa — da realidade fiscalizada, conhecimento que é o resultado da sua observação e análise directa dos factos, a

⁽⁵⁾ Artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98.

⁽⁶⁾ Preâmbulo e artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 227/95.

⁽⁷⁾ Artigo 3.º, n.º 3, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 227/95.

IGAI está em condições óptimas para identificar o que está mal, porque está mal e, por conseguinte, está habilitada a avaliar as situações, a emitir juízos de valor e a formular propostas visando a correcção do que deva ser corrigido.

Tal qual formulada, esta é uma competência que a IGAI tanto pode exercer por iniciativa própria, como por determinação do MAI.

Em matéria de ASP e numa situação que seria extrema, o exercício desta competência por parte da IGAI poderia ser concretizado, por exemplo, com a formulação de uma proposta de alteração legislativa.

Por conseguinte, a actuação da IGAI em matéria de ASP pode revestir modalidades diferentes, tem objectivos muito precisos e compreende competências com substancial alcance.

Necessitamos agora de perceber qual é então o conteúdo prático destas competências e como a IGAI as pode e deve exercer.

2 — Ora, neste domínio, nos termos das disposições conjugadas do artigo 3.º, n.º 2, alíneas *c)* e *d)*, e do artigo 9.º, n.º 1, alíneas *c)*, *d)*, *e)* e *f)*, todos da LOIGAI, a Inspeção tem por missão:

- **Fiscalizar**, de forma sistemática, a organização e o funcionamento das empresas autorizadas a exercer ASP, “ex vi” artigo 9.º, n.º 1, alínea *c)*;
- **Investigar**, de forma permanente, o exercício ilegal de ASP, “ex vi” artigo 9.º, n.º 1, alínea *d)*;
- **Analisar e emitir parecer** sobre a legalidade da organização e actuação das empresas fiscalizadas, “ex vi” artigo 9.º, n.º 1, alínea *e)*;
- **Propor a instauração dos processos sancionatórios** resultantes da actividade fiscalizadora, “ex vi” artigo 9.º, n.º 1, alínea *f)*.

2.1 — Verificamos portanto que em matéria de ASP o legislador conferiu à IGAI uma competência com enorme amplitude e cujo exercício vai muito para além da acção de fiscalização.

Mais, em matéria de ASP a competência da IGAI não só abrange todas as empresas que se encontrem devidamente autorizadas a desenvolver essa actividade, fiscalizando-as, como abrange ainda todas as empresas que desenvolvam o exercício ilegal de ASP, investigando-as; nestas últimas poderão estar, obviamente, **quaisquer empresas**, mesmos aquelas que, embora tendo requerido autorização, não sejam ainda detentoras de alvará, ou empresas que ainda nem sequer hajam requerido autorização para exercer ASP, ou até, em casos extremos, empresas que se “limitam” ao exercício clandestino da actividade.

A actuação da IGAI, mormente quando tenha lugar através de investigação, poderá iniciar-se com base em queixa, reclamação ou denúncia, “ex vi” artigos 3.º, n.º 2, alínea *d*), e 9.º, n.º 1, alínea *d*), da LOIGAI, conjugados com o artigo 31.º, n.º 1, alínea *a*), parte final, do Decreto-Lei n.º 231/98.

Percebe-se assim que o universo de empresas fiscalizáveis, sendo visivelmente heterogéneo, vai muito para além da “empresa autorizada” a exercer ASP.

E se junto da “empresa autorizada” a função da IGAI consiste num controlo, da observância da legalidade, do respeito pelas normas em vigor, do cumprimento dos deveres especiais que sobre elas recaem, já sobre as “empresas não autorizadas” a intervenção da IGAI tem por objectivo perseguir e dissuadir o exercício ilegal de ASP.

A heterogeneidade e a dimensão da realidade empresarial de ASP a fiscalizar implica então, necessariamente, que a IGAI tenha muito claramente definidas quais as prioridades, estratégias e formas de actuação a adoptar e, entre elas, que tenha muito bem enunciados os procedimentos aplicáveis.

É precisamente aqui que se encaixa o tema proposto e a questão concretamente colocada.

2.2 — Não pode deixar de registar-se que, ao nível das competências, o legislador não se quedou pela consagração do “mero” poder fiscalizador da IGAI em matéria de ASP, foi mais longe e, muito clara e ostensivamente, determinou que esse poder deveria ser exercido pela Inspeção de forma **sistemática**, com isto querendo significar, uma actuação metódica, ordenada e constante junto das empresas.

Igual construção normativa é utilizada relativamente ao exercício ilegal de ASP.

O legislador não só consagra o poder da IGAI para investigar esse exercício ilegal de ASP, como determina ainda que essa investigação deve ser conduzida de forma **permanente**.

Donde, forçoso é que se conclua que estamos perante uma área onde o legislador decididamente quis que houvesse da parte da IGAI uma intervenção atenta e incisiva, sistemática e permanente, organizada e eficaz.

Esta forma de legislar, por um lado, reforça a convicção de que a ASP é uma área importante da intervenção da IGAI, por outro, dá consistência à função dissuasora de ilícitos contra-ordenacionais que a Inspeção pode ter sobre o universo empresarial fiscalizável, sobretudo junto daquelas empresas que exercem esta actividade clandestinamente, à margem da lei.

Esta formulação normativa é ainda e simultaneamente reveladora da preocupação que a ASP suscitou no legislador e no cuidado que houve de a rodear de formas de controlo por parte da Administração, neste caso, através da IGAI.

2.3 — Mais, continuando ainda ao nível das competências, verificamos que o trabalho da Inspeção em matéria de ASP deve prosseguir mesmo depois de terminada a acção de fiscalização ou de investigação.

Terminada essa etapa e para lá dela estará o trabalho de **análise e emissão de parecer** sobre a legalidade da organização e actuação das empresas fiscalizadas, como estará ainda, com base em juízos de valor assentes na matéria de facto e provas recolhidas, a formulação (quando seja caso disso), de **proposta de instauração de processos sancionatórios**, contra-ordenacionais.

2.4 — Tenhamos em atenção que cada uma destas formas de exercício de competências por parte da IGAI não deve ser vista de forma isolada e estanque, antes deverão ser consideradas, cada uma delas, como parte de um todo, antecedente e conseqüente umas das outras, completando-se no conjunto.

Juntas elas ganham significado acrescido.

Tanto assim que não será de estranhar que, por exemplo, com base em denúncia, uma actuação da IGAI possa iniciar-se com a investigação de determinados factos, possa prosseguir com uma acção de fiscalização a uma empresa, a que poderá seguir-se um trabalho de análise que, por seu turno, dê origem a parecer e, no final de todas estas etapas, poder-se-á concluir com uma proposta de instauração de um processo contra-ordenacional.

3 — De passagem, há ainda que levar em conta os poderes de autoridade. Dispõe o artigo 13.º, n.º 1, da LOIGAI que:

“Os dirigentes e os inspectores da IGAI, quando no exercício efectivo das funções inspectivas e fiscalizadoras, são, respectivamente, autoridades públicas e agentes de autoridade pública.”

O n.º 2 do mesmo artigo prossegue, consagrando que:

“No exercício das suas funções, os dirigentes e os inspectores da IGAI são detentores dos poderes funcionais previstos nos estatutos e regulamentos disciplinares dos serviços do MAI e têm competência para levantar autos de notícia por infracções VERIFICADAS PESSOALMENTE no exercício das respectivas funções.” [Sublinhado nosso.]

Neste âmbito não poderá deixar-se de considerar ainda o disposto no artigo 25.º da LOIGAI.

Resumidamente, aquela norma dispõe que, entre outros, o pessoal de inspecção tem direito ao uso de cartão de identificação e livre-trânsito, documento

que constitui título bastante para o exercício de poderes de autoridade, dos quais salientáramos o livre acesso a todas as instalações ou locais onde se exerçam actividades abrangidas pelas competências da IGAI e a requisição, para exame, consulta e junção aos autos de processos e documentos.

Falta referir que no final de cada acção será elaborado o relatório dos trabalhos realizados, “ex vi” artigo 14.º da LOIGAI.

4 — Constatamos assim que a LOIGAI encerra disposições que nos podem dar algumas orientações quanto ao sentido da resposta a dar à questão concreta que vem colocada.

O entrecruzar das normas dos artigos 13.º e 14.º da LOIGAI permite-nos já observar que, para efeitos procedimentais, o legislador consagrou a existência de dois documentos (o auto de notícia e o relatório), que são simultaneamente duas formas distintas de levar ao conhecimento das autoridades competentes os factos que — neste caso — revistam natureza contra-ordenacional, marcando cada um deles fases distintas no procedimento.

Estamos pois perante dois tipos de documentos, o relatório e o auto de notícia, que, constituindo a notícia da infracção contra-ordenacional, obedecem um e outro a regras distintas, ocorrendo a elaboração de cada um em momentos diferentes, como diferentes são os respectivos conteúdo e forma.

O relatório há-de ser sempre elaborado. Já o auto de notícia só é levantado verificados os condicionalismos do artigo 13.º, reproduzido na página anterior.

Antes de levarmos mais longe esta linha de raciocínio, importa ver de que forma esta matéria se interliga com o diploma que rege o exercício de ASP, no qual vamos encontrar regulado o regime sancionatório contra-ordenacional que lhe é especificamente aplicável.

III — A ASP e o processo de contra-ordenação

1 — Começemos por apreciar os artigos 33.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 231/98, aqueles que mais interessam a este parecer. Diz-nos o n.º 1 do artigo 33.º que:

“São competentes para o levantamento dos autos de contra-ordenação previstos no presente diploma as entidades referidas no artigo 29.”

O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que:

“É competente para a instrução dos processo de contra-ordenação o secretário-geral do Ministério da Administração Interna.”

É de ter em conta que as entidades referidas no artigo 29.º são a Secretaria-Geral do MAI, a PSP, a GNR e a IGAI.

Complementarmente o artigo 34.º vem dispor que:

“Às contra-ordenações previstas no presente diploma são aplicáveis as norma gerais que regulam o processo das contra-ordenações nos termos da respectiva lei geral com as adaptações constantes dos artigos 30.º a 33.º.”

Deste modo, com esta redacção, o legislador transporta-nos para o campo da LGCO, mais concretamente para a II parte, artigos 33.º e seguintes.

Convém referir que, por seu lado, o artigo 41.º, n.º 1, da LGCO consagra que:

“Sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal.”

Por força desta norma, temos então que subsidiariamente são de aplicar ao processo das CO as disposições do CPP.

2 — Perante tal quadro normativo, problemas de interpretação podem surgir e duas hipóteses são de levantar.

2.1 — De facto, pode colocar-se a dúvida quanto ao que o legislador queria dizer quando se refere ao levantamento dos “autos de contra-ordenação”.

Primeira hipótese — querer-se-ia referir a auto de notícia?

Sendo a resposta afirmativa, fica por explicar por que razão o legislador optou por terminologia diferente, afastando-se dessa designação.

De resto, o mesmo tipo de dúvida poder-se-ia colocar caso aquela locução comportasse o sentido de “participação”, aqui ainda com mais incidência, atendendo ao manifesto afastamento entre auto e participação.

Segunda hipótese — querer-se-ia referir-se ao levantamento do processo de CO?

Há que reconhecer que encontramos alguma correspondência verbal entre a terminologia empregue e a carga semântica nos induz a pensar já em processo.

Vejamos estas questões mais em pormenor.

2.2 — Primeira hipótese:

2.2.1 — Pode argumentar-se que, ao utilizar aquela terminologia, o legislador queria referir-se apenas à necessidade de levar a notícia da CO ao conhecimento da autoridade administrativa competente. Mas, a ser assim, fica a dúvida quanto à forma que a comunicação deve revestir.

Se era auto de notícia que o legislador queria dizer (e não disse) a dúvida persistiria pelo simples facto de que então a Secretaria-Geral do MAI teria competência para levantar autos de notícia. O que seria absurdo.

De facto, dispõe o artigo 243.º, n.º 1, do CPP que:

*“Sempre que uma autoridade judiciária, um órgão de polícia criminal ou outra entidade policial **presenciarem** qualquer crime de denúncia obrigatória, levantam ou mandam levantar auto de notícia [...]”*

A referida norma prossegue enunciando os requisitos do auto de notícia.

Como tivemos ocasião de ver, também a LO-IGAI contempla a possibilidade de dirigentes e inspectores da IGAI levantarem autos de notícia por infracções **verificadas pessoalmente** no exercício das respectivas funções.

Ora, sendo característica do auto de notícia que o autuante “**presencie**” ou “**verifique pessoalmente**” as infracções, e sabendo-se que a Secretaria-Geral “apenas” coordena as funções de fiscalização (º), ou seja, não é ela quem realiza as fiscalizações, assegura-as, com a colaboração da PSP e da GNR — e sendo estas forças de segurança que realizam as fiscalizações a pedido da Secretaria-Geral do MAI, só estas estarão em condições de presenciar infracções contra-ordenacionais em matéria de ASP — então, nestes termos, a Secretaria-Geral em caso algum vai verificar pessoalmente as infracções, logo também não poderia levantar autos de notícia; no entanto, a lei confere-lhe competência para tal.

2.2.2 — A jurisprudência tem entendido que com este “**presenciar**” ou “**verificar pessoalmente**” quis-se abranger todos os casos em que uma autoridade judiciária, um órgão de polícia criminal ou outra entidade policial vê o facto ou verifica-o posteriormente, mas de uma forma objectiva e sem a utilização de juízos de valor, tudo se harmonizando, afinal, com as noções legais e doutrinárias de flagrante delito, quase flagrante delito e presunção de flagrante delito (º). Na verdade, este parece-nos o entendimento mais correcto e adequado face à formulação normativa em presença.

Ora, nesta perspectiva, poderia haver algum fundamento para defender que a Secretaria-Geral estaria em condições de levantar autos de notícia.

Todavia, este entendimento não soluciona totalmente o problema.

A ser auto de notícia continuaria a haver lugar a dúvida, agora por outro motivo.

(º) Veja-se parte final do preâmbulo e artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

(º) Veja-se “print” anexo do sumário do Acórdão de 12 de Junho de 1996, do Tribunal da Relação de Lisboa, consultado *on-line* em: <http://www.dgsi.pt>

2.2.3 — De duas uma:

- a) Ou, no decorrer da fiscalização a PSP, a GNR ou até a IGAI verificaram pessoalmente a existência de infracção CO e levantaram auto de notícia.

Nesta situação não faria qualquer sentido que elaborado auto de notícia por qualquer uma das três referidas entidades a Secretaria-Geral viesse depois levantar novo auto — que nada acrescentaria ao anterior — ainda por cima, relativamente a factos de que adquire conhecimento por interposto agente de fiscalização;

- b) Ou, realizada a fiscalização, não houve verificação pessoal de infracção e nenhuma das três entidades levantou auto de notícia, porque não estavam reunidas as condições para o fazer.

Nesta situação, e considerando tudo o que antes se disse, a Secretaria-Geral também não deveria levantar auto de notícia, pela simples razão de que menos fundamento teria para o fazer.

Seria difícil de aceitar que a PSP, a GNR ou a IGAI não houvessem encontrado justificação para levantar auto de notícia e que, a Secretaria-Geral, apenas com base nos elementos fornecidos por qualquer uma destas entidades viesse fazê-lo mais tarde.

Ou seja, qualquer que seja a perspectiva por que a matéria seja analisada é pouco verosímil que a Secretaria-Geral alguma vez venha a estar em condições de levantar auto de notícia, isto a ser levada em conta a acepção do que este pressupõe para que seja elaborado, e, no entanto, tem competência para o fazer. Mais, a ser auto de notícia, haveria lugar a uma outra dúvida.

Segundo a redacção do artigo 243.º do CPP quem presencia qualquer crime — leia-se, neste caso, contra-ordenação — levanta ou manda levantar auto de notícia; portanto, há-de coincidir na mesma pessoa o presenciar da contra-ordenação e o **levantar** ou **mandar levantar** o auto de notícia.

Nestas condições, não se vê como a Secretaria-Geral poderia levantar autos de notícias, quando não faz fiscalizações, coordena-as; quando não verifica pessoalmente as CO, toma conhecimento delas através dos agentes de fiscalização.

Diga-se também que não se vê como a Secretaria-Geral poderia levantar autos de notícias, a não ser, por absurdo, a “mando” de autoridade que houvesse presenciado uma contra-ordenação e, nesse caso, a Secretaria-Geral nem seria a entidade autuante, mas mero “instrumento” da entidade que houvesse mandado levantar o auto.

Acresce dizer que da redacção do artigo 243.º do CPP resulta ainda que o levantamento do auto deverá ocorrer em momento, se não simultâneo, pelo menos coincidente/próximo com o presenciamento da infracção. Ora, não se vê como a Secretaria-Geral poderia dar cumprimento a este requisito.

2.2.4 — De referir que muito do que acabamos de dizer poderia ser dito, *mutatis mutandis*, caso, por “auto de contra-ordenação”, o legislador quisesse referir-se a “**participação**”, ou, mais simplesmente, a **transmissão** de denúncia ou notícia de CO.

Participação e auto de notícia são realidades distintas; este supõe o conhecimento pessoal e directo do agente da autoridade quanto aos factos relatados; aquela assenta num conhecimento indirecto dos factos relatados, podendo ter a sua origem, por exemplo, em denúncia recebida pela entidade participante.

Seria destituído de qualquer sentido, ou sequer de utilidade que, elaborada participação por qualquer uma das três referidas entidades e recebida aquela pela Secretaria-Geral, esta viesse, repetitivamente, elaborar documento idêntico que nada acrescentaria ao primeiro, não sendo nunca demais repetir que a Secretaria-Geral não fiscaliza, coordena a fiscalização.

Quanto muito a Secretaria-Geral pode ser a destinatária de qualquer denúncia de CO em matéria de ASP, a partir da qual, aí sim, poderá então elaborar participação.

2.2.5 — Tenhamos presente que o artigo 245.º do CPP dispõe que a denúncia feita a entidade diversa do Ministério Público (leia-se, neste caso, secretário-geral do MAI) é transmitida a este no mais curto prazo de tempo.

Importa aqui salientar ainda o disposto no artigo 48.º da LGCO; diz o n.º 1:

“As autoridades policiais e fiscalizadoras deverão tomar conta de todos os eventos ou circunstâncias susceptíveis de implicar responsabilidade por contra-ordenação e tomar as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas.”

O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que:

“Na medida em que o contrário não resulte deste artigo, as autoridades policiais têm direitos e deveres equivalentes aos que têm em matéria criminal.”

Remata o n.º 3 do artigo 48.º que:

*“As autoridades policiais e agentes de fiscalização remeterão imediatamente às autoridades administrativas a **participação** e as provas recolhidas.”*

2.2.6 — Verificamos pois que o legislador da LGCO preferiu e optou pelo uso do substantivo “**participação**”, que é seguramente mais abrangente, que não exclui a possibilidade de elaboração de auto de notícia quanto às infracções que sejam verificadas pessoalmente, vocábulo que, para além do mais, “aceita” qualquer outra forma de dar a conhecer e transmitir a notícia da infracção contra-ordenacional.

Face a esta redacção verificamos ainda que às autoridades policiais e fiscalizadoras a LGCO apenas confere poderes que se circunscrevem à fiscalização e participação das infracções contra-ordenacionais.

Está completamente posta de parte qualquer competência originária por parte das autoridades policiais ou dos agentes fiscalizadores para levantarem quaisquer autos de contra-ordenação, pelo menos na acepção de levantamento de processo de contra-ordenação.

Parece claro que, por um lado, deve haver entidades fiscalizadoras e, por outro, distinta destas, deve existir uma autoridade administrativa a quem seja atribuída a competência para instruir os processos de CO.

2.2.7 — Inequivocamente, em matéria de ASP a instrução dos processos de contra-ordenação compete ao secretário-geral do MAI, “ex vi” artigos 48.º, n.º 3, e 54.º, n.º 2, da LGCO, conjugados com o artigo 33.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/98.

É certo que as autoridades administrativas poderão confiar a investigação e instrução, no todo ou em parte, às autoridades policiais, bem como solicitar o auxílio de outras autoridades ou serviços públicos; é o que consagra o artigo 54.º, n.º 3, da LGCO. Esta regra pressupõe no entanto uma competência instrutória por parte das autoridades policiais que não assenta directamente da lei. De permeio estará sempre uma decisão da autoridade administrativa, transmitindo-lhe, por delegação, tal competência.

Significa isto dizer que compete à autoridade administrativa, titular da instrução dos processos de CO, avaliar as situações e decidir se quer, e em que casos quer, delegar nas autoridades policiais a sua competência instrutória.

Quanto ao processo de CO propriamente dito, este iniciar-se-á officiosamente mediante **participação** das autoridades policiais ou fiscalizadoras ou ainda mediante denúncia particular, “ex vi” artigo 54.º, n.º 1, da LGCO.

Tudo o que acabamos de dizer leva-nos inevitavelmente a concluir que o legislador do Decreto-Lei n.º 231/98 não deveria ter-se afastado da terminologia adoptada pela LGCO, afinal, esta é a lei quadro sobre a matéria, sem olvidar que são as suas regras que se aplicam para efeitos do processo das CO.

2.3 — Segunda hipótese:

2.3.1 — O legislador do Decreto-Lei n.º 231/98 dever-se-ia ter mantido fiel ao termo “participação”, que ganhou consagração na LGCO. Ou não?

Ao adoptar a locução “*autos de contra-ordenação*”, de duvidoso rigor técnico-jurídico e que, para além do mais, é susceptível de dar origem às dúvidas já antes apontadas, o legislador em nada contribuiu para a clareza deste ordenamento legal.

A menos que, é claro, o legislador pretendesse dizer e referir-se a algo de diferente, não subsumível a “participação” ou muito menos ainda concebível como “auto de notícia”.

Será que o legislador estaria a pensar em algo distinto do simples acto de transmitir a ocorrência de uma infracção contra-ordenacional?

2.3.2 — Repare-se que, por um lado, fala-se em competência para levantar “autos de contra-ordenação” e, por outro, acrescenta-se, “[...] **previstos no presente diploma** [...]”. Note-se o género masculino em “[...] *previstos* [...]”; este vocábulo reporta-se sem dúvida à locução “autos de contra-ordenação” e não tanto à CO. Isto poderia querer dizer que o legislador, ao adoptar esta terminologia, teria já em mente o processo que é levantado em resultado da infracção contra-ordenacional.

O vocábulo “previstos” sugere-nos ainda uma remissão para parte do diploma onde os “autos de contra-ordenação” fossem já contemplados, ou objecto de previsão.

A verdade é que, excepção feita ao artigo 33.º, n.º 1, em mais parte alguma do Decreto-Lei n.º 231/98 é feita qualquer referência a “autos de contra-ordenação”. Diga-se, a propósito, que do mesmo modo que não é feita qualquer referência a “auto”, também não é feita qualquer alusão ao termo “participação” e o mesmo se diga relativamente a qualquer outra forma de dar a notícia da infracção contra-ordenacional.

Ou seja, o legislador referindo-se às CO estaria então e sobretudo a pensar já em autos (entenda-se, processos), que, verificadas estas, delas emergiriam.

2.3.3 — Ora, as CO surgem tipificadas no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Seríamos assim tentados a interpretar que o legislador queria referir-se, não a participação (e por isso não empregou o termo), mas a autos — que utilizou — de processo.

Deste modo ficaria até explicada e compreender-se-ia a referência que é feita à competência para levantar os autos.

Mas, a ser levada por diante esta interpretação, através do Decreto-Lei n.º 231/98 estar-se-ia, por via da lei, e já não por de acto de delegação do secretário-geral do MAI, a atribuir competência à Secretaria-Geral do MAI, bem como à GNR, à PSP e à IGAI para instaurar/levantar processos de CO.

A ser levada por diante esta interpretação, entidades haveria que, embora não detendo competência originária para instruir processos de CO, por força da redacção do artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, passariam não obstante a deter desde logo competência para levantar esses mesmos processos.

2.3.4 — Ficaria deste modo afastada a regra da LGCO que determina que as entidades fiscalizadoras, perante a infracção contra-ordenacional, devem e elaborar participação e remetê-la para a autoridade administrativa competente.

E então, a ser assim, o legislador do Decreto-Lei n.º 231/98, pior do que se afastar da LGCO quando utiliza terminologia jurídica que não acompanha a que é empregue naquela lei quadro, estaria a introduzir alterações ao regime geral do processo das CO previsto na LGCO, o que manifestamente não poderia ter feito.

Efectivamente, em matéria de regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social — i. e. das CO — e do respectivo processo, consagra o artigo 165.º, n.º 1, alínea *d*), da CRP que existe uma reserva relativa de competência legislativa por parte da Assembleia da República.

Tenhamos em atenção que o próprio Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, o último que alterou a LGCO, muito clara e expressamente, fazia assentar a sua génese em autorização legislativa conferida pela AR através da Lei n.º 13/95, de 5 de Maio.

2.3.5 — O Governo só poderia introduzir alteração ao regime legal da LGCO (por via indirecta, já que ela ficaria plasmada no Decreto-Lei n.º 231/98) caso previamente tivesse obtido uma autorização legislativa para o efeito. O que não aconteceu.

Aliás, verificamos pela leitura do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 231/98 que o mesmo foi produzido nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da CRP.

Desse modo, o Governo estava a reconhecer que este diploma legal emergia da competência que nos termos da Constituição lhe está atribuída para fazer decretos-leis em matérias não reservadas à AR.

2.3.6 — Daí que, caso se interpretasse que a competência para levantar autos de contra-ordenação teria como significado o poder e a competência para levantar processos de CO, então esbarraríamos com uma inconstitucionalidade da norma do artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98. Uma tal interpretação não pode pois colher aceitação.

Apesar de todas estas dúvidas, e mesmo concluindo que o legislador do Decreto-Lei n.º 231/98 não foi feliz na redacção do n.º 1 do artigo 33.º, é necessário que neste nosso esforço de interpretação encontremos uma resposta para as questões que vêm colocadas.

2.4 — É regra geral de direito que, na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados ⁽¹⁰⁾, sendo certo que o intérprete não pode considerar o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso ⁽¹¹⁾. Todavia, e não menos importante, a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos e pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, “ex vi” artigo 9.º, n.º 1, do CC.

Donde, no esforço de interpretação da lei, há que atender ao elemento:

Literal — e através dele descobrir o sentido da terminologia e sua correlação;

Lógico — e a partir dele procurar coerência interna, v. g. a lei que permite o mais, permite o menos; a que permite o fim, permite os meios necessários à sua consecução, etc.;

Sistemático — com ele reconhecendo que as leis se interpretam umas às outras.

O escopo final a que converge todo o processo interpretativo é o de pôr a claro o verdadeiro sentido e alcance da lei; interpretar em matéria de leis quer dizer não só descobrir o sentido que cabe e está por detrás da expressão, como também, de entre as várias significações possíveis, que estão cobertas pela expressão “eleger a verdadeira e decisiva” ⁽¹²⁾.

2.5 — Norteados por estas regras e tendo presente ainda que a LGCO é o referencial a seguir em matéria de processo das CO, sem esquecer que esta lei quadro tem aqui um papel auxiliar neste esforço de interpretação, então forçoso é que se conclua que ao consagrar-se no artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 a expressão “[...] levantamento dos autos de contra-ordenação previstos neste diploma [...]”, pretendia fazer-se referência, apenas e só, à elaboração de um documento com o qual fosse possível dar a conhecer ao secretário-geral do MAI a existência de uma infracção contra-ordenacional.

Para a elaboração desse documento — dê-se-lhe a designação de auto, participação ou outra — são competentes a Secretaria-Geral do MAI, a PSP, a GNR e a IGAI.

⁽¹⁰⁾ Artigo 9.º, n.º 3, do CC.

⁽¹¹⁾ Artigo 9.º, n.º 2, do CC.

⁽¹²⁾ V., Manuel de Andrade, in *Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis*, pp. 21 e 26.

Esta é a interpretação que melhor se adequa à letra da lei e que mostra ser mais conforme ao sentido do regime geral da LGCO no que em matéria de processo das CO diz respeito.

2.6 — É verdade que, mesmo com esta interpretação, a norma do artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 mantém uma certa redundância e um certo cariz repetitivo. Porquê?

Porque se era auto de notícia, ou participação (ou qualquer outra forma de dar a conhecer uma infracção contra-ordenacional), que se pretendia dizer — mas acabou por não se dizer ou, quanto muito, só imperfeitamente se disse — então a norma do artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 nada veio acrescentar, seja à LOIGAI, que já consagra a competência dos inspectores para o fazerem, seja às regras instituídas pelo CPP que, aplicadas subsidiariamente a esta matéria, também já atribuem essa mesma competência às entidades policiais.

Diga-se ainda que, quer fosse auto de notícia, quer fosse participação, ou ainda, quer fosse qualquer outra forma de transmissão da notícia da infracção a que o legislador do Decreto-Lei n.º 231/98 queria referir-se, a verdade é que, porque nos termos do artigo 34.º nos remete em termo de processo para a LGCO, também em relação a esta nada acrescenta ao consagrar no artigo 33.º, n.º 1, a competência para levantar “autos de contra-ordenação”, sabendo-se que o artigo 48.º da LGCO já atribui competência aos agentes fiscalizadores para participarem CO.

2.7 — Apesar de tudo isto, esta é ainda a interpretação que melhor contribui para a firmeza, coerência e equilíbrio do quadro legal aqui aplicável, sem que desse modo seja afectada a própria unidade do sistema jurídico, porquanto, assim interpretada, a norma do artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 também não é susceptível de levantar qualquer problema de constitucionalidade.

Esta interpretação é ainda e também a que melhor se compagina com o próprio procedimento contra-ordenacional.

Repare-se, uma participação ou até uma mera denúncia são suficientes para que o processo de CO possa iniciar-se, “ex vi” artigo 54.º, n.º 1, da LGCO.

Por definição o procedimento contra-ordenacional não tem estrutura acusatória.

Mais, nem sequer está prevista uma acusação formal ou sequer uma contestação enquanto fase autónoma, prevendo-se tão-só um direito genérico de defesa, característica esta que colhe tutela constitucional no artigo 32.º, n.º 10, da CRP.

2.8 — Podemos assim afirmar que com a redacção do artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 consagra-se — é certo que algo repetitivamente, mas

consagra-se — a necessidade de elaborar um documento, “[...] o levantamento dos autos [...]”, a partir do qual possa iniciar-se officiosamente o processo de CO, seja esse documento um auto de notícia, ou uma participação, ou outro.

Com a redacção do mesmo artigo 33.º, n.º 1, consagra-se — é certo que uma vez mais algo repetitivamente, mas consagra-se — quem são para efeitos de ASP as entidades que detêm competência para elaborar esses autos de notícia ou participação.

Relativamente à Secretaria-Geral do MAI, sem prejuízo de todas as perplexidades e dúvidas já antes apresentadas, dizer-se que esta entidade tem competência para levantar autos seria (é) repetitivo, na medida em que se esta efectivamente realizasse fiscalizações, se esta pudesse ser considerada agente de fiscalização, então, por efeito da simples aplicação da LGCO, ela deteria já competência para elaborar a participação e, mais do que isso, teria o dever de o fazer, “ex vi” artigo 48.º, n.º 3, da LGCO.

Aqui chegados, há que esclarecer em que condições será de levantar auto de notícia e quais os requisitos que este documento deve revestir. É o que muito rapidamente iremos ver a seguir.

IV — O auto de notícia

1 — Como de certa forma já antes se deixou dito, neste caso, o auto de notícia é levantado nos termos das disposições conjugadas do artigo 13.º da LOIGAI, artigos 33.º, n.º 1, e 34.º do Decreto-Lei n.º 231/98, artigo 41.º, n.º 1, da LGCO e artigo 243.º do CPP.

A característica essencial do auto de notícia é que o autuante “**presencie**” ou “**verifique pessoalmente**” as infracções. Mas esta é também uma questão de competência.

Neste caso, a competência advém do facto de os inspectores, necessariamente, se encontrarem em exercício de funções e de, em simultâneo, presenciarem ou verificarem pessoalmente as infracções, “ex vi” artigo 13.º, n.º 2, parte final, da LOIGAI.

2 — Mas qual é o alcance e sentido dos termos “**presenciar**” ou “**verificar pessoalmente**”?

Como já fomos adiantando no capítulo anterior, o entendimento da jurisprudência tem sido de que esta terminologia é suficientemente abrangente para abarcar todos os casos em que o agente da autoridade pública (neste caso, o inspector da IGAI) vê o facto ou, não o tendo visto, está em condições de o verificar posteriormente, sempre de uma forma objectiva e sem a utilização de juízos de valor.

A *presencialidade* e ou *verificação pessoal* de que aqui falamos pode pois não ser imediata, uma vez que é admissível que possa vir a resultar, por exemplo, da análise de documentos; neste sentido veja-se **Assento do STJ** de 3 de Maio de 1985, in *Diário da República*, 1.^a série, n.º 147, de 29 de Junho de 1985, p. 1765, também publicado in *BMJ*, n.º 347, p. 85.

Preenchidos que estejam estes requisitos, então, deve ser levantado o auto de notícia.

Facilmente se percebe que é necessário descer ao caso prático para encontrar o sentido do procedimento a seguir. Será o caso concreto a ditar qual o procedimento a adoptar.

3 — Como critério geral uniforme e sintetizando, diríamos:

- ▶ O levantamento do auto de notícia implica que, para o efeito e em determinado momento, o inspector da IGAI comece por ser detentor de competência para o fazer, o que pressupõe que o inspector esteja no exercício de funções, sendo suposto e indispensável que, durante e por causa desse exercício, o inspector presencie ou verifique a infracção contra-ordenacional, o que, por seu turno, significa dizer que o inspector vê o facto ou está em condições de o verificar posteriormente, segundo critérios de objectividade e sem recurso a juízos de valor.

4 — Recebida uma denúncia e face às competências que possui, constituiria um desvio à LOIGAI se a Inspeção se limitasse a dar notícia, participando-a ao secretário-geral do MAI.

Assim, considerando o alargado leque de competências que a IGAI possui em matéria de ASP, podendo fiscalizar e investigar — o que significa dizer obter esclarecimentos, recolher provas e realizar as diligências que entenda necessárias para o apuramento dos factos — para além de poder analisar e emitir parecer, bem como propor a instauração de processos sancionatórios (afastadas que sejam as situações de arquivamento de autos por falta de provas), arriscaríamos dizer que, na esmagadora maioria dos casos, a IGAI deve levantar auto de notícia.

5 — É de sublinhar que, mesmo tendo sido levantado auto de notícia, persiste a obrigatoriedade de elaborar também o relatório da acção de fiscalização, “ex vi” artigo 14.º, n.º 1, da LOIGAI.

O facto de falarmos no relatório obriga-nos a falar de participação, já que, quanto a esta, o procedimento é distinto.

Pode dar-se o caso de não estarem preenchidos os requisitos para que seja levantado auto de notícia, mas, ainda assim, haver matéria que deva ser participada, no fundo, dando-se notícia da infracção contra-ordenacional.

Não se justifica, nem há fundamento para que se dupliquem procedimentos.

Quando haja de ser participada uma infracção, a apresentação de um relatório, elaborado nos termos do artigo 14.º, n.º 1, da LOIGAI, é suficiente e pode satisfazer inteiramente a função de participação, servindo-se deste modo o propósito de levar ao conhecimento do secretário-geral do MAI a notícia da CO.

Neste caso, o relatório deverá ser claro quanto ao facto de servir simultaneamente a função de participação da CO.

Repete-se, conforme se determina na LOIGAI, o relatório há-de ser sempre elaborado, “ex vi” artigo 14.º, n.º 1.

O auto de notícia só é levantado verificados que sejam os apontados condicionalismos legais.

Resta saber qual a forma a observar no levantamento do auto de notícia.

6 — Nos termos das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da LOIGAI, artigos 33.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 231/98, artigo 41.º, n.º 1, da LGCO, artigos 243.º e 169.º do CPP e artigo 363.º, n.º 2, do CC, o auto de notícia é um documento autêntico do qual devem constar:

- a) Os factos que constituem a CO;
- b) O dia, a hora, o local e as circunstâncias em que a CO foi cometida;
- c) Tudo o que puder ser averiguado acerca da identificação dos agentes (e de eventuais ofendidos), bem como os meios de prova conhecidos, nomeadamente as testemunhas que puderem depor sobre os factos.

O auto de notícia é assinado pela entidade que o levantou e pela que o mandou levantar, “ex vi” artigo 243.º, n.º 2, do CPP.

7 — Finalmente, nos termos do artigo 94.º do CPP, entre outros e quanto à forma, o auto de notícia deve ser redigido de modo perfeitamente legível, não contendo espaços em branco que não sejam inutilizados, nem entrelinhas, rasuras ou emendas que não sejam ressalvadas.

Cada auto deve dar a conhecer, só pelo seu teor, o acto/facto respectivo, sem que se torne necessário recorrer a outras peças.

Como documento autêntico, o auto de notícia presume-se proveniente da autoridade a quem é atribuído, e faz prova plena dos factos que refere como praticados pela entidade documentadora e dos factos que nele são atestados com base nas percepções desta, excluídos os meros juízos pessoais, “ex vi”, artigos 369.º, 370.º e 371.º, todos do CC.

8 — Ainda uma nota final.

Uma inspecção de natureza administrativa, como é a da IGAI, não formula juízos decisórios (relevantes enquanto tais) sobre a prática de CO.

Quaisquer considerações produzidas nesse domínio constituirão apenas apreciações indiciárias que justificam a respectiva comunicação à entidade que é titular da acção contra-ordenacional, i. e., o secretário-geral do MAI.

Resumindo

Formulam-se as seguintes conclusões:

- 1.^a Nos termos das disposições conjugadas do artigo 3.º, n.º 2, alíneas *c)* e *d)*, e do artigo 9.º, n.º 1, alíneas *c)*, *d)*, *e)* e *f)*, todos da LOIGAI, a Inspecção tem por missão fiscalizar, investigar, analisar e emitir parecer sobre a legalidade da organização e actuação das empresas fiscalizadas, bem como propor a instauração de processos sancionatórios relativamente a ilícitos contra-ordenacionais em matéria de ASP;
- 2.^a A competência da IGAI não só abrange todas as empresas que se encontrem devidamente autorizadas a desenvolver a ASP, fiscalizando-as, como abrange ainda todas as empresas que desenvolvam o exercício ilegal dessa actividade, investigando-as;
- 3.^a Estamos perante uma área importante da actuação da IGAI, dela se esperando uma intervenção atenta e incisiva, sistemática e permanente, organizada e eficaz;
- 4.^a A instrução dos processos de contra-ordenação em matéria de ASP compete ao secretário-geral do MAI, “*ex vi*” artigos 48.º, n.º 3, e 54.º, n.º 2, da LGCO, conjugados com o artigo 33.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/98;
- 5.^a Com o artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 estabelece-se quem são as entidades com competência para elaborar o documento com o qual será levado ao conhecimento do secretário-geral do MAI a existência de uma CO;
- 6.^a Para a elaboração do documento a que se alude no ponto anterior, seja ele um auto de notícia, participação ou outro, são competentes a Secretaria-Geral do MAI, a PSP, a GNR e a IGAI;
- 7.^a Por definição, o procedimento contra-ordenacional não tem estrutura acusatória, uma participação ou até uma mera denúncia são suficientes para que o processo de CO possa iniciar-se, “*ex vi*” artigo 54.º, n.º 1, da LGCO;

- 8.^a Com a redacção do artigo 33.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 firma-se ainda a necessidade de elaborar um documento a partir do qual possa iniciar-se oficiosamente o processo de CO, seja esse documento um auto de notícia, uma participação, ou outro;
- 9.^a O levantamento do auto de notícia implica que o inspector da IGAI detenha nesse preciso momento a competência para o fazer, o que pressupõe que o inspector esteja no exercício de funções, sendo suposto e indispensável que, durante e por causa desse exercício, o inspector presencie ou verifique a infracção contra-ordenacional, o que, por seu turno, significa dizer que o inspector vê o facto ou está em condições de o verificar posteriormente, segundo critérios de objectividade e sem recurso a juízos de valor;
- 10.^a A presencialidade e ou verificação pessoal de que aqui falamos pode pois não ser imediata, uma vez que é admissível que possa vir a resultar, por exemplo, da análise de documentos;
- 11.^a Mesmo tendo sido levantado auto de notícia, persiste a obrigatoriedade de elaborar também o relatório da acção de fiscalização, “ex vi” artigo 14.º, n.º 1, da LOIGAI;
- 12.^a Quando não seja de levantar auto de notícia, mas haja de ser participada uma infracção, a apresentação de um relatório, a ser elaborado nos termos do artigo 14.º, n.º 1, da LOIGAI, é suficiente e pode satisfazer inteiramente a função de participação, servindo-se deste modo o propósito de levar ao conhecimento do secretário-geral do MAI a notícia da CO, caso em que o relatório deverá ser claro quanto ao facto de servir simultaneamente essa função;
- 13.^a Nos termos das disposições conjugadas do artigo 13.º, n.º 1, da LOIGAI, artigos 33.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 231/98, artigo 41.º, n.º 1, da LGCO, artigos 243.º e 169.º do CPP e artigo 363.º, n.º 2, do CC, o auto de notícia é um documento autêntico do qual devem constar os factos que constituem a CO, o dia, a hora, o local e as circunstâncias em que a CO foi cometida, para além de tudo o que puder ser averiguado acerca da identificação dos agentes, bem como os meios de prova conhecidos, nomeadamente as testemunhas que puderem depor sobre os factos;
- 14.^a O auto de notícia é assinado pela entidade que o levantou e pela que o mandou levantar, “ex vi” artigo 243.º, n.º 2, do CPP;
- 15.^a Quanto à forma, nos termos do artigo 94.º do CPP, aqui aplicado subsidiariamente atento o disposto no artigo 34.º do Decreto-Lei

n.º 231/98 e artigo 41.º, n.º 1, da LGCO, o auto de notícia deve ser redigido de modo perfeitamente legível, não contendo espaços em branco que não sejam inutilizados, nem entrelinhas, rasuras ou emendas que não sejam ressalvadas;

- 16.^a Considerando o alargado leque de competências que a IGAI possui em matéria de ASP, podendo fiscalizar e investigar, obter esclarecimentos, recolher provas e realizar as diligências que entenda necessárias para o apuramento dos factos, para além de poder analisar e emitir parecer, bem como propor a instauração de processos sancionatórios, na esmagadora maioria dos casos a IGAI estará em condições de levantar auto de notícia.

Este o meu parecer.

À consideração superior.

Lisboa, 17 de Abril de 2000.

O Técnico Jurista,

Eurico João Silva.

28 — A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA, A ACTIVIDADE DE INSTALAÇÃO DE SISTEMAS DE SEGURANÇA E O ARTIGO 2.º DO DECRETO-LEI N.º 231/98, DE 22 DE JULHO

Parecer n.º 10/2002

Conclusões

1 — A actividade de instalação de sistemas de segurança, AISS, enquanto parte da actividade de segurança privada, ASP, e enquanto perspectivada à luz das regras do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, só pode ser legalmente exercida se enquadrada por autorização.

2 — A autorização a que se alude no ponto anterior é titulada por alvará da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o qual, segundo o n.º 2 do artigo 2.º do mesmo diploma legal, engloba justamente a actividade de instalação de sistemas de segurança.

3 — Não cabe na norma do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, e como tal é incorrecta, a interpretação expressa na informação n.º 62-CP/98, também defendida pela SGMAI, segundo a qual as empresas de segurança privada, possuidoras de alvará para o desempenho de actividades referidas na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º, podem desempenhar a actividade de instalação de sistemas de segurança sem necessidade de obter previamente o alvará ou licença a que obrigava o Decreto-Lei n.º 100/88.

4 — Ao contrário do que defende a SGMAI, a norma do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 vem impor, no âmbito do regime jurídi-

co da ASP, a salvaguarda das disposições que resultavam do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março, e que hoje vêm consagradas no Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, na redacção da Lei n.º 155/99, de 14 de Setembro, e respectiva legislação complementar.

5 — Para os efeitos do Decreto-Lei n.º 231/98, e legislação complementar, um sistema de segurança carece de equipamentos técnicos de segurança, que se caracterizam e distinguem dos demais pela sua aptidão para alertar e ou prevenir a prática de crimes.

6 — Tendo de lidar, usar e manipular equipamentos técnicos no desenvolvimento e exercício da AISS, só são de considerar como equipamentos técnicos de segurança, ETS, para os efeitos do Decreto-Lei n.º 231/98, aqueles que, para além de assegurarem a protecção de pessoas e bens, muito para além disso, visam **prevenir a prática de crimes**, “ex vi” artigo 1.º, n.º 3, alíneas *a)* e *b)*, última parte, do Decreto-Lei n.º 231/98.

7 — Caiem no âmbito do Decreto-Lei n.º 231/98 e para o efeito são considerados ETS, entre outros, equipamentos como os alarmes de roubo e intrusão, ou os equipamentos antifurto, nos quais encontramos o objectivo de prevenir a prática de crimes, sendo que até a própria designação que os mesmos adquirem ilustra e comprova precisamente esse objectivo/desígnio.

8 — A actividade de instalação de sistemas de segurança, enquanto parte da actividade de segurança privada e considerada na sua expressão mínima, pode consistir tão-só na instalação de equipamentos técnicos de segurança, que não são confundíveis com os equipamentos técnicos a que alude a alínea *b)* do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

9 — Um sistema de segurança, em toda a sua potencialidade e por definição, é um conjunto articulado de recursos humanos e materiais, concebido para a prevenção da prática de crimes e organizado em regime de autotutela de direitos que, podendo incorporar vários dispositivos e mecanismos, inclui equipamentos técnicos de vigilância e controlo electrónico de pessoas e objectos, tendo em vista um estado de tranquilidade ou de confiança, em resultado de uma ausência de perigo.

10 — A ampla proibição do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98 visa confinar as empresas autorizadas a exercer a ASP a esse domínio exclusivo, e tão só a ele, sendo-lhes proibido invadir e concorrer em sectores, como são o da construção civil e obras públicas que, em determinados aspectos e de acordo com certificações próprias, instalam sistemas de segurança e de detecção, embora que sem objectivos de prevenção criminal, nos termos do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, na redacção da Lei n.º 155/99, de 14 de Setembro, e demais legislação complementar.

11 — O alerta e a prevenção da **prática de crimes** é o elemento essencial determinante e cerne deste quadro legal, que nos permite distinguir um (qualquer) equipamento técnico de um equipamento técnico de segurança, para os efeitos do Decreto-Lei n.º 231/98.

12 — Os equipamentos técnicos que, embora visando a protecção de pessoas e bens, não tenham o propósito de prevenir a prática de crimes, não podem ser considerados ETS para os efeitos do quadro legal da ASP, não obstante são equipamentos técnicos (ET), “*tout court*”, e como tal estão abrangidos pela proibição do artigo 6.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

13 — São os ET vistos como dispositivos essencialmente técnicos, a que muito claramente falta a componente de prevenção criminal, equipamentos que visam tão-só a protecção de pessoas e bens, onde predomina o cuidado de acautelar acidentes e prevenir situações que envolvem risco objectivo, são esses os ET que as empresas que exercem ASP estão proibidas de fabricar, comercializar, instalar e manter, conforme resulta da interpretação articulada das disposições do artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, alíneas *a*) e *b*), artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2, artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, segunda parte, e, ainda, artigo 6.º, alínea *b*), todos do Decreto-Lei n.º 231/98.

14 — A figura da subcontratação de serviços, porque não prevista na lei que rege a ASP, configura uma contra-ordenação, “*ex vi*” artigo 31.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

15 — A prestação em como tal, a obtenção de SERVIÇOS no âmbito da ASP, está sujeita a um específico princípio de legalidade, “*ex vi*” artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 31.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

16 — Instalar sistemas de segurança ligando-os a telefones fixos ou móveis, porque não prevista na lei que rege a ASP, configura nesse domínio uma contra-ordenação, “*ex vi*” artigo 31.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

17 — Uma empresa que seja insusceptível de fiscalização por parte da IGAI, na medida em que apenas o são aquelas que estão autorizadas a exercer ASP, pode no entanto ser objecto de uma investigação que vise dilucidar indícios de exercício ilegal de ASP, “*ex vi*” artigo 9.º, n.º 1, alínea *d*), da LOIGAI.

18 — Sem embargo das conclusões que antecedem, analisado aquele que é o quadro legal que rege a ASP, aspectos há que importará clarificar ou corrigir, sem prescindir de um maior estudo e avaliação de algumas das opções que o legislador verteu na lei.

19 — Há uma certa crise e imprecisão que podemos detectar no quadro legal aplicável à ASP e que poderá em parte explicar a aparente contradição que está latente entre algumas normas, inclusive no interior do próprio Decreto-Lei n.º 231/98, delas emergindo sobretudo o artigo 6.º, muito em particular a alí-

nea *b)* destes dispositivo, que se apresenta não como caso único mas como um caso mais entre vários que este quadro legal exhibe.

20 — Urge legislar em matéria de regime jurídico da ASP, tendo em vista não só corrigir as imperfeições e tensões internas nele identificáveis como ainda para aperfeiçoar normas que, devido à sua deficiência e ineficácia, fragilizam o quadro legal da ASP e, muito particularmente, para suprir as inconstitucionalidades que o Tribunal Constitucional identificou no Decreto-Lei n.º 231/98, nos termos do Acórdão n.º 255/2002.

Sumário

Esta temática já foi analisada pelo técnico signatário no parecer n.º 2/NAT/2002.

A análise que então se efectuou assentou numa realidade revelada a partir de acções de fiscalização realizadas a empresas de segurança privada, nas quais foram detectadas ocorrências susceptíveis de levantar dúvidas e como tal relatadas na informação n.º 1/02/SIF.

Por despacho de 25 de Janeiro de 2002, da Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral, foi solicitado parecer do NAT sobre a matéria (cf. informação n.º 1/02/SIF, em anexo).

É esse o contexto de que emerge o parecer n.º 2/NAT/2002, de 15 de Março de 2002, em anexo.

Por informação de 20 de Março de 2002, o Ex.^{mo} Sr. Subinspector-Geral veio então propor que, sobre a matéria, antes de uma tomada final de posição por parte da IGAI, fosse ouvida a Secretaria-Geral do MAI (SGMAI), solicitando-se-lhe os esclarecimentos e comentários que julgasse pertinentes.

Essa proposta mereceu, da parte do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral, despacho de concordância de 25 de Março de 2002.

Após três ofícios da IGAI solicitando esclarecimentos à SGMAI, esta, por ofício referência n.º 274/DSPE (processo Z-04/02), SAIC9 06001, de 31 de Julho de 2002, veio reconhecer a complexidade e pertinência das questões suscitadas, concordando ser necessário proceder a um estudo mais aprofundado sobre as matérias em causa, cf. em anexo.

Entendendo que aquela resposta não consubstanciava satisfação ao pedido formulado, o Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral insistiu na necessidade de a SGMAI pres-

tar os esclarecimentos solicitados (cf. ofício n.º 02955, de 9 de Agosto de 2002, e ofício n.º 03394, de 24 de Setembro de 2002, em anexo.

A SGMAI acaba por remeter à IGAI o ofício DSPE 05001, de 25 de Setembro de 2002, em anexo.

Aquele ofício é acompanhado de um mapa e de uma cópia da informação n.º 62-CP/98, sobre a qual recaiu despacho de 12 de Novembro de 1998, do então Secretário de Estado da Administração Interna.

Fixando prazo de 15 dias para o efeito, por despacho de 2 de Outubro de 2002, do Ex.^{mo} Sr. Inspector-Geral, foi-me determinado elaborar, versão definitiva do parecer, atentas as observações da SGMAI.

Solicitada prorrogação de prazo, por despacho de 15 de Novembro de 2002, foram concedidos mais 10 dias.

É neste contexto que cumpre rever o parecer n.º 2/NAT/2002, elaborando versão definitiva.

I — Âmbito do parecer

1 — Durante acções de fiscalização conduzidas pela IGAI foram detectadas empresas que, embora titulares de alvará válido, manifestavam comportamentos atípicos e, como tal, representativamente indeterminados se perspectivados à luz das disposições legais que regem a **actividade de segurança privada** (ASP).

A matéria a analisar envolve os seguintes factos:

- No centro das atenções e objecto de comentário e interpretação estão as disposições do artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho;
- A SGMAI, através da Direcção de Serviços Administrativos, Repartição de Pessoal, Expediente Geral e Assuntos Diversos, enviou a um número não especificado de empresas ofícios onde era possível ler-se:

“Para os efeitos tidos por convenientes, informo V. Ex.^a que, face à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, em 21 de Outubro de 1998, as actividades de comercialização e instalação de sistemas de segurança podem ser exercidas sem alvará por não estarem englobadas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, ficando assim essa empresa desvinculada deste Ministério [...]”;

veja-se cópia do ofício n.º 00466, de 26 de Janeiro de 1999, remetido pela SGMAI à gerência da empresa GRUPEME — Serviços e Sistemas de Segurança, L.^{da}, em anexo;

- Algumas das empresas que se encontravam credenciadas para a instalação de alarmes de roubo e intrusão e exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, quer ao abrigo do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto, quer da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, passaram a dedicar-se apenas à instalação de alarmes de roubo e intrusão, desactivando as centrais de recepção e monitorização que possuíam;
- Aos clientes a quem haviam instalado alarmes ao abrigo do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto — equipamentos esses que se encontravam ligados às respectivas centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão — depois que entrou em vigor do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Agosto, essas empresas passaram a:
 - a*) Assegurar aos clientes o serviço de ligação a centrais de empresas credenciadas para o efeito, sendo citadas, a título de exemplo, a CPA – Companhia Privada de Alarmes, S. A., e a Securitas;
 - b*) Instalar equipamento apropriado que se encontra comutado a telefones fixos ou móveis dos clientes, conforme opção destes, a quem cabe a responsabilidade de gestão dos alarmes verdadeiros e ou falsos;
- Ainda de acordo com a informação n.º 1/02/SIF, as empresas que instalavam alarmes e exploravam e geriam centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, bem como a gestão, manutenção e exploração de sistemas de segurança, sobre as quais incidiram acções de fiscalização, face ao regime legal vigente, porque passaram a exercer unicamente a actividade de instalação de alarmes, utilizando os métodos referidos no ponto anterior, ainda que com alvarás válidos, essas entidades entendem agora que deixaram de estar vinculadas ao MAI e que, como tal, são insusceptíveis de fiscalização pela IGAI e ou forças de segurança.

De notar que:

- Carece agora de ser analisada a posição que a SGMAI toma nos ofícios SAIC9 06001, de 31 de Julho de 2002, e DSPE 05001, de 25 de Setembro de 2002;
- Dos dados disponíveis parece avultar uma aparente confusão no seio de empresas que estavam no sector de ASP e que (digamos assim) informalmente o abandonaram, *maxime* no tocante à forma como interpretam as normas hoje em vigor se cotejadas com as disposições do quadro legal anterior;
- A informação n.º 1/02/SIF deixa transparecer alguma preocupação relativamente às situações nela descritas, sobretudo no plano das possíveis implicações e consequências práticas e a necessidade de as colmatar.

2 — Partindo destes pressupostos:

2.1 — Procurar-se-á olhar para o domínio da ASP com o propósito de perceber o que poderá explicar a ocorrência dos factos submetidos a parecer e se há algo que relacione a matéria relatada na informação n.º 1/02/SIF com a transição do quadro legal, que era norteado pelo Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto, para o actualmente vigente, a que preside o Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho.

2.2 — Este estudo, para além de implicar um esforço de análise e interpretação das disposições normativas do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, exige ainda que comentemos os vários diplomas legais que ao tema devam ser de aplicar.

2.3 — Necessariamente, irá merecer toda a atenção e será objecto de análise crítica, aquela que é a posição da SGMAI sobre o tema.

2.4 — Serão ainda objecto de apreciação as vertentes temáticas que, devidamente situadas no contexto da lei, possam projectar alguma luz sobre este estudo.

2.5 — Tendo presente o quadro legal que regula o exercício da actividade de segurança privada, duas interrogações vão dominar a atenção do presente parecer, a saber:

2.5.1 — **O que é um “SISTEMA DE SEGURANÇA”?**

2.5.2 — **Enquanto conceito jurídico, qual o significado e alcance da expressão “ACTIVIDADE DE INSTALAÇÃO DE SISTEMAS DE SEGURANÇA”?**

2.6 — Este trabalho procurará ainda definir quais os serviços que são assimiláveis e admissíveis no âmbito de uma **actividade de instalação de sistemas de segurança** (AISS).

Estes os termos que delimitam o objecto deste estudo.

Antes de mais comecemos por identificar aquele que é o quadro legal específico da ASP.

II — O quadro legal da actividade de segurança privada — ASP

1 — De forma sumariada, temos que **o quadro legal específico da ASP** assenta hoje essencialmente nos seguintes diplomas:

- Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho (revoga o Decreto-Lei n.º 276/93, de 11 de Dezembro) — é o diploma base que regula o exercício da ASP, já **alterado pelo Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril**;
- Portaria n.º 969/98, de 16 de Novembro (revoga a Portaria n.º 1257/93, de 11 de Dezembro) — estabelece um conjunto de requisitos específicos em meios logísticos, materiais, técnicos e humanos mínimos, necessários ao exercício da ASP;
- Portaria n.º 971/98, de 16 de Novembro (revoga a Portaria n.º 1259/93, de 11 de Dezembro) — cria o modelo de cartões de vigilante e os requisitos para a aprovação dos uniformes;
- Portaria n.º 972/98, de 16 de Novembro (revoga o despacho do Ministro da Administração Interna de 29 de Outubro de 1993, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 290, de 14 de Dezembro de 1993) — regula a utilização de canídeos na ASP;
- Portaria n.º 25/99, de 16 de Janeiro (revoga a Portaria n.º 1260/93, de 11 de Dezembro) — estabelece os requisitos e condições de segurança que devem possuir os veículos de transporte de valores;
- Decreto-Lei n.º 263/2001, de 28 de Setembro — estabelece as condições objectivas em que os estabelecimentos de restauração e bebidas são obrigados a dispor de sistemas de segurança privada, bem como os meios humanos e técnicos considerados indispensáveis ao normal funcionamento desses meios de segurança;
- Portaria n.º 135/99, de 26 de Fevereiro (revoga a Portaria n.º 1258/93, de 11 de Dezembro) — regula as condições de exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, bem como da instalação, gestão, manutenção e exploração de sistemas de segurança;

- Portaria n.º 1325/2001, de 4 de Dezembro (revoga a Portaria n.º 970/98, de 16 de Novembro) — redefine alguns princípios referentes à formação profissional inicial do pessoal de vigilância, bem como à forma de avaliação dos correspondentes conhecimentos;
- Despacho n.º 3978/99 (2.ª série), in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 47, de 25 de Fevereiro de 1999 — fixa os valores da caução prestada a favor do Estado decorrentes da autorização para o exercício da ASP.

2 — Para além destes são também de considerar, ainda que não tratem só e especificamente de ASP, os diplomas que seguem:

- Decreto-Lei n.º 297/99, de 4 de Agosto — regula a ligação às forças de segurança, GNR e PSP, de equipamentos de segurança contra roubo ou intrusão que possuam ou não sistemas sonoros de alarme instalados em edifícios ou imóveis de qualquer natureza;
- Decreto-Lei n.º 298/79, de 17 de Agosto — estabelece normas referentes à segurança específica das instituições de crédito.

Este o quadro legal que irá centrar e orientar a análise que nos propomos fazer.

Outros diplomas legais são ainda de considerar pelas implicações internas na ASP e a eles nos referiremos quando e onde ao longo deste parecer a matéria o exigir.

3 — Pela sua extraordinária importância, pelo enorme impacte e implicações que veio trazer a este quadro legal, é indispensável que se pondere também o seguinte acórdão do Tribunal Constitucional:

- Acórdão n.º 255/2002, de 12 de Junho, publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 155, de 8 de Julho de 2002, pp. 5237 e seg. — veio declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma do artigo 7.º, n.ºs 1, alíneas *a)* a *b)*, e 2, alíneas *a)* e *b)*, e das normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho.

Mas, antes que avancemos para a análise deste quadro legal, importa ver qual o sentido dos esclarecimentos e comentários que a SGMAI deu a conhecer à IGAI sobre o tema.

III — A posição da SGMAI

1 — Num primeiro momento, a SGMAI veio informar que:

“[...] dada a complexidade e pertinência das questões suscitadas, se concorda ser necessário proceder a um estudo mais aprofundado sobre as matérias em causa, o que até ao momento, devido ao enorme volume de trabalho, não foi possível realizar.” — v. ofício de 31 de Julho de 2002.

Num segundo momento, a SGMAI, no essencial, veio louvar-se na informação n.º 62 — CP/98, sobre a qual recaiu despacho de 12 de Novembro de 1998, do então Secretário de Estado da Administração Interna — v. ofício de 25 de Setembro de 2002.

2 — No que toca ao tema que aqui tratamos, a Informação n.º 62 — CP/98, resumidamente, defendia (defende) que:

2.1 — A instalação de sistemas de segurança é uma actividade incluída no âmbito das actividades de empreiteiro de obras públicas e de industrial de construção civil, regulada nos termos do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março ⁽¹⁾, nomeadamente nos seus artigos 18.º a 20.º e 31.º a 33.º, e, como tal, o desempenho da actividade de instalação de sistemas de segurança está sujeita à obtenção prévia de alvará ou licença.

Segundo era ainda defendido nesta mesma informação, o que se pretendia com a redacção do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, era que as empresas de segurança privada, possuidoras de alvará para o desempenho de actividades referidas na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º, pudessem desempenhar, também, a actividade de instalação de sistemas de segurança sem necessidade de obter previamente o alvará ou licença a que obriga o Decreto-Lei n.º 100/88.

Diz-se ainda que, com esta norma do n.º 2 do artigo 2.º, se estava a abrir uma excepção expressa, ao princípio segundo o qual as empresas de segurança privada não podem desempenhar actividades que vão para além daquelas que constituem as actividades próprias de segurança privada.

⁽¹⁾ Como teremos ocasião de ver mais à frente, o Decreto-Lei n.º 100/88, já entretanto revogado, nos termos do artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março.

2.2 — Quanto à proibição da alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98, expressava-se o entendimento de que seria proibido às empresas de segurança privada “*fabricar, comercializar, instalar e manter equipamentos técnicos [...]*”, desde que essas actividades não estivessem incluídas no âmbito definido na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, ressalvada a situação previstas no n.º 2 do artigo 2.º

2.3 — Concluía-se, dizendo que:

2.3.1 — “[...] *as empresas possuidoras de alvará para o exercício das actividades de segurança privada previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, podem exercer a actividade de instalação de sistemas de segurança, sem cumprirem os requisitos legais exigidos pelo Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março;*”

2.3.2 — “[...] *A proibição contida na alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, exclui as actividades desenvolvidas pelas empresas de segurança privada ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 2.º do citado diploma legal [...]*”

3 — É segundo este entendimento que a SGMAI vem dizer, com o ofício de 25 de Setembro de 2002, que:

“[...] *as actividades previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto, não foram contempladas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, considerando-se que a actividade exercida não necessitava de alvará, ficando assim as empresas desvinculadas de efectuar qualquer pedido a estes Serviços, para o efeito.*”

Acrescenta-se que “[...] *a actividade constante da alínea c) do n.º 1 do artigo 1.º (do Decreto-Lei n.º 276/93) relativa à ‘instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança’ pode ser exercida pelas empresas autorizadas a exercer as actividades previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º (do Decreto-Lei n.º 231/98), enquanto que, aquelas que apenas exercerem a actividade de ‘instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança’ o podem continuar a fazer sem que para tal seja necessário munir-se de qualquer autorização por parte da Secretaria-Geral do MAI, tendo em atenção que não se encontram nas situações previstas no artigo 6.º daquele diploma subordinado à epígrafe ‘Proibições’.*”

4 — Como iremos ver mais em detalhe, todo este entendimento, salvo o devido respeito, não parece correcto, sendo que, até não há inteira correspondência entre o que se defende na informação n.º 62 – CP/98 e a posição que a SGMAI assume.

Por forma a melhor enquadrar esta afirmação, importa olhar o quadro legal em presença.

Para já, comecemos por centrar a nossa atenção no diploma base que regula o exercício de ASP.

IV — O Decreto-Lei n.º 231/98 e a actividade de segurança privada — ASP

1 — Conforme define o artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 231/98, 22 de Julho, considera-se ASP:

- a) A prestação de serviços por entidades privadas, legalmente constituídas para o efeito, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes;
- b) A organização por quaisquer entidades de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes.

Donde, tal qual a lei a prevê, o exercício de ASP tem, apenas e só, duas configurações possíveis.

A ASP pode ser exercida na modalidade de prestação de serviços, ou pode assumir a forma de serviços de autoprotecção.

No primeiro caso temos uma entidade externa a determinada organização, em que aquela proporciona a esta serviços caracterizáveis como ASP.

No segundo caso não há entidade externa. É a própria organização — qualquer entidade, pública ou privada, que revista a forma de sociedade, associação ou fundação ⁽²⁾ — que vai constituir serviços de autoprotecção.

Numa e noutra configuração, a ASP tem sempre um duplo propósito bem definido, ou seja, a protecção de pessoas e bens e, note-se bem, a prevenção da prática de crimes.

A este propósito, convém não esquecer que a ASP assume uma função subsidiária e complementar da actividade das forças e dos serviços de segurança pública do Estado, “ex vi” artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/98,

⁽²⁾ V. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

característica que o próprio preâmbulo do diploma valoriza e salvaguarda ao estabelecer que:

*“[...] O exercício de actividades de segurança privada, cujo objecto é a protecção de pessoas e bens, bem como a prevenção e a dissuasão de **acções ilícito-criminais**, é realizado mediante laços de complementaridade e colaboração com o sistema de segurança pública [...]”*

A valorização desta característica por parte do legislador é tanto mais notória quanto, ainda no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 231/98, se acentua que:

“[...] assume especial relevância a fixação rigorosa das condições de acesso à actividade de segurança privada, no pressuposto de que esta está indissociavelmente ligada à prossecução do interesse público [...]”

Donde que, qualquer análise desta temática não poderá nunca olvidar que a ASP, podendo ser exercida na modalidade de prestação de serviços, ou podendo assumir a forma de serviços de autoprotecção, num caso e noutro, tem por objecto a realização de SERVIÇOS que se propõem não só proteger pessoas e bens mas também prevenir e dissuadir acções ilícito-criminais.

É esse objectivo da ASP, feito competência, que confere ao seu exercício a relevância do interesse público.

Mais, sendo certo que o exercício de ASP tem, apenas e só, duas configurações possíveis, é igualmente certo que os próprios serviços cuja prestação é possível são taxativamente elencados pela lei. Não há outros para além daqueles serviços que a lei prevê.

Se tal não bastara e, como iremos ver, a lei vai mesmo ao ponto de proibir determinado tipo de actividades no âmbito do exercício da ASP.

Uma coisa é certa, serviços prestados no âmbito da ASP são, apenas e só, aqueles que a lei tipifica e autoriza.

Ou seja, a prestação (e como tal, a obtenção) de SERVIÇOS no âmbito da ASP está sujeita a um específico princípio de legalidade, “ex vi” artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 31.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 231/98.

Neste quadro, as empresas e agentes de segurança privada estão firmemente subordinados à lei.

Essa subordinação decorre do regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, e da respectiva legislação complementar.

O exercício legítimo da ASP significa, precisamente, que ele só pode efectivar-se segundo a forma autorizada por lei, por meio de instrumentos jurídicos típicos e segundo os termos institucionalizados pela ordem jurídica.

É nessa perspectiva que devem ser analisados os serviços que emergem de uma ASP.

2 — O legislador autentica e firma os serviços da ASP nas alíneas *a)* a *e)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Para este parecer interessa sobretudo a matéria da alínea *a)*, nela se dispondo que os serviços de segurança compreendem:

“a) A exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, bem como a gestão, manutenção e exploração de sistemas de segurança;”

Desde logo é verificável que a norma se desdobra em dois segmentos.

O primeiro cinge a vertente de ASP que envolve a exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão.

O segundo segmento vem abarcar a vertente de ASP que trata da gestão, manutenção e exploração de **sistemas de segurança**.

Esta segmentação permite perceber que, embora ambas surjam previstas no âmbito da mesma norma — a alínea *a)* —, para o legislador uma e outra vertentes tratam de serviços de ASP que não são a mesma coisa, que não são confundíveis. São serviços que têm algo que os distingue entre si, ou não faria sentido a própria partição/diferenciação que o legislador faz entre um e outro serviço, atenta a construção verbal adoptada.

Porém, o conteúdo e alcance da previsão da norma desta alínea *a)* está longe de se esgotar naquela redacção.

De facto, de uma forma (diríamos) algo exótica, o legislador aprofunda a influência e extensão da alínea *a)* a partir de um segundo número que é introduzido a este dispositivo.

V — O Decreto-Lei n.º 231/98 e a actividade de instalação de sistemas de segurança — AISS

1 — Com o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o legislador veio consagrar que:

“A autorização para o exercício da actividade de segurança privada prevista na alínea a) do número anterior engloba, ainda, a actividade de instalação de sistemas de segurança, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março.”

Esta redacção é illusoriamente óbvia. Uma descodificação e interpretação precipitadas podem conduzir a ilações imprevistas, porventura mesmo erradas.

Analisemos com cautela e atenção a norma deste n.º 2 e o que é que ela nos diz exactamente.

O primeiro comentário que esta disposição normativa nos suscita é que a **instalação de sistemas de segurança**, enquanto tal, é muito mais que um serviço, é uma **ACTIVIDADE** em si mesma.

Repare-se. Nos termos do artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 231/98, ao falar de ASP o legislador está a falar essencialmente de disponibilização/obtenção de SERVIÇOS que, como vimos, em termos de realização, podem ser alcançados por via de uma entre duas modalidades possíveis.

No n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o legislador volta a referir-se a SERVIÇOS, aí para nos indicar quais são os serviços que se encontram compreendidos (e cujo respectivo exercício como tal é autorizado) no âmbito de uma actividade de segurança privada.

2 — Com o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, deixa de falar-se de serviços para se passar a falar de uma actividade, a AISS.

Ou seja, da conjugação das disposições dos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 resulta que a actividade de segurança privada, como tal definida no n.º 3 do artigo 1.º do mesmo diploma:

- Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, compreende serviços, os elencados nas respectivas alíneas *a)* a *e)*;
- Segundo o n.º 2 do mesmo artigo 2.º, engloba a **actividade de instalação de sistemas de segurança**.

Pode dizer-se que, desta forma, foi dado um singular destaque e visibilidade a esta actividade.

Mas mais, com esta formulação a AISS ganha, inclusive, foros de uma certa autonomia no seio da ASP. Convirá justificar esta afirmação.

Para isso há que fazer um esforço para tentar perceber qual é o objectivo deste n.º 2 do artigo 2.º e onde se situa o centro de gravidade à volta do qual a norma acaba sendo construída.

A remissão para a alínea *a)* parece ser a resposta, o que, a confirmar-se, colocaria a actividade de segurança privada num plano de aparente paridade face aos serviços que aquela alínea prevê. Mas essa é apenas uma aparência.

Na verdade o fulcro da norma do n.º 2 está no segmento intermédio que se refere justamente à “[...] *actividade de instalação de sistemas de segurança* [...]”. Esta

norma justifica-se para, formal e rigorosamente, no âmbito da ASP acautelar e autonomizar a previsão da AISS.

Podemos portanto afirmar que o exercício da ASP compreende serviços e engloba uma actividade específica.

Mas levemos esta reflexão ainda mais longe.

3 — Transponhamos a lógica interna do artigo 1.º, n.º 3, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, para o interior do n.º 2 do artigo 2.º

Transponhamos portanto a concepção e a visão de **uma actividade**, naquele caso a ASP, como algo cujo exercício é **materializado em serviços**, seja na modalidade prestação de serviços seja na forma de serviço de autoprotecção.

Demos o passo lógico seguinte e, forçosamente, teremos de concluir que se a ASP compreende serviços ela é, portanto, “**um mais**” relativamente a estes ou, se se quiser, invertendo a perspectiva, porque compreendidos na ASP os serviços, são “**um menos**” relativamente àquela.

A ASP é pois suficientemente abrangente para compreender serviços, i. e., os elencados nas alíneas *a)* a *e)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Mas mais, a ASP é suficientemente abrangente para, incluindo serviços, englobar ainda uma actividade. Essa actividade é a AISS.

Ora, a AISS, por seu turno, na linha da lógica interna que vimos identificando e em que se estrutura o Decreto-Lei n.º 231/98, não pode deixar também ela de decompor-se em serviços.

O elemento curioso, e ao mesmo tempo exótico que aqui detectamos, é que a AISS, que é uma actividade, é-nos apresentada (ou surge englobada) como parte da ASP, que é também ela uma actividade.

Aliás, a apresentação da AISS ocorre nos termos de uma remissão para alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º, sendo por conseguinte, de acordo com esta técnica legiferante, colocada a par dos serviços previstos naquela citada alínea.

Donde, poderemos dizer que, tal qual apresentada pelo legislador do Decreto-Lei n.º 231/98, a AISS é uma subactividade relativamente à ASP, sendo que esta é a actividade principal e globala aquela.

O legislador não nos diz, pelo menos de forma expressa, em que podem consistir os serviços que, sendo sempre e em qualquer caso exercidos no âmbito da ASP, são especificamente reconduzíveis ao exercício da AISS.

A formulação utilizada limita-se a remeter-nos para a alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º

Será portanto aí, no campo dos serviços de exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, bem como no campo dos serviços de gestão, manutenção e exploração de sistemas de segurança, que deverá desenvolver-se o exercício da própria AISS.

4 — Encare-se a questão ainda de outra forma.

O artigo 2.º, n.º 1, prevê e elenca cinco diferentes géneros de serviços ao longo de outras tantas alíneas.

O mesmo artigo 2.º surge-nos com a epígrafe “*Serviços de segurança privada*”.

Diferentemente, e algo descontextualizado, o n.º 2 do artigo 2.º vem prever no âmbito da ASP o exercício de uma actividade específica, a AISS.

A verdade é que, apesar de tudo, a redacção do n.º 2 introduz uma certa tensão no seio do artigo 2.º, quando nele vem estabelecer-se que a autorização para o exercício da ASP, prevista na alínea a) “[...] engloba, ainda, a **actividade de instalação de sistemas de segurança** [...]”.

Face à remissão, só é possível apreender em toda a sua plenitude o sentido do n.º 2 integrando neste o significado da alínea a) para a qual o legislador nos reenvia. A tensão resulta do facto de no n.º 2 se fazer referência a uma actividade, ao mesmo tempo que somos transportados para o seio da alínea a) onde a matéria aí tratada diz respeito a serviços, como se aquela e estes fossem idênticos ou comparáveis.

A seguir-se a lógica interna deste artigo 2.º, respeitando-se a respectiva epígrafe e face à remissão para a alínea a) no seio da qual o exercício de ASP se concretiza em serviços, então tudo apontaria para que também no n.º 2 a instalação de sistemas de segurança fosse qualificada como um serviço. Mas não.

Apesar de tudo, pode conceder-se que é ainda de serviços que trata o n.º 2 do artigo 2.º, embora tal aconteça de uma forma indirecta e imprecisa, por recurso à lógica interna do diploma.

Imprecisão, ou não, a verdade é que o legislador usa de forma ostensiva o substantivo “**actividade**” para se referir à instalação de sistemas de segurança.

Como vimos, na lógica interna do Decreto-Lei n.º 231/98, um serviço é tão-só uma fracção, é apenas um dos componentes da realidade multiforme que pode ser uma actividade.

Não obstante a remissão para alínea a), parece evidente que o legislador considera a instalação de sistemas de segurança como “**um mais**”, ou como algo que extravasa o “mero” serviço, e por isso lhe chama actividade.

Para o legislador, a AISS será, portanto, uma realidade complexa, porventura até vasta, cuja designação está para além de um serviço. Uma realidade que incorpora vários serviços.

Parece assim indiscutível que o legislador quis configurar a instalação de sistemas de segurança como uma verdadeira actividade, ainda que vista também como uma das forma possíveis de exercício da actividade que é a ASP.

Aliás, como já dissemos, a AISS é uma subactividade da ASP.

Sendo certo que é possível questionar se a referência a uma actividade cabe num artigo cuja epígrafe é reconduzível a serviços, a verdade é que também pode argumentar-se que, não obstante actividade, esta exercita-se através de serviços e, nessa medida, uma actividade é sempre reconduzível aos serviços que a caracterizam e em que ela se desdobra. Logo, ao falar de actividade, pelo menos indirectamente, o legislador está a falar também de serviços.

Resta perceber o porquê e qual a razão da remissão para a alínea *a*).

Se dermos ao assunto devida reflexão, a explicação surge simples e óbvia.

5 — Para o legislador não é admissível falar da instalação de sistemas de segurança nas áreas onde são desenvolvidos os serviços previstos nas restantes alíneas *b*) a *e*) do n.º 1 do artigo 2.º, e por isso a remissão as exclui.

Quer dizer, para o legislador só é concebível e aceitável falar da AISS em áreas como aquelas onde se desenvolvem os serviços da alínea *a*), ou seja, por um lado, na área que envolve **centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão**, explorando-as e gerindo-as e, por outro, na área dos **sistemas de segurança**, gerindo-os, explorando-os e fazendo-lhes manutenção, para além de que entre estes serviços e a AISS há uma certa afinidade, há uma certa relação de complementaridade e plenitude que os completa reciprocamente.

Mas nem só isto explica o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

VI — Empreiteiro de obras públicas, industrial de construção civil e a AISS

1 — Há ainda outro motivo de peso que justifica o facto de o legislador ter autonomizado a actividade de instalação de sistemas de segurança.

Esse motivo está ligado com o segmento final do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, aí podendo ler-se “[...] **sem prejuízo do disposto do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março.**”

Importa comentar este segmento final e as suas implicações.

2 — Como primeira observação diríamos que a redacção deste dispositivo, globalmente considerado, não é das mais felizes ou eficazes.

De facto, o citado n.º 2 do artigo 2.º tem um teor algo impreciso, se não mesmo problemático, não sendo difícil conceber que ele possa ser fonte de dificuldades na sua interpretação e aplicação, como o foi, em nosso entender, para a própria SGMAI – facto de que dá nota a informação n.º 1/02/SIF e de que é exemplo o ofício n.º 00466, de 26 de Janeiro de 1999 — e pode ter sido, e ser ainda hoje, uma fonte de dúvidas para as empresas de segurança privada.

Sem embargo das ambiguidades e imprecisões da norma, podemos dizer que, com ela e com o respectivo segmento final, se salvaguarda, em bloco, no domínio da ASP, as disposições do Decreto-Lei n.º 100/88.

Logo, não acompanhamos o entendimento expresso na informação n.º 62-CP/98.

Segundo aquela informação, o que se pretendia com a redacção do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 era que as empresas de segurança privada, possuidoras de alvará para o desempenho de actividades referidas na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º, pudessem desempenhar, também, a actividade de instalação de sistemas de segurança **sem necessidade de obter previamente o alvará ou licença** a que obrigava o Decreto-Lei n.º 100/88.

Ou, dito de outro modo, as empresas possuidoras de alvará para o exercício das actividades de segurança privada previstas na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, poderiam (ainda segundo aquela informação) exercer a actividade de instalação de sistemas de segurança, sem cumprirem os requisitos legais exigidos pelo Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março.

Mas, uma tal interpretação, salvo o devido respeito, não cabe naquela norma, tal qual ela está redigida.

E se era isso que efectivamente se pretendia consagrar, salvo o devido respeito, não é isso que resulta da lei.

Em nosso entender é precisamente o contrário aquilo que deriva da norma do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Repare-se que todo o segmento inicial da norma está subordinado ao seu segmento final, i. e., “[...] **sem prejuízo do disposto Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março.**”.

Nesse pressuposto, a previsão contida na primeira parte do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 não poderia nunca prejudicar nem afastar o regime do Decreto-Lei n.º 100/88.

Porque salvaguardadas as disposições do Decreto-Lei n.º 100/88 ou, como proclama a norma, sem prejuízo dessas disposições, resulta manifesto que as empresas possuidoras de alvará para o exercício das actividades de segurança privada previstas na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, não podem exercer a actividade de instalação de sistemas de segurança, sem que, prévia e concomitantemente, cumpram os requisitos legais exigidos pelo Decreto-Lei n.º 100/88.

Dessa forma, estabeleceu-se um limite ao exercício da AISS, por referência ao regime de acesso e permanência na actividade de construção civil e obras públicas, “*ex vi*” disposições conjugadas do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei

n.º 231/98 e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 100/88, veja-se ainda o preâmbulo deste último diploma, nomeadamente o terceiro parágrafo.

3 — Como segunda observação importa referir que o Decreto-Lei n.º 100/88 foi entretanto revogado, “ex vi” artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março.

Hoje vigora o Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, ele próprio também já alterado pela Lei n.º 155/99, de 14 de Setembro. É portanto à luz das disposições destes recentes diplomas que a remissão do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 deve ser actualmente vista e interpretada.

Avulta ainda neste domínio um conjunto de seis Portarias que vieram regulamentar disposições do Decreto-Lei n.º 61/99, nomeadamente as Portarias n.os 412-I/99 e 412-J/99, de 4 de Junho, bem como as Portarias n.os 1221/2001, de 24 de Outubro, e 1407/2002, de 29 de Outubro (esta última com entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2003), que aqui devem igualmente ser tidas em conta na breve análise deste específico regime jurídico.

4 — Quanto ao essencial, aquele segmento final do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, em relação à ASP, em geral, e à AISS, em particular, tenta definir (sem grande sucesso, diga-se) uma fronteira que separe a AISS das áreas onde deve presidir a disciplina específica de acesso e permanência na actividade de construção civil e obras públicas, mais concretamente relativa ao empreiteiro de obras públicas e ao industrial de construção civil.

A verdade é que há algo de paradoxal naquela norma.

De forma dissemelhante relativamente aos serviços previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, que não chegam a ser abrangidos pelo segmento final do n.º 2 do artigo 2.º, o legislador não só exige às entidades que pretendam exercer a AISS o cumprimento dos requisitos específicos da ASP como ainda, relativamente a estas, veio salvaguardar o específico regime jurídico da actividade construção civil e obras públicas, aparentemente introduzindo por esta via um elemento de acrescida exigência de requisitos necessários ao exercício da actividade de instalação de sistemas de segurança.

Quer dizer, com o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o legislador, para além do mais, estaria a sujeitar a AISS a um duplo escrutínio legal.

Esta é uma questão a que voltaremos mais à frente, quando analisarmos o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

5 — O que não oferece contestação é que, nos termos do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o exercício legítimo da AISS pressupõe e implica **sempre** a detenção de alvará ou licenciamento da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma.

É certo que a consagração da AISS ganha com o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 uma visibilidade evidente, resultado do destaque que lhe é conferido relativamente aos serviços de ASP previstos no n.º 1 do mesmo artigo.

Podemos até ser tentados a dizer que, ao contrário dos outros serviços de ASP, a AISS tem suficiente relevo e importância para adquirir projecção em número próprio, o n.º 2 do artigo 2.º

Todavia, se o n.º 2 do artigo 2.º confere notoriedade à AISS, já a respectiva redacção esbate-a.

Repare-se como os serviços de ASP estão individualizados, um a um e por alíneas, no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98. Alíneas por referência às quais são conferidas as autorizações (alvarás e licenças) para o exercício da ASP.

O paradoxo está no facto de que se por um lado destaca a AISS por outro o n.º 2 do artigo 2.º enfraquece a sua individualidade relativamente aos demais serviços de ASP, por devolução da AISS para a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º, enquanto englobada neste dispositivo.

Porque no segmento inicial do n.º 2 do artigo 2.º, a referência à AISS surge reportada à própria autorização para o exercício da ASP prevista na alínea *a*) do n.º 1 do mesmo artigo 2.º, temos que todos os alvarás atribuídos por referência àquela alínea *a*) conferem ainda e também ao seu titular, sem mais — implícita e automaticamente —, a autorização para exercerem a AISS, o que, de certa forma, contrasta com o que o segmento final do mesmo n.º 2 aparentemente parece ter querido acautelar.

A verdade é que não há na lei a consagração de um alvará específico para aqueles que se queiram dedicar exclusivamente ao exercício da AISS.

Dito de outro modo, a haver alguém ou alguma empresa que queira concentrar toda a sua actividade, apenas e só, no exercício da AISS, terá mesmo assim de requerer um alvará da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, tendo em conta o disposto no artigo 21.º do mesmo diploma legal.

Outro entendimento que não este, outro entendimento como o que a SGMAI defende, segundo o qual “[...] a actividade constante da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 1.º (do Decreto-Lei n.º 276/93) relativa à ‘instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança’ pode ser exercida pelas empresas autorizadas a exercer as actividades previstas na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º (do Decreto-Lei n.º 231/98), enquanto que aquelas que apenas exercerem a actividade de ‘instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança’ o podem continuar a fazer sem que para tal seja necessário munir-se de qualquer autorização por parte da Secretaria-Geral do MAI [...]”, para além de enormemente injusto para as primeiras,

seria, antes de mais e com o devido respeito, contrário ao disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Quanto à injustiça, ela estaria no facto de que, segundo uma tal interpretação, as empresas titulares de alvará da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do decreto-lei ver-se-iam a concorrer com congéneres às quais não seria exigível alvará (ou licença) e às quais não seriam impostas idênticas obrigações. Quem quererá concorrer nesta posição de desvantagem?

Mais ainda, no mesmo sector de mercado e numa área que contribui para a segurança de pessoas e bens, numa área que concorre para a prevenção e dissuasão de **actões ilícito-criminais**, teríamos, afinal, empresas cuja actuação seria “livre” e isenta de autorização por parte do MAI, o que lhes permitiria escapar a um controlo prévio ao início de exercício da actividade e escapar inclusive à aplicação do regime jurídico da ASP.

Custa a acreditar que o legislador pudesse ter esse tipo de desígnio aquando da produção do Decreto-Lei n.º 231/98.

Tanto mais custa a acreditar quanto do preâmbulo resulta apenas que:

“[...] É eliminado o regime de exclusividade quanto ao exercício de actividades meramente instrumentais de segurança, como a elaboração de estudos de segurança e a formação, permitindo-se, todavia, que aquelas actividades possam também ser prosseguidas pelas sociedades de segurança privada [...]”

Ora, a ressalva do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, se prova alguma coisa, prova, seguramente, que a AISS não é uma actividade meramente instrumental da segurança e está umbilicalmente ligada à alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma legal.

Uma coisa também é certa, o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 não dá origem a qualquer específico alvará e é uma norma que preenche aqui apenas a função de definir o conteúdo do alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º, sendo a partir dela que ficamos a saber que a AISS está (sempre) englobada na autorização desta específica alínea.

Quer o titular a tenha pedido ou não.

Quer a pretenda ou não.

Quer vá desenvolver essa actividade ou não.

Este é mais um dos muitos aspectos que nos levam a afirmar que o n.º 2 do artigo 2.º, tal qual formulado, é problemático e fonte de equívocos.

6 — Neste parecer não cabe, nem seria possível, escarpelizar o algo complexo regime jurídico da actividade de construção civil e obras públicas e, em particular, as disposições do Decreto-Lei n.º 61/99; no entanto são de salientar pela sua importância alguns aspectos que nos parecem relevantes para o estudo que aqui nos propusemos fazer.

No centro deste específico regime jurídico está a **obra**.

O termo “obra” há-de aqui ser apreciado através do crivo do artigo 1.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 61/99.

A obra poderá ser obra pública ou particular, sendo que quanto à última são relevantes para efeitos deste diploma aquelas que estejam sujeitas a licenciamento municipal — v. entre outros, os artigos 2.º, 33.º, 36.º, 37.º e 50.º do Decreto-Lei n.º 61/99.

A actividade de construção civil e obras públicas, inserida na actuação de um empreiteiro de obras públicas ou de um industrial de construção civil, impõe que da parte destes haja o preenchimento cumulativo de três requisitos, i. e., idoneidade, capacidade técnica e capacidade económica e financeira — v. artigos 5.º a 9.º do Decreto-Lei n.º 61/99.

E mais, há ainda condições mínimas para ingresso e permanência na actividade de empreiteiro ou industrial, a observar de acordo com as regras enunciadas, respectivamente, nos artigos 10.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 61/99.

Há pois todo um lote de medidas, requisitos e condições que o Decreto-Lei n.º 61/99 vem impor ao empreiteiro de obras públicas e ao industrial de construção civil, cujo não preenchimento impede o acesso e permanência na actividade.

Uma nota também para registar que este específico regime jurídico afasta a aplicação do regime constante do n.º 2 do artigo 1213.º do Código Civil às **obras particulares sujeitas a licenciamento municipal**, e mais, consagra a prevalência do regime constante do capítulo VI sobre o regime jurídico das empreitadas previsto no Código Civil, na parte em que com o mesmo se não conforme — v. o artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 61/99.

Uma outra nota ainda para o facto de que a fiscalização do cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 61/99 compete ao IMOPPI, Instituto de Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário, do mesmo modo que é o IMOPPI quem detém competência para instruir processo de contra-ordenação e aplicação de coimas, “ex vi” artigos 39.º e 42.º daquele diploma.

7 — Destaque merece sobretudo o tratamento que o **tema segurança** recolhe do Decreto-Lei n.º 61/99.

De facto encontrávamos no Decreto-Lei n.º 100/88 e encontramos no Decreto-Lei n.º 61/99 disposições que dizem respeito à matéria de segurança.

Era o caso do artigo 19.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 100/88, dispositivo que, em matéria de autorizações de empreiteiros de obras públicas, enunciava o conteúdo da específica **4.ª categoria**, atinente a “**Instalações especiais**”, na qual estava englobada a **9.ª subcategoria**, respeitante a “**Instalações de iluminação, sinalização e segurança**”.

E era ainda o caso dos artigos 31.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 100/88, que, em matéria de autorizações de industrial de construção civil, enunciava o conteúdo da **categoria única**, designada “**Obras particulares**”, na qual estava englobada a **18.ª subcategoria**, respeitante a “**Instalações de iluminação, sinalização e segurança**”.

Com diferenças importantes em matéria de autorizações, toda esta disciplina está hoje prevista nas disposições conjugadas do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 61/99 e do n.º 1.º da Portaria n.º 412-I/99.

Assim, segundo o n.º 1.º da Portaria n.º 412-I/99, é por referência à **5.ª categoria**, designada “**Instalações eléctricas e mecânicas**”, que vamos encontrar a **7.ª subcategoria**, respeitante a “**Sistemas de segurança e de detecção**”.

Registe-se que, para efeitos de classificação em empreiteiro, no âmbito da 5.ª categoria, a 7.ª subcategoria não é caracterizável como subcategoria determinante, — v. n.º 2.º e quadro da Portaria n.º 412-I/99.

Há que assinalar que à luz do actual quadro legal o significado de subcategoria tem aqui o valor de obra ou trabalho especializado no âmbito de uma categoria, “ex vi” artigo 1.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 61/99.

Uma chamada de atenção ainda para a Portaria n.º 412-J/99 e para a regulamentação do Decreto-Lei n.º 61/99 (artigos 10.º e 11.º), na parte em que este impõe condições mínimas para ingresso e permanência na actividade de empreiteiro de obras públicas e industrial de construção civil.

Considera-se que o empreiteiro de obras públicas e o industrial de construção civil têm capacidade técnica em termos de recursos humanos quando no seu quadro de pessoal constem os técnicos, encarregados e operários com habilitação, formação e experiência profissional adequadas à natureza das autorizações e que, em quantidade, satisfaçam os mínimos estabelecidos nos quadros constantes do anexo à Portaria n.º 412-J/99, “ex vi” n.º 1.º

Por exemplo, um industrial de construção civil que pretenda autorização exclusivamente em subcategoria, vamos imaginar, a 7.ª subcategoria, **Sistemas de segurança e de detecção**, da 5.ª categoria, terá de deter um quadro de pessoal que satisfaça os mínimos estabelecidos no quadro III, “ex vi”, n.º 4 da Portaria n.º 412-J/99.

Esse quadro III faz apelo do termo “**classe**”, algo que está explicitado na Portaria n.º 1221/2001. Meramente a título de exemplo, e numa situação que envolva a classe mínima — a classe 1, até € 130 000 —, a regra geral será que o empreiteiro ou industrial, em termos de quadro mínimo, terá de ter um engenheiro técnico e dois operários.

Em suma, a ideia essencial que aqui importa reter é a de que, em obras públicas e em qualquer obra particular sujeita a licenciamento municipal (quanto

ao que aqui mais interessa) onde hajam de ser instalados sistemas de segurança, não é qualquer um, não será seguramente um simples curioso, que pode exercer a AISS.

E mais, esse exercício sem a necessária autorização constitui ilícito de mera ordenação social e faz incorrer o infractor numa coima — v. disposições conjugadas do artigo 40.º, alíneas *a)* e *d)*, e artigos 2.º, n.º 4, e 50.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 61/99.

Impõe-se assim distinguir os sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 61/99 daqueles que são abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 231/98, posto que, para este parecer, só estes interessam.

VII — Sistemas de segurança

1 — Percorrendo o Decreto-Lei n.º 231/98, verificamos que o legislador não nos dá uma definição do que seja um sistema de segurança.

Tão-pouco as portarias regulamentadoras esclarecem a questão.

Encontramos tão-só no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 231/98 o uso da expressão “*sistema de segurança privada*”. Esta norma vem tornar obrigatória para certas entidades — Banco de Portugal, instituições de crédito, sociedades financeiras ou recintos de diversão, bares e discotecas — a adopção de sistemas de segurança privada.

Precisamente, ao prever essa obrigatoriedade para recintos de diversão, bares, discotecas e *boîtes*, o artigo 5.º, n.º 2, vem consagrar que eles hão-de:

*“[...] dispor de um sistema de segurança privada que inclua **meios electrónicos** para vigilância e controlo da entrada, saída e permanência de pessoas, bem como para a prevenção da entrada de armas, substâncias, engenhos e objectos de uso e porte legalmente proibidos, no espaço físico onde é exercida a actividade.”* [O sublinhado é nosso.]

Ou seja, aquele artigo 5.º faz, em termos tímidos, uma aproximação àquilo que, em termos qualitativos, deve ser o conteúdo mínimo de um sistema de segurança, ficando firmemente claro que ele deve incluir **meios electrónicos** cujas funções e propósitos são não só vigiar e controlar pessoas à entrada, à saída e no interior do recinto mas também prevenir a entrada nesse mesmo recinto de qualquer tipo de objecto de uso e porte legalmente proibido.

De acordo com aquela formulação — a única de que dispomos — um sistema de segurança privada há-de, no mínimo, incluir meios técnicos (mais ou

menos sofisticados, mais ou menos complexos) de vigilância e controlo electrónicos de pessoas e objectos.

Dito de outro modo, sem prejuízo de formas mais complexas e elaboradas, que podem até envolver agregadamente (ou não) recursos humanos e materiais, um sistema de segurança privada, na sua expressão mais simples, pode reconduzir-se a meios técnicos de vigilância e controlo electrónicos.

A componente humana não é elemento essencial para que possamos falar de um sistema de segurança privada, bastará a existência de meios electrónicos de vigilância e controlo.

Por meios electrónicos entenda-se aparelhos, dispositivos, mecanismos, materiais ou equipamentos que funcionam segundo as leis da electrónica.

Recorde-se, por outro lado, que a electrónica ⁽³⁾ é a ciência que estuda o comportamento dos electrões sob a acção de campos eléctricos e magnéticos ou de uma combinação dos referidos campos e das suas aplicações.

São precisamente as aplicações da electrónica que aqui nos interessam.

Quando falamos de uma aplicação electrónica (E), podemos falar de coisas tão diferentes como, calculadora E, cérebro E, correio E, dicionário E, lente E, máquina E, microscópio E, música E, navegação E, óptica E, painel E, válvula E.

Ao falarmos de aplicações electrónicas no plano da AISS podemos falar de vídeo E, alarme E, de detectores ⁽⁴⁾ E (de fumo, de gases, de metais, de movimento, de som, de pressão, etc.), de meios de comunicação E, enfim, as aplicações que a tecnologia electrónica nos proporciona são múltiplas e variadas.

Donde, a electrónica, enquanto tal, permite a criação de produtos que, sendo resultado da técnica e onde há uma forte componente e valência técnica, aqui designaríamos simplesmente por dispositivos ou “**equipamentos electrónicos**”.

2 — Aqui chegados tudo fica um pouco mais claro e é possível melhor perceber o sentido do n.º 2 do artigo 2.º e o reenvio que nele se faz para a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

⁽³⁾ V. *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, Academia das Ciências de Lisboa, 1 volume, p. 1344, Editorial Verbo, 2001.

⁽⁴⁾ Detector na acepção de dispositivo ou circuito electrónico que efectua a demodulação de um sinal electromagnético, processo este (a demodulação) que por seu turno consiste na recolha da informação contida numa onda electromagnética modulada.

Note-se como essa alínea *a)* tem ela própria uma consistente componente técnica de raiz tecnológica.

Mais, o âmbito da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º é francamente de saberes técnicos, porquanto:

- Supõe ou exige preparação especializada para a manipulação de máquinas, instrumentos, utensílios e equipamentos de cunho técnico;
- Implica o domínio de tecnologias e de perícias de indiscutível tecnicismo;
- Envolve tecnologias e conhecimentos específicos de índole técnica nas áreas da gestão, manuseio e manutenção das máquinas, instrumentação e equipamentos que a ASP usa.

Exemplo da firme ligação da ASP à técnica e à tecnologia é precisamente o caso das centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão e dos meios e equipamentos de tecnologia electrónica a elas conectados.

Foi portanto a essa específica área, que envolve máquinas, instrumentação e equipamentos de forte componente técnica e tecnológica, que o legislador quis circunscrever a AISS.

É este, em nosso entender, o sentido da remissão para a alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º

Aliás, instalar equipamentos electrónicos no âmbito de um processo que deriva do exercício da AISS é ao menos coerente com o facto de o legislador se referir à AISS remetendo-a e englobando-a na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º Nesta acepção faz sentido que o tenha feito.

Como faz todo o sentido que a entidade que nos termos daquela alínea *a)* vai gerir, manter e explorar o sistema de segurança esteja autorizada e possa também ela previamente instalá-lo. Melhor que ninguém ela estará depois em condições de gerir, fazer a manutenção e explorar o sistema de segurança que antes ela própria instalou e que, portanto, conhece em profundidade e em detalhe.

3 — Mas mais, instalar equipamentos electrónicos no âmbito de um processo que deriva do exercício da AISS é ainda e também consistente com aqueles que são os requisitos exigidos às entidades que se propõem exercer a ASP.

É assim que, no preâmbulo da Portaria n.º 969/98, de 16 de Novembro, o legislador assume que veio impor regras e:

“[...] um conjunto de pressupostos básicos que devem ser observados e cumpridos pelas entidades que se propõem obter a necessária autorização administrativa para a prestação ou exercício de actividades de segurança privada [...]”, atente-se na utilização do plural em actividades.

Começando no n.º 1.º da Portaria n.º 969/98, fica muito claro que o exercício da ASP depende de autorização do Ministro da Administração Interna, sendo que a autorização é titulada por alvará ou licença, consoante se trate do exercício de ASP, respectivamente, na modalidade de prestação de serviços ou na modalidade de obtenção de serviços em autoprotecção.

O processo de obtenção daquele alvará conduzirá a que a entidade que se proponha exercer ASP faça prova, entre outras coisas de que dispõe “[...] de **oficina técnica** para a manutenção de sistemas de segurança [...]”, “ex vi” n.º 3.º, alínea a), parte final, da Portaria n.º 969/98.

O facto de ser obrigatória a existência de uma oficina técnica conforta e reforça a interpretação que aqui propomos para a AISS, enquanto actividade estreitamente ligada a “**equipamentos electrónicos**”, pois que são estes que fundamentalmente podem justificar que, para uma entidade que se proponha exercer a ASP, prestando os serviços previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, venha exigir-se-lhe que possua aquela estrutura oficial.

Tanto mais reforça e conforta a interpretação que defendemos, quanto o uso do termo “oficina” introduz ele próprio na norma o sentido de um local equipado com instrumentos ou máquinas, onde se consertam objectos ou aparelhos. Local onde se exerce um ofício. Local, enfim, que está conotado com artes cujo exercício requer uma certa habilidade ou preparação técnica.

Podia o legislador ter-se bastado com o vocábulo oficina. Mas não o fez. Veio, sim, acentuar o carácter técnico que o próprio termo já encerra, qualificando-o com o adjectivo “técnica”, não deixando assim qualquer lugar a dúvidas quanto ao intenso apelo à técnica e à tecnologia que a expressão encerra.

No n.º 4.º da Portaria n.º 969/98 é-nos dada a noção de “**manutenção**”, diz-se:

“Manter o sistema de segurança significa garantir que o sistema funciona no seu todo.”

Também aqui o significado de manutenção leva-nos para o campo técnico, na medida em que se estende a garantia ao funcionamento do sistema **no seu todo**. Expressão que nada deixa de fora. Que **tudo abrange**, incluindo os próprios equipamentos técnicos, electrónicos ou outros.

Quer dizer, a manutenção engloba obrigatoriamente equipamentos electrónicos, sendo portanto necessário que estes sejam intervencionados, acautelando-se que se mantenham em bom estado de funcionamento. Também para esse efeito existe a oficina técnica.

Finalmente, o n.º 8.º da Portaria n.º 969/98 vem estabelecer requisitos quanto a meios humanos.

Este n.º 8.º é de extrema importância, porque com ele reforça-se o entendimento de que, embora se completem, a AISS de que fala o n.º 2 do artigo 2.º não se confunde com os serviços a que se refere a alínea *a)* do n.º 1 do mesmo artigo 2.º

Desde logo, o n.º 8.º começa por distinguir e separar os serviços de segurança referidos na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º, e os “[...] *serviços de instalação e manutenção de sistemas de segurança [...]*”. A forma como o faz é incoerente, mas disso falaremos mais à frente.

Para além dessa separação, o que mais importa a este parecer é que o n.º 8.º, alínea *b)*, vem de uma forma peremptória dizer-nos que **constituem meios humanos adequados** ao exercício da ASP:

“[...] Nos serviços de instalação e manutenção de sistemas de segurança, pessoal técnico devidamente habilitado [...]”

Esta redacção não só confirma como vem ainda acentuar a envolvente eminentemente técnica e o cariz tecnológico que já havíamos identificado na AISS.

Repare-se, aliás, na forma como o legislador se refere em simultâneo à instalação e à manutenção de sistemas de segurança.

Tal qual formulada, é notório que aquela norma nos indica que há identidade funcional entre a instalação e a manutenção de sistemas de segurança, fazendo-se a aproximação entre uma e outra ao nível do pessoal técnico devidamente habilitado para ambas.

Lembre-mos que a referência à manutenção de sistemas de segurança surge na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, a par da gestão e da exploração dos mesmos, enquanto que a instalação surge autonomizada e separada daquela na previsão do n.º 2 do artigo 2.º do mesmo diploma legal.

Na Portaria n.º 969/98 a instalação e a manutenção surgem lado a lado na previsão do n.º 8.º, alínea *b)*.

Isto parece indiciar que ao nível do pessoal técnico de instalação e manutenção de sistemas de segurança há identidade de qualificações e de habilitações técnicas, o que se compreende, já que tanto deve estar familiarizado e dominar o sistema de segurança aquele que o instala como o que o lhe faz manutenção.

Em qualquer caso, o que daqui sobressai é que, fale-se de instalação ou fale-se de manutenção de sistemas de segurança, num e noutro caso, a entidade que exerce a ASP tem de ter pessoal técnico devidamente habilitado, precisa-

mente para, entre outros aspectos, estar em condições de instalar e de fazer manutenção de dispositivos técnicos e de equipamentos electrónicos, parte integrante de um sistema de segurança. É também por isso e para isso que existe a oficina técnica.

4 — E mais ainda, instalar equipamentos electrónicos no âmbito de um processo que deriva do exercício da AISS é inteiramente consistente com aqueles que são as condições objectivas em que os estabelecimentos de restauração e bebidas são obrigados a dispor de sistemas de segurança privada.

Com o Decreto-Lei n.º 263/2001, de 28 de Setembro (diploma que veio acentuar um regime antes materializado na Portaria n.º 26/99, de 16 de Janeiro), o legislador aprova e determina quais os meios mínimos que esses estabelecimentos obrigatoriamente devem incluir no âmbito de um sistema de segurança privada.

Assim, de acordo com o disposto no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 263/2001:

- Estabelecimentos com lotação até 200 lugares — **ligação à central pública de alarmes**, nos termos do Decreto-Lei n.º 297/99, de 4 de Agosto, “ex vi” alínea *a*);
- Estabelecimentos com lotação entre 201 e 1000 lugares — **um vigilante no controlo de acesso e sistema de controlo de entradas e saídas por vídeo**, “ex vi” alínea *b*);
- Estabelecimentos com lotação superior a 1001 lugares — **um vigilante no controlo de acesso, a que acresce um vigilante por cada 250 lugares no controlo de permanência, e sistema de controlo de entradas e saídas por vídeo**, “ex vi” alínea *c*).

Quanto ao respectivo âmbito, resulta das disposições conjugadas do n.º 2 e corpo do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 263/2001, que são abrangidas pelas disposições deste diploma os estabelecimentos de restauração e bebidas que disponham de espaços ou salas destinadas a dança ou onde habitualmente se dance, independentemente da designação que adoptem.

Uma palavra também para o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 263/2001, nele se prevendo que os sistemas de segurança privada a adoptar pelos estabelecimentos referidos no artigo 1.º, **devem incluir equipamentos técnicos** destinados à detecção de armas, objectos, engenhos ou substâncias de uso e porte legalmente proibido ou que ponham em causa a segurança de pessoas e bens.

Note-se que, amplificando o carácter obrigatório que já estava presente na Portaria n.º 26/99, o Decreto-Lei n.º 263/2001 veio ainda impor a este tipo de

estabelecimentos a obrigatoriedade de os respectivos sistemas de segurança incluírem equipamentos técnicos destinados à detecção de armas, objectos, engenhos ou outras substâncias de uso e porte legalmente proibidos, cotejem-se a este respeito o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 263/2001 e o n.º 3.º da Portaria n.º 26/99.

Com o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 263/2001, para além de se impor o uso obrigatório de equipamentos técnicos, estabelecendo mínimos exigíveis, aperfeiçoa-se também o sentido e o alcance daquele que deve ser o significado do conceito de um sistema de segurança, que deve incluir a instalação e utilização de equipamentos que a lei qualifica como técnicos (não se distinguindo se electrónico ou não) de detecção.

De referir igualmente que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 263/2001, os proprietários e os administradores ou gerentes das sociedades comerciais que explorem este mesmo tipo de estabelecimentos:

“[...] são obrigados a comunicar, no prazo de 30 dias, ao governador civil territorialmente competente, as características técnicas dos equipamentos electrónicos de vigilância instalados, bem como a identificação do responsável pela gestão do sistema de segurança, bem como o responsável pela gestão do sistema de segurança.”

Atente-se pois no apelo à expressão “**equipamentos electrónicos de vigilância**” como parte integrante do sistema de segurança e a própria referência às características técnicas desse equipamento.

Finalmente, assinala-se o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 263/2001, dispositivo com o qual se prevê que o **sistema de segurança privada** referido no artigo 1.º obedece ao disposto no Decreto-Lei n.º 231/98:

*“[...] em tudo o que respeita ao funcionamento, à organização dos meios humanos e à **instalação dos equipamentos técnicos**.”* [O sublinhado é nosso.]

Donde, podemos afirmar, que é impossível falar de um sistema de segurança e da respectiva instalação, sem que se fale da própria instalação dos equipamentos técnicos que o compõe.

Dito de outro modo, admitir a instalação de um sistema de segurança implica ter de admitir a própria instalação dos equipamentos técnicos que o compõe.

Percebe-se no entanto que esta é uma situação ainda não inteiramente clara, já que continua por esclarecer qual o sentido do termo “equipamentos” com o qualificativo que o legislador repetidamente lhe atribui, i. e., **equipamentos técnicos**.

5 — Também aqui, se devidamente ponderada a questão, a resposta só pode ser uma.

Não temos dúvidas que, à luz das disposições do Decreto-Lei n.º 231/98 e demais diplomas regulamentares, estes equipamentos técnicos tomam aqui o valor e o sentido de **equipamentos técnicos de segurança** (ETS).

Importa saber identificar qual o tipo de equipamentos que cabem nesta designação.

Tal qual o quadro legal da ASP o permite perceber, a expressão “**sistemas de segurança**” tem uma acepção muito ampla, tanto mais ampla quanto, nesse âmbito e por referência a essa expressão, o artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 231/98 nos remete, inclusive para o quadro legal que define o regime de acesso e permanência na actividade de construção civil e obras públicas.

Como vimos, também o Decreto-Lei n.º 61/99 regula aspectos que dizem respeito ou estão relacionados com sistemas de segurança e detecção.

Podendo embora admitir-se que possam existir áreas tangencial e marginalmente coincidentes, áreas porventura de sobreposição, onde pode até ser difícil marcar a fronteira entre uns serviços e outros, parece meredianamente claro que são intrinsecamente distintos os sistemas de segurança de que trata o Decreto-Lei n.º 231/98 e aqueles que são abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 61/99.

Assim e quanto a objectivos, os sistemas de segurança previstos no Decreto-Lei n.º 231/98, sendo certo que se propõe proteger pessoas e bens, visam sobretudo e muito em especial dissuadir acções ilícito-criminais, ou se se quiser, **prevenir a prática de crimes**, em qualquer caso dissuadindo ou prevenindo ilícitos do foro penal, e tanto assim é que é validada e reconhecida à ASP uma função subsidiária e complementar das forças e serviços de segurança pública do Estado, “ex vi” artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, alíneas *a)* e *b)*, parte final.

Já os sistemas de segurança abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 61/99, sendo certo que também têm o propósito de proteger pessoas e bens, não cuidam todavia da prevenção criminal, havendo mais a preocupação de acautelar acidentes e situações que envolvem um risco objectivo, aspectos claramente mais ligados ao foro civil.

A diferença estrutural, que é também de objectivos, entre os sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 231/98 e os do Decreto-Lei n.º 61/99, implica necessariamente uma concomitante diferença ao nível de equipamentos técnicos que fazem parte de um e outro sistema.

Assim, ao falarmos de equipamentos de sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 231/98, porque mais precisa e como forma de os distinguir de quaisquer outros equipamentos, devemos utilizar a expressão “**equipamentos técnicos de segurança**”, ETS.

Por outro lado, querendo aludir-se aos equipamentos de sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 61/99, bastará a utilização da expressão **“equipamentos técnicos”**, ET.

Este o entendimento que nos parece mais ajustado e que, para além do mais, permite distinguir o que deve ser distinguido.

Antes de mais identifiquemos qual o tipo de equipamentos que cabe numa e noutra designação.

Ora, na medida em que concorrem para estados de tranquilidade, porque alentam disposições de confiança, porque visam a protecção de pessoas e bens e, sobretudo, a prevenção de prática de crimes, podemos dizer que na definição de sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 231/98 cabem, entre outros ETS, designadamente, os seguintes:

- **Equipamentos de circuito fechado de televisão** (CCTV, sigla oriunda da expressão *“closed circuit television”*), também conhecido por transmissão de vídeo digital, televigilância, ou videovigilância;
- **Equipamentos e alarmes contra roubo;**
- **Portais detectores de metais**, equipamentos destinados a controlo de acesso a locais mais sensíveis dentro de um determinado espaço, de que podem ser exemplo os portais que antecedem a entrada das zonas de embarque de um aeroporto;
- **Equipamentos electrónicos de detecção de intrusão** (por exemplo, instrumentação que, estrategicamente colocada num determinado espaço e produzindo radiação electromagnética infravermelha, gera feixes que se interrompidos pela passagem de alguém accionam um alarme local ou em central de alarmes a que ela esteja ligada);
- **Equipamentos automáticos de controlo de acesso** (por exemplo, mecanismos de abertura e fecho de portas accionados pela leitura de um cartão magnético);
- **Equipamentos antifurto ou “anti-shop lifting”** (por exemplo, portais colocados à saída de estabelecimentos ou lojas pelos quais é obrigatório passar e que disparam um sinal sonoro e ou luminoso à passagem de um produto não desactivado).

Para além destes equipamentos que acabamos de referir, cabem ainda na designação de sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 231/98 os chamados equipamentos de segurança física, de que se destacam os seguintes:

- Caixas de abertura retardada;
- Retardamento de abertura de cofres e portas de casa-forte.

Por outro lado, na medida em que visam exclusivamente a protecção de pessoas e bens, porque neles preponderam preocupações de acautelar acidentes e prevenir situações que envolvem risco objectivo, na definição de sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 61/99 englobaríamos entre outros ET, nomeadamente, os seguintes:

- Equipamentos (ou sistema) de detecção automática de incêndios;
- Equipamentos (ou sistema) de extinção automática de incêndios;
- Equipamentos (ou sistema) de detecção de gases;
- Equipamentos (ou sistema) de detecção de inundações.

Para além destes equipamentos que acabamos de referir (que, em termos pouco rigorosos, são por vezes apontados, de forma genérica e simplista, como **alarmes**), cabem ainda na designação de sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 61/99 os chamados equipamentos de segurança física, de que se destacam:

- Portas e compartimentação corta-fogo;
- Interbloqueamento de portas.

Ao falarmos de sistemas de segurança falamos portanto de um conceito jurídico impreciso, de contornos fugidios e pouco claros, concebido e construído a partir de uma multitude de dispositivos, instrumentação e equipamentos técnicos.

Segurança aqui entendida em sentido latíssimo.

Na parte que mais interessa a este parecer, o sistema de segurança de que trata o Decreto-Lei n.º 231/98 é estruturalmente dependente de equipamentos onde a componente técnica e tecnológica (podendo esta ser mais ou menos complexa) tem um peso enorme.

Por isso, seria destituído de sentido que, admitindo-se a instalação de um sistema de segurança, ao mesmo tempo se proibisse a instalação da respectiva componente técnica e tecnológica do sistema, sendo que, em muitos casos, o sistema de segurança resume-se e é tão-só esse equipamento técnico de segurança.

Daí que concluamos que a instalação de um sistema de segurança privada é ela própria indissociável da instalação dos equipamentos técnicos de segurança que o integram.

6 — Em suma, considerando todo este conjunto de indicadores, a análise que aqui fazemos do n.º 2 do artigo 2.º permite-nos afirmar que, numa acepção restrita e mínima, instalar sistemas de segurança pode ter por significado, muito simplesmente, instalar equipamentos técnicos de segurança.

Assim, na linha da interpretação que aqui fazemos do quadro legal em presença, definiríamos sistema de segurança privada, naquela que seria a sua expressão mínima, como:

“conjunto de dispositivos e de processos assentes em equipamentos técnicos de vigilância e controlo electrónico de pessoas e objectos que, em regime de autotutela de direitos, se destina a prevenir a prática de crimes, concretizando um estado de tranquilidade ou de confiança, em resultado de uma ausência de perigo.”

Numa acepção mais ampla, que contemplaria formas mais complexas e elaboradas, poderíamos definir sistema de segurança privada como:

“conjunto articulado de recursos humanos e materiais, concebido para a prevenção da prática de crimes e organizado em regime de autotutela de direitos que, podendo incorporar vários dispositivos e mecanismos, inclui equipamentos técnicos de vigilância e controlo electrónico de pessoas e objectos, tendo em vista um estado de tranquilidade ou de confiança, em resultado de uma ausência de perigo.”

Estando convictos da pertinência e firmeza desta interpretação, não podemos deixar de reconhecer que ela choca no entanto com um problema.

A procura de respostas obriga a que centremos a nossa atenção no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

VIII — Actividades proibidas no exercício da ASP

1 — O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98 prevê e enuncia ao longo de cinco alíneas as actividades que no exercício da ASP estão proibidas.

Com interesse para este parecer está a alínea *b)* do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Como podemos verificar, segundo aquela norma, é proibido, no exercício da ASP:

“Fabricar, comercializar, instalar e manter equipamentos técnicos, bem como desenvolver quaisquer actividades no foro da engenharia e da arquitectura no âmbito de estudos e projectos.”

Estamos perante uma proibição de carácter absoluto, cujos contornos e amplitude percorrem todas as fases por que pode passar um equipamento técnico. Desde o processo de concepção, passando pelo fabrico, comercialização, instalação, e que se estende até à própria fase de manutenção do equipamento técnico.

Como primeiro comentário, diríamos que esta proibição, se indevidamente interpretada, pode ser chocante e, pior, pode conflitar com outras normas do quadro legal da ASP.

2 — Conforme tivemos ocasião de ver, as empresas que exercem a ASP, sendo detentoras de autorização nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 231/98, podem instalar sistemas de segurança no âmbito do chamado exercício da AISS.

Pode perguntar-se, que sistemas de segurança são esses que as empresas podem instalar?

A resposta parece óbvia e só pode ser uma, os sistemas de segurança que a própria empresa vendeu (se se quiser, comercializou) a um determinado cliente a quem convenceu a adquiri-lo.

Note-se que em parte alguma da lei resulta que à empresa que exerce a ASP e a quem está autorizado o exercício da AISS esteja vedada a **comercialização de sistemas de segurança**.

Conceber que alguém vende o sistema de segurança e outrem o instala não faz sentido.

O normal é que quem instala um sistema de segurança o faça em resultado de o ter vendido.

Ora, se às empresas de segurança privada não é vedado comercializar sistemas de segurança, não faz qualquer sentido que elas sejam proibidas de comercializar os equipamentos técnicos, que, como vimos, são parte integrante dos ditos sistemas.

E no entanto o artigo 6.º, alínea *b*), proíbe expressamente a comercialização de equipamentos técnicos.

Aparentemente, esta proibição é incoerente com o resto do diploma.

3 — O mesmo e mais se diga relativamente à instalação de equipamentos técnicos.

Não faz qualquer sentido falar em instalação de sistemas de segurança sem falar na instalação de equipamentos técnicos que necessariamente os têm de integrar.

Como vimos, não se pode falar de um sistema de segurança sem que se fale da alma desse sistema, precisamente o equipamento técnico que o compõe, além do mais, instalar um sistema de segurança pode resumir-se à instalação tão-só de equipamentos técnicos.

E no entanto o artigo 6.º, alínea *b*), vem proibir expressamente a instalação de equipamentos técnicos. Há também aqui uma aparente falta de sentido.

Na verdade, se há autorização para instalar sistemas de segurança tem de haver autorização para instalar os respectivos equipamentos técnicos ou, se se quiser, quem pode o mais, pode o menos.

Aquela proibição parece ser uma fonte de atrito no seio do quadro legal da ASP, sobretudo no âmbito do Decreto-Lei n.º 231/98.

4 — A mesma argumentação é ainda válida quanto à manutenção de equipamentos técnicos, aqui com mais intensidade, porquanto esta proibição choca directamente com a previsão do artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 231/98, na parte em que esta norma prevê que os serviços de segurança privada compreendem, para além do mais, a gestão, **manutenção** e exploração de sistemas de segurança.

Ora, não há dúvidas quanto ao facto de que manter o sistema de segurança significa garantir que o sistema funciona no seu todo, ou seja, que também a componente técnica do sistema funciona, que os equipamentos técnicos que integram o sistema funcionam.

Donde, no âmbito da manutenção de sistemas de segurança há-de caber forçosamente a mudança de peças e pode impor-se a substituição de equipamentos técnicos avariados.

Há aqui pois uma vertente da manutenção do sistema de segurança que envolve inevitavelmente os equipamentos técnicos e por conseguinte a conservação/reparação/manutenção dos mesmos.

E no entanto o artigo 6.º, alínea *b*), vem proibir expressamente a manutenção de equipamentos técnicos.

Na parte em que o artigo 6.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98 proíbe a manutenção de equipamentos técnicos, parece estar a contradizer normas e a problematizar outras, aparentemente introduzindo um factor de desequilíbrio no seio do quadro legal da ASP.

5 — Finalmente, o artigo 6.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98, na parte em que proíbe estudos e projectos, também pode suscitar fortes dúvidas.

Desde logo, há a dúvida se essa proibição é restrita ao domínio da engenharia e arquitectura, “tout court”, ou se a referência a uma e outra deve ser considerada ainda no âmbito da primeira parte da norma, visando-se dessa forma proibir qualquer estudo ou projecto cujo produto final pudesse vir a ser um equipamento técnico.

Em qualquer caso, porque o corpo do artigo 6.º coloca a previsão da norma no exercício da ASP, pareceria que seria ainda neste específico domínio que se deveria colocar a proibição.

Quer dizer, a proibição visaria atingir os estudos e projectos em matéria de segurança privada.

Porém, a ser assim, para além de todos os problemas que traz relativamente a uma séria de normas que estaria a hostilizar e com as quais entraria em choque, o artigo 6.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98 ainda entraria em contradição com o preâmbulo deste diploma legal.

Como já vimos antes, pode ler-se a dado passo desse preâmbulo:

“[...] É eliminado o regime de exclusividade quanto ao exercício de actividades meramente instrumentais de segurança, como a elaboração de estudos de segurança e a formação, permitindo-se, todavia, que aquelas actividades possam também ser prosseguidas pelas sociedades de segurança privada [...].”

Ou seja, o legislador diz-nos que, embora eliminando o regime de exclusividade quanto ao exercício de actividades *“[...] meramente instrumentais de segurança. [...].”*, admite e, mais, **permite** que elas continuem a ser desenvolvidas pelas empresas de segurança privada, como é o caso da elaboração de estudos de segurança.

E no entanto o artigo 6.º, alínea *b*), acaba por envolver uma proibição em matéria de estudos e projectos a partir do exercício de ASP.

No fim resta que esta proibição, de teor muito fechado e impreciso, propicia a emergência de dúvidas e alimenta enormes dificuldades na interpretação do alcance prático da norma.

6 — Mas que equipamentos técnicos são esses, abrangidos por uma tão ampla proibição como é a do artigo 6.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98? ⁽⁵⁾

⁽⁵⁾ Comparando esta situação com aquela que existe nos restantes 14 países da União Europeia e olhando para as áreas/serviços abrangidos pelo quadro legal da segurança privada, em 5 desses países (Bélgica, Espanha, Holanda, Luxemburgo e Suécia) verificamos que há uma plataforma mínima comum que compreende a realidade designada “instalação de sistemas de alarme”.

Assim, temos a Holanda, cuja legislação prevê tão-só essa instalação de sistemas de alarme.

Depois, em dois casos, o do Luxemburgo e da Suécia, encontramos uma realidade mais abrangente na previsão da instalação e manutenção de sistemas de alarme.

Finalmente, nos dois outros casos, da Bélgica e Espanha, as respectivas legislações prevêm uma realidade ainda mais abrangente que a anterior e que abarca o projectar, instalar e manter sistemas de alarme.

Uma nota para dizer que no caso destes 5 países as respectivas legislações são recentes e consideradas quase todas elas bastante específicas e rigorosas, sobretudo a belga e a espanhola.

V., neste sentido, o trabalho feito nesta área pela Dr.ª Tina Weber, apresentado na 3.ª Conferência Europeia dos Serviços de Segurança Privada, anexo ao relatório de participação no evento, pp. 4 a 7 do anexo VI.

Há que encontrar uma resposta coerente que (na imprecisão dos termos) reponha algum sentido a esta disposição.

Não cremos que o legislador pudesse estar desatento ao ponto de, com este artigo 6.º, alínea *b)*, construir uma norma que, no geral, desequilibra o quadro legal da ASP e, em particular, contradiz o n.º 1, alínea *a)*, e n.º 2 do artigo 2.º e problematiza o artigo 5.º, n.º 2, todos do Decreto-Lei n.º 231/98.

Para nós, é precisamente aqui, na alínea *b)* do artigo 6.º, que é de introduzir e levar em consideração o disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, na parte em que a norma salvaguarda a aplicação do regime de acesso e permanência na actividade de construção civil e obras públicas.

É aqui que deve ser considerada a distinção entre ETS e ET.

Recorde-se que os **equipamentos técnicos de segurança**, ETS, são estruturantes do sistema de segurança do Decreto-Lei n.º 231/98.

Os **equipamentos técnicos**, ET, são componentes do sistema de segurança do Decreto-Lei n.º 61/99.

Segundo a interpretação que nos parece a mais adequada, temos que a proibição da alínea *b)* do artigo 6.º não envolve equipamentos de sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 231/98, pelo que também não abrange os respectivos **equipamentos técnicos de segurança**, ETS.

É a **equipamentos técnicos**, ET, componentes de um sistema de segurança concebido à luz das disposições do Decreto-Lei n.º 61/99, que a proibição da alínea *b)* do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98 se dirige e pretende alcançar.

Aliás, adquire até um novo significado o facto de a mesma alínea *b)* do artigo 6.º aludir ao desenvolvimento de quaisquer actividades no foro da engenharia e da arquitectura no âmbito de estudos e projectos. Esta referência à engenharia e arquitectura no âmbito da norma, que de outro modo seria surpre-

Esta realidade, designada como instalação de sistemas de alarme, não andarà muito longe nem será na prática assim tão diferente daquilo que a lei portuguesa designa por instalação de sistemas de segurança.

Esta realidade, que é a instalação de sistemas de alarme, pela própria designação, terá uma forte componente de instalação de equipamentos técnicos, parte integrante do sistema de alarme.

Aliás, a instalação de sistemas de alarme não só não é proibida aos que se dedicam à ASP como também é configurada no âmbito da legislação daqueles 5 países como uma das actividades cujo exercício é permitido às empresas de segurança privada.

Mais do que a proibição, a desmesurada amplitude do artigo 6.º, alínea *b)*, do Decreto-Lei n.º 231/98 não encontra paralelo no quadro legal daqueles 5 países, cujas legislações são consideradas das mais rigorosas da EU e isso ainda menos acontece relativamente aos restantes 9 países, havendo casos, como a Áustria, onde nem sequer chega a haver legislação específica para a ASP.

endente, ganha um sentido preciso quando posicionada no domínio do Decreto-Lei n.º 61/99 e da actividade de construção civil e obras públicas.

Quer dizer, uma empresa que esteja autorizada a exercer ASP está proibida de fabricar, comercializar, instalar e manter equipamentos técnicos, bem como desenvolver quaisquer actividades no foro da engenharia e da arquitectura no âmbito de estudos e projectos, leia-se e interprete-se, apenas e só equipamentos técnicos e estudos e projectos especificamente inseridos nas actividades reguladas pelo quadro legal a que preside o Decreto-Lei n.º 61/99.

Sem embargo, diríamos que o artigo 6.º, alínea *b)*, do Decreto-Lei n.º 231/98 é, apesar de tudo, de teor pouco rigoroso e apresenta insuficiências bastantes para que possamos dizer que a norma está mal construída, é pouco clara e no conjunto do quadro legal da ASP suscita dúvidas que aconselham a sua reformulação. Mas não só por isso.

7 — Há um outro motivo de crítica que, passando também pela alínea *b)*, afecta todo o artigo 6.º e envolve o artigo 31.º, n.º 1, alínea *a)*, n.º 2, alínea *d)*, e n.º 3, alínea *d)*, do Decreto-Lei n.º 231/98.

A crítica de que aqui agora tratamos resulta precisamente da conjugação daquelas disposições normativas.

Em primeiro lugar e em matéria de proibições, o artigo 6.º não estabelece qualquer distinção entre realidades tão diferentes como aquela de que trata a alínea *b)* e, por exemplo, aquelas de que tratam as alíneas *c)* e *e)*.

Como consequência, com o artigo 6.º, tal qual estruturado e face à proibição que dele resulta, tanto a comercialização de um equipamento técnico como a restrição de direitos, liberdades e garantias acabam recolhendo o mesmo grau de censura.

Na prática, e para todos os efeitos, o ponto de partida é igual em todos os casos.

Tanto a comercialização de um equipamento técnico como a restrição de direitos, liberdades e garantias têm os mesmos limites mínimo e máximo de coima.

Ou seja, porque não foi estabelecida qualquer espécie de hierarquia entre factos típicos proibidos, no estrito plano da censura, para a norma **são igualmente graves** o simples comercializar de equipamentos técnicos e a restrição de direitos, liberdades e garantias.

Depois, também porque o artigo 31.º, n.º 1, alínea *a)*, n.º 2, alínea *d)*, e n.º 3, alínea *d)*, não faz distinção entre os factos típicos proibidos, o resultado final é que, em tese, temos a expectativa de acabarem sendo punidos da mesma forma, com o mesmo grau de censura, com a mesma intensidade e com a mesma coima, tanto um facto que envolva a mera comercialização de um equipamento

técnico, como um facto que implique a restrição de direitos, liberdades e garantias, por exemplo, o uso ilegítimo de força.

Isto é incompreensível e é gritantemente injusto.

Em todo este processo sai até apoucada a gravidade e a rejeição social que deve merecer a restrição de direitos, liberdades e garantias, considerando que, para efeitos sancionatórios, tal restrição é colocada a par ou em pé de igualdade relativamente a um simples acto de comercialização de um equipamento técnico.

Este confronto entre a comercialização de um equipamento técnico e a restrição de direitos, liberdades e garantias, sendo certo que desvaloriza o gravame social do segundo face ao relevo dado ao primeiro, também acentua de uma forma desmesurada e desequilibrada a gravidade daquele por comparação ao último.

Toda esta argumentação é válida e o mesmo se diga para o confronto entre a alínea *b*) e as demais que compõem este artigo 6.º

Donde, é não só a alínea *b*) do artigo 6.º que deve ser reformulada, é o próprio artigo que deve ser revisto.

Mas a crise que está latente no Decreto-Lei n.º 231/98 e que emerge do artigo 6.º, muito em particular da alínea *b*) desta norma, não é caso único no quadro legal que vimos percorrendo.

Façamos aqui uma pausa para vermos exemplos disso mesmo.

IX — Imprecisões, lacunas e erros materiais

Analisado aquele que é o regime jurídico que rege a ASP, aspectos há que manifestamente importará clarificar ou corrigir, sem prescindir de um maior estudo e avaliação de algumas das opções que o legislador verteu na lei.

São sete as questões que muito sumariamente já de seguida vamos apreciar.

1 — O artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98

Esta norma instituiu a obrigatoriedade de adopção do sistema de segurança privada ao Banco de Portugal, às instituições crédito e às sociedades financeiras, sejam elas públicas ou privadas.

O que salta à vista, nesta parte, é que o legislador instituiu uma obrigação sem acautelar as situações de eventual incumprimento.

É certo que a norma tem como destinatário um sector onde, tradicionalmente, a existência e a adopção de sistemas de segurança privada são já há largo tempo uma realidade, mas, só por si, isso não pode explicar, por um lado,

a omissão quanto à qualificação como contra-ordenação nos casos de violação da norma, por outro, o silêncio quanto às coimas que seriam de aplicar.

Não tem sentido que se imponha uma determinada obrigação sem que, para os casos de incumprimento e seus agentes, seja estipulada a simétrica punição.

Esta situação ganhou visibilidade após a publicação da Portaria n.º 26/99, de 16 de Janeiro, e ficou mais consolidada com o Decreto-Lei n.º 263/2001, de 28 de Setembro.

De facto, regulamentando o disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o Decreto-Lei n.º 263/2001 veio exactamente estabelecer as condições objectivas em que os estabelecimentos de restauração e bebidas são obrigados a dispor de sistemas de segurança privada.

É nessa medida que o artigo 6.º, n.º 1, alínea *a*) deste decreto-lei vem prever a aplicação de coimas a todas as entidades que, em violação do artigo 1.º do mesmo diploma, deixem de adoptar um sistema de segurança privada que inclua os mínimos obrigatórios ali consignados.

Temos então que:

- Para as entidades e situações do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 231/98 o legislador prevê a sanção dos infractores da obrigação imposta;
- Já quanto às entidades e situações previstas no n.º 1 do mesmo artigo 5.º, embora se imponha uma obrigação análoga, não está prevista a aplicação de qualquer coima e, muito menos, o eventual incumprimento surge qualificado como contra-ordenação.

Independentemente dos resultados da fiscalização que possa vir a ser realizada ao sector e às entidades previstas no n.º 1 do artigo 5.º (que poderá então aferir e concluir pela necessidade [ou não] de instituir punições para as situações de incumprimento que possam ser detectadas nesta área), a verdade é que o simples facto de a lei prever uma obrigação implica que nela se estabeleça e defina a necessária punição para os casos de violação à norma legal, sob pena de se impor uma vã obrigação, desprovida de coercibilidade.

É certo que a norma tem um preceito primário. Que este tem estatuição prescritiva e que sua violação ocorre por omissão.

Porém, a norma do artigo 5.º, n.º 1, não tem preceito secundário, o mesmo é dizer, não tem sanção.

Tal qual formulada a norma é imperfeita.

Há que admitir que a norma prevê a existência de legislação especial, o que traz para o campo do Decreto-Lei n.º 298/79, de 17 de Agosto, e do despacho

conjunto dos Ministérios das Finanças e da Administração Interna de 28 de Fevereiro de 1986, mas mesmo assim persistem as dúvidas que aqui levantamos.

De facto, nem o Decreto-Lei 298/79 nem o despacho conjunto de 28 de Fevereiro de 1986 prevêem qualquer espécie de sanção contra-ordenacional⁽⁶⁾ ou de outro tipo para as instituições de crédito.

Depois, apenas as instituições de crédito são abrangidas por aqueles dois diplomas, ficando portanto de fora as sociedades financeiras públicas e privadas de que fala o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98.

Em qualquer caso, a segurança específica das instituições de crédito é vista como uma responsabilidade, não como uma obrigação, o que também explica o vazio sancionatório do diploma, “ex vi” artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 298/79.

Diga-se ainda que, para além daqueles dois diplomas, outra legislação especial a que porventura o legislador pudesse estar a referir-se não existe nem foi entretanto publicada.

Neste caso, com o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, estamos, sem dúvida, perante uma lacuna da lei, situação que deverá ser objecto da necessária análise e rectificação.

Esta seria uma das questões cujo aprofundamento se justificaria.

2 — A remissão do artigo 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 231/98

A remissão que é feita no artigo 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 231/98, para o n.º 2 do artigo 1.º do mesmo diploma legal, não faz sentido.

De facto, com aquela norma define-se o que, nos termos deste diploma, se considera “pessoal de vigilância” e, para esse efeito, faz-se uma remissão para aquela que seria a definição de ASP, contida no n.º 2 do artigo 1.º

A verdade é que o n.º 2 do artigo 1.º não nos dá qualquer definição do que seja a ASP, ao contrário, caracteriza-a, estabelecendo que a mesma reveste “[...] *uma função subsidiária e complementar da actividade das forças e dos serviços de segurança pública do Estado.*”

Duas hipóteses são então de colocar:

1.ª hipótese:

— Deveria entender-se que aquela remissão era feita para o n.º 3 do mesmo artigo, onde, aí sim, o legislador nos dá uma definição

⁽⁶⁾ Há tão-só a previsão do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 298/79, que consagra o incurso em infracção disciplinar por parte dos trabalhadores que não cumprirem as disposições do diploma.

daquilo que considera ser a ASP, enunciando as duas modalidades que o Decreto-Lei n.º 231/98 consagra, i. e., a prestação de serviços e os serviços de autoprotecção.

2.ª hipótese:

- A remissão poderia ser entendida como feita para o n.º 1 do artigo 2.º, norma que, embora não nos dando definição alguma da ASP, nos dá todavia o elenco dos cinco diferentes serviços que podem ser exercidos pelas empresas de segurança privada, segundo a formula consagrada pelo legislador.

Qualquer destas duas hipóteses coloca-nos perante dúvidas que importaria clarificar.

A 1.ª hipótese é aquela que é mais coerente e que se coaduna com a letra da lei, já que desta resulta expressamente que o legislador pretendia fazer remissão para uma **definição**.

A 2.ª hipótese tem a característica de que, pode sempre argumentar-se, quando se disse n.º 2 do artigo 1.º, pretendia dizer-se n.º 1 do artigo 2.º, no percurso ter-se-ia trocado o “1” pelo “2”.

Mas, num caso e noutro, estaríamos sempre perante um lapso/erro que haveria de ser corrigido.

Esta seria outra questão que mereceria ser aprofundada.

3 — O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 231/98

O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 231/98 merece aqui a nossa atenção crítica, na parte em que se limita, sem mais, a prever a existência de cursos de actualização profissional.

Subordinado à epígrafe “Formação profissional”, o artigo 8.º consagra que as entidades que desenvolvem ASP ministram, directamente ou com recurso a outras entidades, cursos de formação inicial e de **actualização** profissionais ao pessoal de vigilância e de acompanhamento, defesa e protecção de pessoas.

Dando de barato o facto de que apenas se prevêem cursos para os trabalhadores e já não para os próprios empresários que exercem ASP (não se percebe por que razão os últimos não são igualmente obrigados a passar por cursos formação e de actualização profissional), detecta-se uma lacuna relativamente aos cursos de actualização profissional.

De facto, o n.º 2 do mesmo artigo 8.º dispõe que a definição do conteúdo e duração dos cursos consta de portaria a aprovar pelo Ministro da Administração Interna.

Na referência que é feita aos cursos não há qualquer espécie de distinção entre cursos de formação inicial e cursos de actualização profissional.

Uns e outros estão abrangidos por aquela previsão e devem ser objecto de regulamentação.

Os cursos de formação inicial foram de facto regulamentados, primeiro pela Portaria n.º 970/98, de 16 de Novembro, depois pela Portaria n.º 1326/2001, de 4 de Dezembro.

Os cursos de actualização profissional continuam até hoje à espera de serem regulamentados.

Estão assim por regulamentar os conteúdos e a duração dos cursos de actualização profissional.

Está também por definir qual a periodicidade desses cursos e, em concreto, falta esclarecer o que deve entender-se e em que deve consistir um curso de actualização profissional.

Neste caso, com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 231/98, e em matéria de cursos de actualização profissional estamos, sem dúvida, perante uma lacuna da lei, situação que deverá ser objecto da necessária análise e suprimimento.

Esta seria mais uma questão cujo aprofundamento se justificaria.

4 — O artigo 26.º, n.º, 3 do Decreto-Lei n.º 231/98

A referência a este artigo prende-se com o facto de nele se estabelecer um procedimento que envolve a Directoria da Polícia Judiciária (PJ).

De facto, segundo a redacção desta norma, após a emissão de alvará ou licença, a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI), “[...] *comunica os seus termos à Inspeção-Geral da Administração Interna, aos governos civis, aos Comandos-Gerais da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública e à Directoria da Polícia Judiciária*”.

É certo que, de acordo com o disposto no artigo 19.º, n.º 2, alínea e), do Decreto-Lei n.º 231/98, o director-geral da PJ é um dos membros do Conselho de Segurança Privada e, nessa medida, institucionalmente, aquela Polícia participa nas propostas e pareceres que aquele órgão de consulta elabora e produz em matéria de ASP.

Mas também é certo que a intervenção da PJ se esgota nessa intervenção consultiva.

Nos termos dos artigos 29.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 231/98, a Polícia Judiciária não detém qualquer competência fiscalizadora relativamente às ASP.

Pergunta-se, porquê então o conteúdo do artigo 26.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 231/98, na parte em que obriga a SGMAI a comunicar à Directoria da PJ os termos dos alvarás e licenças emitidas?

O envio daquela comunicação entender-se-ia/entende-se na medida em que as entidades que a recebem detenham competência fiscalizadora sobre as empresas titulares desses mesmos alvarás e licenças.

A referência que é feita aos governos civis compreende-se, na medida em que a estes são cometidas tarefas de centralização de informação em matéria de ASP (antes nos termos do n.º 6.º da Portaria n.º 26/99, de 16 de Janeiro), hoje nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 263/2001.

Seria interessante perceber qual a utilidade e saber qual o destino dado pela Polícia Judiciária às comunicações que recebe da SGMAI, nos termos do artigo 26.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 231/98.

Perceber estas questões permitir-nos-ia esclarecer se, porventura, não estaremos aqui perante um procedimento sem alcance prático e eventualmente até inútil.

Esta outra questão (sem dúvida a menor de todas elas) cuja análise poderia também ser aprofundada.

5 — A Portaria n.º 969/98, de 16 de Novembro

Para o exercício da ASP, o Decreto-Lei n.º 231/98 consagra duas distintas modalidades que se organizam de forma diversa, i. e., a “**prestação de serviços**” e os “**serviços de autoprotecção**”, estes os termos utilizados pelo diploma — v. artigo 1.º, n.º 3, alíneas *a*) e *b*), e artigo 4.º

Da parte do legislador da Portaria n.º 969/98 deveria ter havido rigor e fidelidade terminológica, atendo-se àqueles exactos termos, o que não aconteceu.

Muito embora se perceba pela redacção do n.º 1.º da Portaria n.º 969/98 que o diploma pretende regulamentar ambas as modalidades, a verdade é que, nunca, em passo algum das suas disposições, é feita a referência expressa ao termo “**serviços de autoprotecção**”.

O legislador optou por utilizar uma expressão genérica, de sentido neutro, que em alguns casos abrange ambas as modalidades de serviço de ASP, “[...] **exercício dos serviços de segurança privada** [...]”, ou ainda, “[...] **exercer a actividade de segurança privada** [...]”, v. n.ºs 2.º, 3.º, 7.º a 10.º da Portaria n.º 969/98, e

que noutro caso, claramente, tem implícito que o termo empregue substitui “serviços de autoprotecção”, “[...] *prestação ou **exercício** dos serviços de segurança [...]*” — v. n.º 11.º da Portaria n.º 969/98.

Esta opção não parece a mais correcta, dado que o legislador acaba por “fugir” à terminologia empregue no diploma que, precisamente, visava regulamentar, sem que daí advenha maior clareza para o ordenamento legal. Pelo contrário.

Assim, melhorar a terminologia, afinando-a à imagem daquela que é empregue no Decreto-Lei n.º 231/98, poderia ser uma tarefa a realizar em futura revisão da Portaria n.º 969/98.

6 — O n.º 3.º da Portaria n.º 969/98

A questão que aqui prende a nossa atenção está relacionada com quatro das cinco alíneas que compõe o n.º 3.º desta portaria.

Verificamos que nas primeiras quatro alíneas, de a) a d), deste n.º 3.º, a redacção começa sempre do mesmo modo, empregando-se o termo, “actividade”, o que reveste uma incorrecção.

A título de exemplo, atente-se na alínea a):

*“Para as entidades que pretendem exercer a **actividade** de segurança privada prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 [...]*”

Como vimos antes, há uma diferença entre serviços e actividades de segurança privada.

Para o legislador do Decreto-Lei n.º 231/98, a ASP, enquanto actividade, compreende serviços.

É nessa medida que o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98 nos vem enunciar aqueles que são os serviços compreendidos na ASP, sendo que a epígrafe que preside a este artigo é precisamente “Serviços de segurança privada”.

À margem desta realidade e inopinadamente o legislador da Portaria n.º 969/98 vem “reintitular” os serviços previsto no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 231/98, a todos designando por “**actividades**”.

Também aqui o legislador da Portaria n.º 969/98 se afasta da terminologia empregue no Decreto-Lei n.º 231/98, sem que daí resulte uma mais-valia para o ordenamento legal.

Esta situação é tanto mais notória quanto, mais à frente, com o n.º 8.º desta portaria e ao longo das várias alíneas que o compõe, é abandonado o

termo “actividade” e é utilizado o termo “serviços”, o que até demonstra uma certa inconsistência terminológica da parte do legislador da Portaria n.º 969/98.

De igual modo, a este nível e em futura revisão da Portaria n.º 969/98, deveria haver um esforço para melhorar esta terminologia, afinando-a à imagem daquela que é empregue no Decreto-Lei n.º 231/98.

7 — O n.º 8.º, alíneas a) e b), da Portaria n.º 969/98

Há neste caso uma aparente confusão.

Tenhamos presente que com o n.º 8.º desta portaria o legislador nos indica quais os meios humanos que entende necessários e adequados ao exercício das ASP.

Assim, na alínea a), prevê-se:

“a) Para o serviço de segurança referido na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, pessoal de vigilância habilitado para a recepção e monitorização de alarmes (24 × 24 horas); [...].”

Na alínea b) dispõe-se:

“b) Nos serviços de instalação e manutenção de sistemas de segurança, pessoal técnico devidamente habilitado; [...].”

Ora, o primeiro reparo prende-se com o facto de o legislador se referir à instalação de sistemas de segurança como um serviço, o que é um erro, porquanto a AISS é uma actividade e, nessa medida, a alínea b) do n.º 8.º desta portaria deveria ser rectificadada.

Depois, o legislador, aludindo ao serviço de manutenção de sistemas de segurança na alínea b), acaba por fazê-lo também na alínea a), porquanto nos remete em bloco e sem ressalvas para a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o que não deixa de ser algo confuso relativamente a um serviço que surge implicitamente referido numa alínea e expressamente noutra.

Depois ainda pela própria redacção inicial da alínea a) do n.º 8.º desta portaria, onde se diz, atente-se “*Para o serviço de segurança previsto na alínea [...].*”, no singular.

Mas qual serviço? A alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 comporta dois tipos distintos de serviços.

Pode argumentar-se que da conjugação das duas alíneas *a)* e *b)* resultaria uma circunscrição do serviço de manutenção de sistemas de segurança apenas à alínea *b)*.

Mas, a ser assim não se foi suficientemente claro.

Tal qual se encontra redigido, o n.º 8.º, alíneas *a)* e *b)*, pode ser fonte de dificuldades.

Esta outra questão cuja análise poderia ser também aprofundada.

Em suma, há que proceder à correcção deste erro material, sendo esta a última das questões que mereceria algum aprofundamento.

Estes os exemplos mais notórios que ilustram a algo embaraçosa desinteligência entre normas que encontramos no quadro legal que rege a ASP.

Voltemos agora ao artigo 6.º, alínea *b)*, do Decreto-Lei n.º 231/98.

X — A interpretação articulada do artigo 6.º, alínea *b)*, do Decreto-Lei n.º 231/98

1 — A crise, uma certa imprecisão e por vezes os erros que podemos detectar no quadro legal aplicável à ASP poderá em parte explicar a aparente contradição que está latente entre normas do próprio Decreto-Lei n.º 231/98, de que emerge sobretudo do artigo 6.º, muito em particular a alínea *b)* desta norma, que assim nos aparece, não como caso único mas como um caso mais entre vários que este quadro legal exhibe.

Analisado aquele que é o regime jurídico que rege a ASP, aspectos há que manifestamente importará clarificar ou corrigir, sem prescindir de um maior estudo e avaliação de algumas das opções que o legislador verteu na lei.

Sem embargo, ainda que confrontados com todas estas dificuldades, é necessário encontrar respostas e tentar descortinar alguma coerência nas disposições legais em presença.

Já antes avançamos com algumas ideias, cabe agora consolidá-las.

2 — Assim, diríamos que a ampla proibição do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98 visa confinar as empresas autorizadas a exercer a ASP a esse domínio exclusivo e tão-só a ele.

Para as empresas do sector de actividade que é a ASP está assim expressamente vedada qualquer veleidade de aproveitar a enorme latitude (reconhecemos que há mesmo uma certa indeterminação) do conceito de “*sistemas de segurança*”, sendo proibido a essas empresas invadir e concorrer em sectores que se reclamam igualmente da área da segurança e que também instalam sistemas de segurança, embora que sem objectivos de prevenção criminal.

Necessariamente tendo de lidar, usar e manipular equipamentos técnicos no desenvolvimento e exercício da ASP, só são de considerar como equipamentos técnicos de segurança, ETS, para os efeitos do Decreto-Lei n.º 231/98, aqueles que, para além de assegurarem a protecção de pessoas e bens, muito para além disso, visam **prevenir a prática de crimes**, “ex vi” artigo 1.º, n.º 3, alíneas a) e b), última parte, do Decreto-Lei n.º 231/98.

Não é o signatário que o diz, é a própria lei que o consagra.

Com o mesmo sentido dispõe o n.º 1.º da Portaria 135/99:

“As centrais de recepção e monitorização de alarmes e os sistemas de segurança constituem meios técnicos auxiliares da actividade de segurança privada e visam aumentar a segurança de pessoas e bens prevenindo e alertando para a prática de crimes contra as pessoas e bens.”

Note-se a qualificação que aqui é dada aos sistemas de segurança, que nos são apresentados como **meios técnicos** auxiliares da ASP.

Registe-se, também aqui, a referência que é feita ao alerta para a **prática de crimes**, que assim surge como objectivo, tanto das centrais de recepção e monitorização de alarmes como dos próprios sistemas de segurança.

O alerta e a prevenção da prática de crimes é assim o elemento essencial determinante e cerne deste quadro legal, a partir do qual devemos procurar extrair as nossas ilações sobre a matéria que vem quesitada.

Caiem no âmbito do Decreto-Lei n.º 231/98 e para o efeito são considerados ETS, entre vários que já elencámos antes, equipamentos como os alarmes de roubo e intrusão, ou os equipamentos antifurto (ou de “anti-shop lifting”). Nestes ETS encontramos o objectivo de prevenir a prática de crimes, sendo que até a própria designação que os mesmos adquirem ilustra e comprova precisamente esse objectivo/desígnio.

Tanto assim é que o n.º 13.º da Portaria n.º 135/99, discorrendo sobre sistemas de segurança, aponta para situações em que o sistema de segurança possui sirene exterior ou ligação por monitor e, embora não use tal designação, desse modo está a indicar que pretende referir-se ao termo genérico, “**alarmes**”, situação que sai reforçada com a alínea c) do mesmo n.º 13.º onde o sistema de segurança fica simplesmente reduzido ao termo, “**aparelho**”.

Leve-se ainda em conta nesta análise o n.º 2.º da Portaria n.º 135/99, norma que se conjugada com o n.º 1.º da mesma portaria, permite inferir que um sistema de segurança pode até envolver circuitos telefónicos ponto a ponto que utilizem a rede de telecomunicações de uso público.

Enfim, para os efeitos do Decreto-Lei n.º 231/98, e legislação complementar, um sistema de segurança carece de equipamentos técnicos de segurança, que se caracterizam e distinguem dos demais pela sua aptidão para alertar e ou prevenir a prática de crimes.

3 — Quanto aos equipamentos técnicos que, embora visando a protecção de pessoas e bens, não tenham o propósito de prevenir a prática de crimes, eles não são e não podem ser considerados ETS para os efeitos do Decreto-Lei n.º 231/98, mas serão, tão-só e simplesmente, equipamentos técnicos, ET, “tout court”.

São esses ET, vistos como dispositivos essencialmente técnicos (não há outra palavra) e a que muito claramente falta a componente de prevenção criminal, equipamentos que visam exclusivamente a protecção de pessoas e bens, onde preponderam preocupações de acautelar acidentes e prevenir situações que envolvem risco objectivo que, não cabendo no Decreto-Lei n.º 231/98, cabem naquela que é a previsão de sistemas de segurança do Decreto-Lei n.º 61/99.

Caiem no âmbito do Decreto-Lei n.º 61/99 e para o efeito são considerados apenas ET, entre vários que já antes elencámos, equipamentos (ou sistemas) de detecção automática de incêndios e equipamentos (ou sistemas) de detecção de inundações. Nestes ET encontramos um objectivo claramente direccionado para a exclusiva prevenção de riscos objectivos.

Ora, é para estes e por referência a estes equipamentos técnicos que existe a proibição da alínea *b*) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98. Com ela pretende-se exercer controlo ao mesmo tempo que se visa inibir qualquer espécie de tentação por parte das empresas do sector da ASP de extravazarem o seu domínio e entrarem em concorrência com actividades que também tem os seus agentes económicos e empresas especializadas que estão implantadas num sector como é o da construção civil e obras públicas.

É aqui portanto, no âmbito do artigo 6.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98, que entra e funciona a norma do artigo 2.º, n.º 2, do mesmo diploma, até com um duplo efeito.

Primeiro, porque situa, identifica e delimita com maior precisão aquela que deve ser a área especializada de actuação da ASP. Há aqui o traçar de uma fronteira para lá da qual incide a proibição do artigo 6.º, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

Depois porque, por referência à AISS como tal prevista no artigo 2.º, n.º 2, última parte do Decreto-Lei n.º 231/98, a proibição do artigo 6.º, alínea *b*), vai precisamente acentuar no seio do quadro legal da ASP a salvaguarda e a protecção do regime da actividade de construção civil e obras públicas, em cujo sector as empresas que exercem a actividade de segurança privada estão proibidas de penetrar.

Embora de uma forma que não é das mais felizes, houve aqui da parte do legislador a tentativa de traçar e melhor delimitar a fronteira que (ainda algo ténue) separa a ASP de actividades e trabalhos especializados da área da construção civil e obras públicas, na parte em que ambas lidam com sistemas de segurança e detecção.

Como factor clarificador e fiel da balança estará sempre presente neste esforço interpretativo a norma do artigo 1.º, n.º 3, alíneas *a)* e *b)*, última parte, do Decreto-Lei n.º 231/98, e o elemento distintivo que, no âmbito e para efeitos da ASP, atribui aos respectivos sistemas de segurança a característica de prevenção de prática de crimes.

Ou seja, se no âmbito de uma acção de fiscalização uma empresa devidamente autorizada para o exercício de ASP for detectada, por exemplo, a comercializar, ou a instalar, ou a fazer manutenção de um equipamento técnico do género, “sistema de detecção automática de incêndios”, nesse caso, estaremos perante uma situação típica do artigo 6.º, alínea *b)*, estaremos perante uma contra-ordenação, sujeita a coima nos termos do artigo 31.º, n.º 1, alínea *a)*, n.º 2, alínea *d)*, ou n.º 3, alínea *d)*, consoante ela haja sido cometida por uma pessoa colectiva ou singular.

É a casos como este que se dirige a aplicação da norma da alínea *b)* do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Só a interpretação conjugada das normas do artigo 1.º, n.º 3, alíneas *a)* e *b)*, última parte, artigo 2.º, n.º 2, e artigo 6.º, alínea *b)*, do Decreto-Lei n.º 231/98, permite delas obter um sentido harmonioso, congruente e coeso.

De outra forma teremos o atrito e a divergência entre normas do quadro legal da ASP.

4 — É esta a única interpretação possível.

A única que, coerentemente e sem violentar o sentido do quadro legal, consegue conciliar e conjugar integradamente as disposições do artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, alíneas *a)* e *b)*, artigo 2.º, n.º 1, alínea *a)*, e n.º 2, artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, segunda parte e, ainda, artigo 6.º, alínea *b)*, todos do Decreto-Lei n.º 231/98.

Esta é a única interpretação que, aliás, permite perceber a razão de ser da salvaguarda do regime jurídico de acesso e permanência na actividade de construção civil e obras públicas — hoje regulada pelo Decreto-Lei n.º 61/99 — no interior do Decreto-Lei n.º 231/98 e diplomas regulamentares.

Não menos importante, esta é, finalmente, a única interpretação que permite entender a proibição da alínea *b)* do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98 e o sentido e alcance que essa proibição tem relativamente a equipamentos técnicos.

Excluídos da proibição da alínea *b)* do artigo 6.º estão os equipamentos técnicos de segurança, estes considerados numa acepção de ASP e à luz do Decreto-Lei n.º 231/98.

Daí que a AISS, enquanto ASP, enquanto perspectivada à luz das regras do Decreto-Lei n.º 231/98, só pode ser legalmente exercida se enquadrada por autorização.

Essa autorização é titulada por alvará da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o qual, segundo o n.º 2 do artigo 2.º do mesmo diploma legal, engloba de forma automática a AISS.

A AISS, enquanto ASP e considerada na sua expressão mínima, pode consistir tão-só na instalação de equipamentos técnicos de segurança, que não são confundíveis com os equipamentos técnicos a que alude a alínea *b)* do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

XI — Reflexões finais

Estamos agora em condições para tentar responder às cinco questões que vêm colocadas na informação n.º 1/02/SIF.

1 — A primeira dessas questões prende-se com empresas que se encontravam credenciadas para a instalação de alarmes de roubo e intrusão, e exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, quer ao abrigo do anterior quadro legal quer do actual e que passaram a dedicar-se apenas à instalação de alarmes de roubo e intrusão, desactivando as centrais de recepção e monitorização que possuíam.

Quanto a esta situação cumpre dizer que, como vimos, a instalação de alarmes de roubo e intrusão configura, para todos os efeitos, um caso típico de instalação de sistemas de segurança na sua expressão mínima.

Nessa acepção, estamos perante a instalação de equipamentos técnicos de segurança (mais ou menos complexos, mais ou menos sofisticados) que podem ser o sistema de segurança ou parte integrante de um sistema de segurança.

Ora, o exercício dessa actividade, a AISS, que pode consistir tão-só na instalação de equipamentos técnicos de segurança, depende de autorização e deve ser titulada por alvará da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, aliás, conforme determina o artigo 21.º do mesmo diploma legal.

A circunstância de ter sido desactivada a central de alarmes é irrelevante para este caso.

Se com a desactivação as empresas pretendiam mostrar que haviam deixado de prestar o serviço correspondente ao uso desse equipamento, i. e., a ex-

ploração e gestão de central de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, não deixaram por isso de continuar a necessitar de um alvará da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, na medida em que assumidamente continuaram a instalar alarmes de roubo e intrusão.

Donde continuaram a exercer ASP, na especialidade de AISS.

E de duas uma.

Ou a empresa é detentora de um alvará da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 e não há problema, se, e enquanto empresa que exerce ASP, tiver dado cumprimento aos deveres a que lhe são impostos pela lei, “*ex vi*”, nomeadamente, artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Ou a empresa não é detentora de alvará da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 e, sendo detectada a instalar equipamentos técnicos de segurança, como é o alarme de roubo e intrusão, e estaremos perante uma contra-ordenação, “*ex vi*” artigo 31.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

Neste último caso, a entidade fiscalizadora deve levantar auto de contra-ordenação, “*ex vi*” disposições conjugadas dos artigos 33.º, n.º 1, e 29.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Elaborado o auto de contra-ordenação, a entidade fiscalizadora deve remetê-lo à SGMAI para os efeitos do n.º 2 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

2 — A segunda questão prende-se ainda com as mesmas empresas do ponto anterior e com o facto de aos clientes a quem haviam instalado alarmes, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto — equipamentos que estavam ligados às respectivas centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão — depois que entrou em vigor do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Agosto, essas empresas passaram a assegurar aos clientes o serviço de ligação a centrais de empresas credenciadas para o efeito.

Quanto a esta situação cumpre dizer que estamos perante uma imaginativa forma de subcontratação de serviços de ASP.

Repare-se nos termos utilizados, a empresa **assegura aos clientes um serviço de ligação a uma central** (de recepção e monitorização de alarmes).

Não estamos perante um serviço instantâneo que se esgota com a concretização de uma ligação.

Enquanto a ligação se mantiver, enquanto a empresa assegurar junto de outra essa ligação, podemos falar de uma relação duradoura.

Depois, o próprio termo “cliente” mostra que a empresa estabelece com ele uma relação de negócio. Negócio que existe e dura enquanto se mantiver a ligação. Enquanto a empresa assegurar ao cliente essa ligação.

Finalmente, a própria ligação desse cliente a centrais de alarme de empresas credenciadas para o efeito é factor determinante que transporta, para o cam-

po da ASP e do respectivo quadro legal, uma relação de negócio que de outra forma não seria merecedora de atenção por parte da IGAI.

Perante o cliente, e aos olhos do cliente, a empresa presta-lhe o serviço de ASP, para o efeito assegurando que uma outra assuma a sua prestação efectiva, o que é conseguido pela ligação do cliente da primeira à central da segunda, esta devidamente credenciada.

Perante terceiros, como foi o caso da IGAI, a primeira empresa não reconhece estar a exercer a ASP, acrescentando, inclusive, como comprovativo dessa afirmação, que tem desligada a central de alarmes que antes geria e explorava.

Porém, e como vimos, em matéria de ASP vigora o princípio da tipicidade funcional, quer dizer, para além da AISS só os serviços previstos na lei podem ser prestados, dependendo o exercício da actividade de autorização titulada por alvará.

A figura da subcontratação de serviços, porque não prevista na lei que rege a ASP, configura nesse domínio uma contra-ordenação, “ex vi” artigo 31.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

3 — A terceira questão prende-se com o facto de algumas dessas empresas terem passado a instalar equipamento apropriado (não explicitado) que se encontra comutado a telefones fixos ou móveis dos clientes, conforme opção destes e a quem cabe a responsabilidade de gestão dos alarmes verdadeiros e ou falsos

Neste caso, diríamos também aqui o que dissemos a propósito do ponto 1 deste capítulo.

Estamos, uma vez mais, perante uma situação de instalação de alarmes que, pelo que é dado perceber, terão o propósito de prevenir o roubo ou intrusão. Há aqui portanto a componente de prevenção de prática de crimes.

Neste caso estamos, uma vez mais, perante uma situação de instalação de equipamentos técnicos de segurança.

Ora, o exercício dessa actividade, a AISS, que pode consistir tão-só na instalação de equipamentos técnicos de segurança, depende de autorização e deve ser titulada por alvará da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Na medida em que as empresas, assumidamente, instalam (ainda que algo invulgares) alarmes de roubo e intrusão, carecem nessa medida de um alvará da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

Também aqui, se a empresa não for detentora de alvará da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 e, sendo detectada a instalar equipamentos técnicos de segurança, como é o alarme de roubo e intrusão, verifica-se a ocorrência de uma contra-ordenação, “ex vi” artigo 31.º, n.º 1, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 231/98, seguindo-se o procedimento já referido no n.º 1 deste capítulo.

Mas, relacionado com a invulgaridade dos alarmes envolvidos neste caso, diríamos algo mais.

De facto, há aqui uma situação que, pelos seus contornos, nos parece violadora da Portaria n.º 135/99, de 26 de Fevereiro.

Na verdade, embora se desconheçam pormenores, o facto de algumas empresas instalarem equipamento (não explicitado) que se encontra comutado a telefones fixos ou móveis dos clientes, a quem cabe a responsabilidade de gestão dos alarmes verdadeiros e ou falsos, parece ser violadora do n.º 5.º, alínea *b*), da Portaria n.º 135/99, na parte em que esta norma veda/proíbe aplicar à rede telecomunicações de uso público aparelhos sem autorização da entidade operadora.

Na prática, o que parece estar a acontecer neste caso é uma indiscriminada utilização de circuitos telefónicos ponto a ponto, o que é conseguido através de equipamento que é aplicado à rede de telecomunicações de uso público, desconhecendo-se se as entidades operadores (da rede fixa e móvel) têm conhecimento da situação.

Seria aliás interessante saber se esse equipamento é aprovado, se obedece a características técnicas elas próprias aprovadas e se os sinais que transmitem também receberam aprovação, situação que a não se confirmar afrontaria o n.º 2.º da Portaria n.º 135/99.

E mais, teríamos aqui uma variante da central de alarmes, sem central e sem empresa que a monitorize, com a agravante de que o alarme acaba sendo “monitorizado” pelo cliente através de um telefone fixo ou móvel, ficando a empresa que instalou este “*sui generis*” sistema de segurança, liberta de toda a espécie de obrigações ou responsabilidades, nomeadamente das que decorrem do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 297/99, de 4 de Agosto.

Esta forma de instalar sistemas de segurança e de os ligar **directamente** a telefones fixos ou móveis, fazendo um verdadeiro “*by-pass*” ou, se se quiser, flanqueando a ligação a uma central de recepção e monitorização de alarmes, porque não prevista na lei que rege a ASP, configura nesse domínio uma contra-ordenação, “*ex vi*” artigo 31.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

Esta situação mereceria ser aprofundada, melhor esclarecida e averiguada.

Há aqui indícios de exercício, se não ilegal, pelo menos abusivo de ASP.

4 — A quarta questão prende-se ainda com as empresas que instalavam alarmes e exploravam e geriam centrais de recepção e monitorização de alarmes de roubo e intrusão, bem como a gestão, manutenção e exploração de sistemas de segurança, e porque passaram a exercer unicamente a actividade de instalação de alarmes, utilizando os métodos referidos nos dois pontos anteriores, ainda que com alvarás válidos, essas entidades entendem agora que deixaram de estar

vinculadas ao MAI e que, como tal, são insusceptíveis de fiscalização pela IGAI e ou forças de segurança.

Para responder a esta questão recordaríamos apenas a Lei Orgânica da IGAI, (LOIGAI).

A LOIGAI assenta no Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro (7).

Segundo o artigo 9.º, n.º 1, alíneas *c)* e *d)*, da LOIGAI compete ao SIF enquanto serviço de inspecção e fiscalização:

- Fiscalizar, de forma sistemática, a organização e o funcionamento das empresas autorizadas a exercer ASP;
- Investigar, de forma permanente, o exercício ilegal de ASP.

Donde, sendo certo que uma empresa pode ser insusceptível de **fiscalização** por parte da IGAI pelo facto de que a mesma não exerce, nem está autorizada a exercer ASP, não quer dizer que essa mesma empresa não possa e, porventura, até deva ser objecto de uma **investigação**, cuja finalidade seja dilucidar indícios de exercício ilegal de ASP.

Tanto basta para dizer que a citada argumentação da empresa, só em parte, é correcta.

Uma nota ainda para referir que, ao contrário dos alvarás emitidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 276/93, que eram concedidos por um período de cinco anos (“ex vi” artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 276/93), actualmente, os alvarás e os licenciamentos emitidos nos termos dos artigos 21.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 231/98 têm duração ilimitada.

Donde, não bastaria o simples “desligar” (?) de uma central de recepção e monitorização de alarmes por parte de uma empresa de ASP para que ela, apenas por esse facto, deixasse de ser abrangida pelas disposições do Decreto-Lei n.º 231/98.

Em primeiro lugar, o desligar da central, sem mais, não lhe retira a qualidade de empresa de ASP.

Depois, continuando a empresa a ser detentora de um alvará válido para o exercício de ASP, não seria a mera inacção que a isentaria das suas obrigações e deveres enquanto empresa desse sector de actividade.

Depois ainda, caso o alvará houvesse sido emitido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 231/98, estaríamos perante um documento de duração ilimitada no tempo,

(7) Alterada pelo Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 3/99, de 4 de Janeiro.

o que sempre conferiria à IGAI ou a outra entidade fiscalizadora o direito de fiscalizar a empresa titular do mesmo, pelo menos enquanto esse alvará não fosse cancelado.

Finalmente, face à duração ilimitada no tempo do alvará, algo mais seria necessário que a simples inação da empresa para a considerar fora deste sector de actividade, pelo que, à semelhança do procedimento que conduz à sua concessão, também a empresa deveria remeter à SGMAI um documento declarando a cessação da actividade para efeitos de cancelamento de alvará.

5 — A quinta e última questão, que é mais um facto em si mesmo, tem a ver com o ofício que a SGMAI enviou a pelo menos uma empresa, nos termos a que aludimos no início.

Se, apesar de tudo o já se disse, ainda fosse necessário demonstrar ou fazer prova da enorme dificuldade que há em interpretar e retirar um sentido harmonioso, congruente e coeso das disposições conjugadas do artigo 1.º, n.º 3, alíneas *a)* e *b)*, última parte, artigo 2.º, n.º 2, e artigo 6.º, alínea *b)*, do Decreto-Lei n.º 231/98, ele seria precisamente o ofício n.º 00466, de 26 de Janeiro de 1999, da SGMAI.

De facto, nada melhor que aquele documento para ilustrar complexidade deste quadro normativo, que conduziu a que a entidade que centraliza e assegura a fiscalização da ASP, a SGMAI, seja a responsável pela produção de um documento daquele teor.

Esse documento ilustra a confusão que pode resultar de normas cuja construção não é das mais adequadas.

Sejam-nos permitidos algumas observações.

Diz-se naquele ofício que:

“[...] face à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, em 21 de Outubro de 1998, as actividades de comercialização e instalação de sistemas de segurança podem ser exercidas sem alvará, por não estarem englobadas no artigo 2.º do Dec.-Lei n.º 231/98 [...]”.

Como primeira nota, diríamos que a comercialização de sistemas de segurança está intimamente ligada à concomitante instalação.

Em matéria de sistemas de segurança a comercialização implica a instalação e esta pressupõe aquela.

O exercício da AISS depende de autorização e de alvará.

Na prática, temos que toda a instalação de sistemas de segurança pressupõe que quem os instala os haja comercializado.

Donde não é linear que a comercialização seja toda ela exercida sem alvará.

Mas, dando de barato que a comercialização de sistemas de segurança pode ser exercida sem alvará, já não é razoável que se diga que a instalação de sistemas de segurança pode ser exercida sem alvará.

Uma tal afirmação não encontra qualquer apoio nem na letra nem no espírito da lei.

Uma tal afirmação, pura e simplesmente, ignora o disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, norma que clara e expressamente consagra que a autorização para o exercício de ASP prevista na alínea *a*) do n.º 1 do mesmo artigo 2.º **engloba ainda a actividade de instalação de sistemas de segurança.**

Não é o signatário que o diz, é a lei.

Uma coisa é certa, o teor do ofício n.º 00466, de 26 de Janeiro de 1999, mostra que da parte da SGMAI e, em particular, do seu autor, houve, com o devido respeito, uma incorrecta apreensão e entendimento do real alcance do diploma legal que ele próprio invoca.

Esta situação reveste uma certa gravidade, mais que não seja pelo deficiente conhecimento e ou interpretação da lei que, com o citado ofício, se exibiu para o exterior, ainda por cima procedente da SGMAI, mas sobretudo porque veiculou informação errada para empresas do sector de ASP, aparentemente com as consequências que a informação n.º 1/02/SIF identifica, sendo que se desconhece o universo empresarial que foi destinatário de ofícios idênticos.

Quanto a esta última questão ela mereceria ser aprofundada e melhor esclarecida.

Por conseguinte, e sem mais, diríamos que, salvo melhor opinião, fica demonstrado que os comentários e esclarecimentos que a SGMAI veio agora apresentar, e que aqui foram objecto de análise, em nada alteram a tese que o signatário defende e propõe neste parecer para o quadro legal da ASP.

XII — Inconstitucionalidades

1 — Este estudo ficaria incompleto se nele não fizessemos referência ao Acórdão n.º 255/2002, de 12 de Junho de 2002, do Tribunal Constitucional, publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 155, de 8 de Julho de 2002.

Em muito breve nota, importa ter em consideração algumas das implicações que aquele acórdão veio trazer ao regime jurídico da ASP.

A verdade é que, se tudo o que fica dito não bastara, aquele referido Acórdão veio tornar ainda mais premente a exigência de rever o Decreto-Lei n.º 231/98.

A verdade é que a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 7.º, n.ºs 1, alíneas *a)* e *b)*, e 2, alíneas *a)* e *b)*, e das normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, levanta uma série de preocupações que urge superar.

Mais, a declaração de inconstitucionalidade das normas dos citados artigos suscita preocupações e, pior, introduz várias insuficiências ao regime jurídico da ASP.

2 — São particularmente preocupantes, em resultado daquela declaração de inconstitucionalidade, consequências como sejam (ou podem ser):

- a)* Toda uma área que fica a descoberto relativamente aos requisitos específicos de admissão de pessoal vigilância, acompanhamento, defesa e protecção de pessoas;
- Recorda-se que entre as exigências, que eram impostas pelo inconstitucionalizado artigo 7.º, n.º 1, estavam, por exemplo, a cidadania europeia ou de um país de língua oficial portuguesa, a escolaridade obrigatória, ou não ter sido condenado (com sentença transitada em julgado) pela prática de crime doloso, ou ainda a independência face a negócios com armas e munições ou substâncias explosivas;
- Recorda-se ainda que entre as exigências que eram impostas pelo inconstitucionalizado artigo 7.º, n.º 2, estavam, por exemplo, a posse de robustez física e psicológica e a submissão dos candidatos a um exame prévio de aptidão física e psicológica, bem como a aprovação em provas de conhecimentos;
- Em face da declaração de inconstitucionalidade, tais exigências deixaram de vigorar, porque as normas que as impunham foram “retiradas” do ordenamento jurídico;
- Em termos simples e dito de outro modo, as empresas de segurança privada passaram a “poder” contratar indivíduos de qualquer nacionalidade, sem pedirem registo criminal nem efectuarem testes médicos, só para dar alguns exemplos;
- b)* A ilegalidade de provas recolhidas através de circuitos fechados de televisão (CCTV) e ou videovigilância;
- Recorda-se que o artigo 12.º, n.º 1, permitia às empresas de segurança privada a utilização de equipamentos electrónicos, não só de

vigilância, caso dos CCTV ou videovigilância, mas também de controlo, aqui podendo envolver a detecção de armas ou outros objectos;

- A partir da declaração de inconstitucionalidade as empresas de segurança privada deixaram de ter norma que as habilite a utilizar equipamento electrónico de vigilância e controlo, é tão simplesmente essa a consequência do Acórdão n.º 255/2002;
- É a própria utilização das imagens e sons gravados por empresas de segurança privada por recurso aos equipamentos electrónicos referidos que, para os efeitos e nos termos da lei penal, fica inviabilizada.

3 — Podem ainda levantar-se problemas de vária ordem, nomeadamente envolvendo empresas coimadas na base do incumprimento de normas que o Tribunal Constitucional acabou por declarar inconstitucionais.

É pois imperioso que, de uma forma rápida, se legisle em matéria de regime jurídico da ASP:

- **Corrigindo** as imperfeições e tensões internas nele identificáveis, que se procuraram apontar neste parecer;
- **Aperfeiçoando** normas que, devido à sua deficiência e ineficácia, antes também apontadas, fragilizam o quadro legal da ASP;
- **Suprindo**, sobretudo, as inconstitucionalidades que o Tribunal Constitucional identificou no Decreto-Lei n.º 231/98.

Permite o exposto formular as seguintes

Conclusões

1 — A actividade de instalação de sistemas de segurança, AISS, enquanto parte da actividade de segurança privada, ASP, e enquanto perspectivada à luz das regras do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, só pode ser legalmente exercida se enquadrada por autorização.

2 — A autorização a que se alude no ponto anterior é titulada por alvará da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, o qual, segundo o n.º 2 do artigo 2.º do mesmo diploma legal, engloba justamente a actividade de instalação de sistemas de segurança.

3 — Não cabe na norma do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98, e como tal é incorrecta, a interpretação expressa na informação n.º 62-CP/98, também defendida pela SGMAI, segundo a qual, as empresas de segurança pri-

vada, possuidoras de alvará para o desempenho de actividades referidas na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º, podem desempenhar a actividade de instalação de sistemas de segurança sem necessidade de obter previamente o alvará ou licença a que obrigava o Decreto-Lei n.º 100/88.

4 — Ao contrário do que defende a SGMAI, a norma do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/98 vem impor, no âmbito do regime jurídico da ASP, a salvaguarda das disposições que resultavam do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de Março, e que hoje vêm consagradas no Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, na redacção da Lei n.º 155/99, de 14 de Setembro, e respectiva legislação complementar.

5 — Para os efeitos do Decreto-Lei n.º 231/98, e legislação complementar, um sistema de segurança carece de equipamentos técnicos de segurança, que se caracterizam e distinguem dos demais pela sua aptidão para alertar e ou prevenir a prática de crimes.

6 — Tendo de lidar, usar e manipular equipamentos técnicos no desenvolvimento e exercício da AISS, só são de considerar como equipamentos técnicos de segurança, ETS, para os efeitos do Decreto-Lei n.º 231/98, aqueles que, para além de assegurarem a protecção de pessoas e bens, muito para além disso, visam **prevenir a prática de crimes**, “ex vi” artigo 1.º, n.º 3, alíneas *a*) e *b*), última parte, do Decreto-Lei n.º 231/98.

7 — Caiem no âmbito do Decreto-Lei n.º 231/98 e para o efeito são considerados ETS, entre outros, equipamentos como os alarmes de roubo e intrusão, ou os equipamentos antifurto, nos quais encontramos o objectivo de prevenir a prática de crimes, sendo que até a própria designação que os mesmos adquirem ilustra e comprova precisamente esse objectivo/desígnio.

8 — A actividade de instalação de sistemas de segurança, enquanto parte da actividade de segurança privada e considerada na sua expressão mínima, pode consistir tão-só na instalação de equipamentos técnicos de segurança, que não são confundíveis com os equipamentos técnicos a que alude a alínea *b*) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98.

9 — Um sistema de segurança, em toda a sua potencialidade e por definição, é um conjunto articulado de recursos humanos e materiais, concebido para a prevenção da prática de crimes e organizado em regime de autotutela de direitos que, podendo incorporar vários dispositivos e mecanismos, inclui equipamentos técnicos de vigilância e controlo electrónico de pessoas e objectos, tendo em vista um estado de tranquilidade ou de confiança, em resultado de uma ausência de perigo.

10 — A ampla proibição do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98 visa confinar as empresas autorizadas a exercer a ASP a esse domínio exclusivo e

tão-só a ele, sendo-lhes proibido invadir e concorrer em sectores, como são o da construção civil e obras públicas que, em determinados aspectos e de acordo com certificações próprias, instalam sistemas de segurança e de detecção, embora que sem objectivos de prevenção criminal, nos termos do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, na redacção da Lei n.º 155/99, de 14 de Setembro, e demais legislação complementar.

11 — O alerta e a prevenção da prática de crimes é o elemento essencial determinante e cerne deste quadro legal, que nos permite distinguir um (qualquer) equipamento técnico de um equipamento técnico de segurança, para os efeitos do Decreto-Lei n.º 231/98.

12 — Os equipamentos técnicos que, embora visando a protecção de pessoas e bens, não tenham o propósito de prevenir a prática de crimes, não podem ser considerados ETS para os efeitos do quadro legal da ASP, não obstante são equipamentos técnicos (ET), “*tout court*”, e como tal estão abrangidos pela proibição do artigo 6.º, alínea *b*) do Decreto-Lei n.º 231/98.

13 — São os ET vistos como dispositivos essencialmente técnicos, a que muito claramente falta a componente de prevenção criminal, equipamentos que visam tão-só a protecção de pessoas e bens, onde predomina o cuidado de acautelar acidentes e prevenir situações que envolvem risco objectivo, são esses os ET que as empresas que exercem ASP estão proibidas de fabricar, comercializar, instalar e manter, conforme resulta da interpretação articulada das disposições do artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, alíneas *a*) e *b*), artigo 2.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2, artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, segunda parte e, ainda, artigo 6.º, alínea *b*), todos do Decreto-Lei n.º 231/98.

14 — A figura da subcontratação de serviços, porque não prevista na lei que rege a ASP, configura uma contra-ordenação, “*ex vi*” artigo 31.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

15 — A prestação e, como tal, a obtenção de SERVIÇOS no âmbito da ASP, está sujeita a um específico princípio de legalidade, “*ex vi*” artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 31.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

16 — Instalar sistemas de segurança ligando-os a telefones fixos ou móveis, porque não prevista na lei que rege a ASP, configura nesse domínio uma contra-ordenação, “*ex vi*” artigo 31.º, n.º 1, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 231/98.

17 — Uma empresa que seja insusceptível de fiscalização por parte da IGAI, na medida em que apenas o são aquelas que estão autorizadas a exercer ASP, pode no entanto ser objecto de uma investigação que vise dilucidar indícios de exercício ilegal de ASP, “*ex vi*” artigo 9.º, n.º 1, alínea *d*), da LOIGAI.

18 — Sem embargo das conclusões que antecedem, analisado aquele que é o quadro legal que rege a ASP, aspectos há que importará clarificar ou corrigir, sem prescindir de um maior estudo e avaliação de algumas das opções que o legislador verteu na lei.

19 — Há uma certa crise e imprecisão que podemos detectar no quadro legal aplicável à ASP e que poderá em parte explicar a aparente contradição que está latente entre algumas normas, inclusive no interior do próprio Decreto-Lei n.º 231/98, delas emergindo sobretudo o artigo 6.º, muito em particular a alínea *b)* destes dispositivo, que se apresenta não como caso único mas como um caso mais entre vários que este quadro legal exhibe.

20 — Urge legislar em matéria de regime jurídico da ASP, tendo em vista não só corrigir as imperfeições e tensões internas nele identificáveis como ainda para aperfeiçoar normas que, devido à sua deficiência e ineficácia, fragilizam o quadro legal da ASP e, muito particularmente, para suprir as inconstitucionalidades que os Tribunal Constitucional identificou no Decreto-Lei n.º 231/98, nos termos do Acórdão n.º 255/2002.

Nesta medida formulam-se as seguintes:

Propostas

A — Proponho a realização de um estudo alargado que incorpore a revisão do quadro legal que rege a ASP, tendo por objectivo melhorar, clarificar e corrigir, nomeadamente, as sete questões que vão suscitadas no âmbito do capítulo IX deste Parecer, mas que, sobretudo, supra as inconstitucionalidades que o Tribunal Constitucional apontou ao Decreto-Lei n.º 231/98.

B — É conveniente e, como tal, proponho que, em especial, se reveja o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 231/98, sendo em particular **necessário** que se reformule a redacção da respectiva alínea *b)*.

C — Proponho ainda que se investigue o possível exercício ilegal de ASP, como há indícios que o sejam as situações que vêm sumariadas na informação n.º 1/02/SIF, envolvendo a subcontratação de serviços e a ligação ponto a ponto de alarmes a telefones fixos e móveis, eventualmente no que diz respeito a esta última situação, se for caso disso e para os efeitos tidos por convenientes, dando-se conhecimento ao ICP-**anacom**, a entidade responsável pela fiscalização do sector das comunicações, como tal previsto nos artigos 2.º, alínea *d)*, e 12.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro.

D — Para os efeitos das propostas anteriores, proponho finalmente que este processo seja remetido a S. Ex.^a o Sr. Ministro da Administração Interna.

Este o meu parecer que submeto à consideração superior.

Lisboa, 27 de Novembro de 2002.

O Técnico Jurista,

Eurico João Silva.

29 — ACESSO AOS DOCUMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO

Parecer n.º 1/NAT/99

I — Âmbito do parecer

Por despacho do Ex.^{mo} Sr. Subinspector-Geral de 19 de Outubro de 1999, que acompanha o presente estudo, foi-me solicitada a elaboração de parecer jurídico sobre as questões decorrentes do artigo 25.º n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, designadamente, “[...] *no que concerne ao direito e formalidades de exame, consulta ou junção de documentos classificados ou relacionados com a actividade operacional das forças de segurança (artigo 4.º n.º 3, do citado decreto-lei) [...]*”, tema a conjugar com o regime legal de acesso aos documentos da Administração.

Note-se que não há um pedido de parecer concreto sobre processos em curso.

Não é suscitada qualquer questão quanto a obstáculos ou dificuldades que as forças de segurança hajam, eventualmente, colocado ao corpo de inspecção da IGAI, durante e quando no exercício de funções inspectivas, no que toca ao acesso, exame, consulta ou junção aos autos de documentos classificados ou relacionados com a respectiva actividade operacional.

Refira-se, ainda, que é desconhecida a posição que as várias forças de segurança possam ter sobre esta temática.

Assim, partindo destes pressupostos, delimita-se o objecto do presente parecer nos seguintes termos:

- Este estudo não irá incidir sobre qualquer processo em particular;
- A realidade a analisar, para além de, necessariamente, ter como pano de fundo o já mencionado diploma orgânico da IGAI, irá forçosamente abarcar a legislação existente sobre acesso aos documentos da administração, matérias e ou documentos classificados e, ainda, o segredo de Estado;
- Serão objecto de análise as vertentes temáticas que podem projectar alguma clarificação sobre este estudo.

II — Introdução

“*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, [...]*”, assim começa o artigo 2.º da CRP.

Ainda segundo imperativo constitucional, “*O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática.*”, estatui o artigo 3.º, n.º 2, da CRP.

Qual o significado destas duas disposições, às quais o legislador constituinte atribuiu a dignidade de princípios fundamentais e que antecedem todos os demais?

A resposta parece óbvia. O Estado é “Estado de direito” porque actua de acordo e através do direito. Porque presente, e presidindo à própria formulação das normas jurídicas, está a “ideia de direito”. Enfim, porque o Estado está sujeito ao direito.

Ou seja, o Estado é “Estado de direito” porque tem a sua actuação delimitada por um contorno normativo cuja enunciação nos é dada, em primeira linha, pela Constituição e, depois, pela lei.

É portanto à norma, elemento estrutural nuclear do conceito de direito (e entendido este como um sistema coerente de normas jurídicas que regulam e organizam o funcionamento da sociedade), que o Estado vai buscar razão e fundamento para a sua actuação.

Donde, segundo esta concepção, o poder exercido pelo Estado não é livre nem desvinculado.

Muito menos é arbitrário ou ao sabor de conveniências.

Ao contrário, o direito delimita, formata e configura o poder, no plano da sua organização, competência, acção e alcance, tendo por horizonte um conjunto de objectivos a alcançar, “*ex vi*”, última parte do artigo 2.º da CRP.

Já a legalidade democrática assenta e pressupõe a existência de normas que se materializam como expressão de vontade da comunidade; normas que, sob a forma de lei, são editadas por órgãos representativos; órgãos esses que, por seu turno, se encontram dotados da necessária legitimação democrática directa.

Perspectivado deste modo o poder exercido pelo Estado é poder legitimado pelo direito e é também poder investido de legalidade democrática.

“[...] Repartido juridicamente por órgãos e agentes do Estado, o poder toma a configuração de um conjunto de competências ou poderes funcionais de tais órgãos, poderes esses estabelecidos pela Constituição, poderes constituídos e, portanto, definidos e circunscritos pelas suas normas [...]”, Jorge Miranda in *Manual de Direito Constitucional*, 3ª ed. (reimpressão), t. III, p. 158.

O Estado evoluiu e, hoje, detém uma forma de organização consolidada em torno de leis que, internamente, disciplinam órgãos e agentes e, externamente, fixam os seus poderes, deveres, tarefas e incumbências face aos cidadãos.

No Estado de direito democrático os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei.

Em Portugal essa subordinação decorre do artigo 266.º, n.º 2, da CRP.

Num “Estado de direito”, fundado na “legalidade democrática”, onde prevalece o império da lei, o exercício de poderes públicos através do direito, significa, precisamente, que esse exercício só pode efectivar-se por meio de instrumentos jurídicos típicos, i. e., institucionalizados pela ordem jurídica.

A temática do acesso aos documentos da Administração entronca precisamente em todo este “edifício” e orgânica do Estado de direito democrático.

Profundamente ligado ao princípio constitucional do Estado de direito democrático, e seu corolário inevitável, mais do que a sua própria conceptualização, está o esforço para colocar verdadeiramente em prática o princípio da “administração aberta”.

Nesta restrita acepção, Estado de direito democrático tem então o significado de Estado “próximo” e “participado pelos cidadãos”; é ainda e sobretudo sinónimo de transparência.

Vejamos em que termos a nossa ordem jurídica consagra e articula esta matéria.

III — A Administração aberta

1 — A opacidade que tradicionalmente se nos deparava no modelo de Administração dita “burocrática” tinha como uma das suas manifestações mais notórias o facto de nele encontrarmos, a todos os níveis, uma endémica resistência à divulgação de informação.

Na Administração dita “burocrática” os diversos serviços que a compunham funcionavam como unidades praticamente estanques, sendo moroso, inútil ou inexistente o fluxo de informação entre elas realizado. A ignorância de um serviço relativamente ao que se passava no outro era a nota comum. Junto do cidadão prevalecia o desconhecimento quanto à forma como a Administração funcionava. O cidadão não só estava longe, como não participava no processo decisório. Cultivava-se a ideia do “segredo”.

Assistia-se então a uma forte tendência para alargar a classificação de documentos, tendo por objectivo dificultar o acesso aos mesmos.

Estamos hoje longe desse modelo.

O Estado de direito democrático é, inerente e caracteristicamente, antitético do modelo burocrático.

Em Portugal, e nos países onde a democracia vingou, podemos encontrar a influência que “a ideia democrática” plasmou na legislação dela emergente e, por essa via, as alterações que foram introduzidas para configurar a organização da Administração; procurando afastá-la do modelo burocrático; consagrando-se em letra de lei, clara e expressamente, a institucionalização de uma Administração aberta e transparente; próxima e acessível aos cidadãos; participada por estes.

Globalmente, nos termos da legalidade democrática vigente, pretende-se que **todas** as pessoas (sem excepção ou distinção e independentemente de procedimento), não apenas as que tenham interesse directo em qualquer processo (este pode até não existir), possam obter as informações que desejarem por consulta directa dos arquivos e registos administrativos.

2 — Segundo a Constituição, “*A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, [...]*”, dispõe o artigo 267.º, n.º 1, da CRP.

Por outro lado, sob a epígrafe “Direitos e garantias dos administrados”, começando por referir no n.º 1 que os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, o artigo 268.º da CRP prossegue estatuidando no n.º 2 que: “*Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.*”

Podemos então dizer que a Administração aberta (ou transparente) depende do legislador ordinário apenas para efeitos de regulamentação, já que este princípio tem a força e dignidade que resultam do seu estatuto e consagração constitucional. Por força do disposto no artigo 18.º, n.º 1, da CRP, o princípio da Administração aberta é directamente aplicável e vincula tanto as entidades públicas como as privadas, sendo imediata a sua eficácia jurídica.

Nesta parte, há também que ter em atenção um outro direito fundamental que a Constituição consagra, compaginável com os anteriores.

Trata-se da “liberdade de informação”.

Consagra o artigo 37.º, n.º 1, da CRP que a **todos** é garantido do direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos ou restrições, direito este que o próprio aparelho administrativo do Estado deve garantir.

Quanto a esta “liberdade de informação”, a sua inclusão no título II, capítulo I, da CRP não deixa qualquer dúvida quanto ao seu cariz de direito fundamental, elevado à categoria de “Direitos, liberdades e garantias pessoais”.

Relativamente aos dois primeiros, estamos perante o que a doutrina classifica como “[...] *direitos fundamentais do cidadão enquanto administrado, de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias enunciados no título II da parte I da Constituição da República Portuguesa e subordinados ao mesmo regime [...]*” — cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Anotada*, 3.ª ed. revista, 1993, p. 934.

Esta é igualmente a posição perfilhada pelo Supremo Tribunal Administrativo que, em vários acórdãos recentes, firmou a jurisprudência nesse sentido, v., Acórdão do STA de 18 de Abril de 1996, recurso n.º 39 788, in *BMJ*, n.º 456, Maio 1996, pp. 210 e seg.; Acórdão do STA. de 13 de Fevereiro de 1997, recurso n.º 41 495, in *BMJ*, n.º 464, Março 1997, p. 595; Acórdão do STA de 11 de Março de 1997, recurso n.º 41 855, in *BMJ*, n.º 465, Abril 1997, pp. 366 e seg., e anotação final de fls. 371/372 do mesmo *Boletim* e acórdão; Acórdão do STA de 6 de Maio de 1997, recurso n.º 42 046, in *BMJ*, n.º 467, Junho 1997, p. 605.

Aliás, também o Tribunal Central Administrativo, chamado a pronunciar-se sobre o tema, enveredou pela mesma linha jurisprudencial, veja-se Ac. do TCA de 13 de Setembro de 1997, recurso n.º 278/97, in *Antologia de Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo e Tribunal Central Administrativo*, Almedina, ano I 1998, n.º 1, pp. 242 e segs.

Pode ler-se, neste último aresto, “[...] **o direito à informação e o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos** são direitos dos administrados, de natureza análoga aos ‘direitos, liberdades e garantias’, consagrados no artigo 268.º, n.ºs 1 e 2, da CRP, com concretização em vários normativos da lei ordinária [...]”; e, mais à frente, ao defender-se a posição segundo a qual os utentes dos serviços da Administração para obterem atestados, certidões, certificações ou qualquer outro tipo de documento não necessitam de indicar os fins a que se destinam, acrescenta-se: “[...] Este entendimento veio a obter expressiva consagração com o CPA que é um instrumento legislativo eivado de toda uma filosofia inovadora que privilegia e garante o relacionamento da Administração Pública com o administrado, seu cliente, de forma aberta, transparente, eficaz e célere, assegurando, assim, a adesão voluntária dos particulares às suas decisões, bem como a

*informação dos interessados, através da consagração dos **princípios da administração aberta e do arquivo aberto** [...]” [Sublinhados conforme o original.]*

3 — É este o plano em que surge a distinção entre direito procedimental e não procedimental de acesso a documentos da Administração, sendo distinto o enquadramento legal aplicável a um e a outro, como, aliás, distinto é o fundamento material que justifica e define a própria forma de aceder.

Relativamente ao direito procedimental de acesso, os artigos 61.º a 64.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro e revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Fevereiro, corporizam o disposto no artigo 268.º, n.º 1, da CRP.

Nesta vertente, e sempre face a um determinado procedimento administrativo, o cidadão terá que ser titular de um interesse directo ou legítimo relativamente àquele; só assim será aceite a sua intervenção procedimental.

Quanto ao direito não procedimental, é a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março e pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho, que vem regular a matéria do artigo 268.º, n.º 2, da CRP.

Aqui, qualquer cidadão é titular do direito geral de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não exista qualquer procedimento administrativo.

Assim, o CPA, por um lado, e a Lei n.º 65/93, por outro, à luz das citadas normas constitucionais, mais não vieram do que consolidar e configurar o regime legal de acesso aos documentos da Administração, estatuidando (sem fazer qualquer espécie de distinção) que **todas** as pessoas têm direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, ressalvadas, conforme preceitua a CRP, as matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

O CPA e a Lei n.º 65/93 estabeleceram assim as regras que permitem levar à prática os princípios da “administração aberta” e do “arquivo aberto”, de que o artigo 65.º do CPA, sob a epígrafe, “**Princípio da administração aberta**” e o artigo 7.º da Lei n.º 65/93, sob a epígrafe, “**Direito de acesso**”, são paradigma.

Uma das características mais salientes desta ordem jurídica é a sua coerência sistémica.

Atente-se na relação biunívoca estabelecida entre um e outro dos citados diplomas legais; cada um com o seu objecto específico mas sempre remetendo (em estrutura circular) para a regulamentação que o outro consagra. Um e outro dão-se a conhecer reciprocamente, vejam-se a propósito os artigos 65.º, n.º 2, do CPA e 2.º, n.º 2, da Lei n.º 65/93.

Mas em que termos se materializa o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos?

Para dar resposta a esta questão vamos concentrar a nossa atenção na Lei n.º 65/93 e no sistema do “arquivo aberto”.

IV — O arquivo aberto

1 — O regime jurídico do arquivo aberto encontra-se regulado pela Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto.

É sintomático que, logo no artigo 1.º, a Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações decorrentes da Lei n.º 8/95, de 29 de Março e da Lei n.º 94/99, de 16 de Julho, venha dispor que: “O acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade.”

A partir desta norma verificamos que, a toda a actuação da Administração em matéria de acesso aos documentos, o legislador faz presidir cinco princípios.

É esclarecedor que sejam o princípio da publicidade e o princípio da transparência aqueles que introduzem este enunciado.

Subjacente a estes dois princípios estão duas distintas posturas que a Administração e os seus diversos serviços devem adoptar para que o exercício do direito de acesso seja verdadeiramente concretizável.

De acordo com o princípio da publicidade, a Administração (mais do que ter um papel reactivo), deve assumir um papel pró-activo, tomando a iniciativa de divulgar e mesmo de promover o acesso aos seus arquivos e registos, v. também artigo 11.º, n.º 2, da Lei n.º 65/93.

Já o princípio da transparência obriga a que a Administração promova e crie as condições que lhe permitam responder (atitude reactiva) às solicitações do cidadão em matéria de acesso a arquivos e documentos.

Estamos pois perante dois princípios que, completando-se, definem quais os comportamentos que a Administração deve adoptar perante o cidadão, para que possa ser-lhe assegurado o direito de acesso aos documentos administrativos. Nessa linha, o artigo 7.º da Lei n.º 65/93 dispõe que o exercício desse direito é passível de ser exercido por **todos**.

Mas não se ficam por aqui os princípios norteadores do sistema. O artigo 1.º a Lei n.º 65/93 determina ainda que, em matéria de acesso a documentos administrativos, a Administração deve abordar e tratar o cidadão com igualdade, justiça e imparcialidade.

Atente-se pois na amplitude e profundidade com que o legislador quis impor à Administração a abertura dos seus arquivos; o quão longe estamos do Estado dito “burocrático”.

2 — Após enunciar no artigo 2.º o seu objecto, por remissão para o artigo 3.º, a Lei n.º 65/93 precisa e define então neste último artigo qual é o seu âmbito de aplicação.

E, primeira observação, o “arquivo aberto” apresenta-se como um princípio extraordinariamente abrangente. Senão, vejamos.

Ele abrange todos os arquivos e registos dos serviços das autoridades administrativas, atingindo-os onde quer que eles se achem instalados. O “arquivo aberto” vale assim para o universo dos serviços da Administração, “ex vi” artigo 3.º, n.º 1, primeira parte, da Lei n.º 65/93.

Depois, o “arquivo aberto” não distingue nem selecciona qualquer tipo de actividade desenvolvida pelas autoridades administrativas; a todas abarca, “ex vi” artigo 3.º, n.º 1, parte final, da Lei n.º 65/93.

Prosegue, englobando qualquer tipo de documento, “ex vi” artigo 4.º, n.º 1, alíneas *a)*, *b)* e *c)*, da Lei n.º 65/93. O legislador dá-nos aqui uma noção de documento muito abrangente, integrando no direito de acesso quaisquer documentos, independentemente da origem, sendo inclusive indiferente os suportes utilizados, mesmo os informatizados.

Atente-se que os documentos de carácter geral são acessíveis e estão abertos a qualquer pessoa, singular ou colectiva, “ex vi” artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 65/93.

O direito de acesso aos documentos nominativos é, em princípio, reservado à pessoa a quem os dados digam respeito, “ex vi” artigo 8.º, n.º 1, da Lei n.º 65/93. Porém, excepçiona o n.º 2 do mesmo artigo 8.º que os documentos nominativos são comunicados a terceiros que demonstrem interesse directo, pessoal e legítimo.

De referir ainda que o direito de acesso compreende não só o específico direito de obter a reprodução de documento, mas também o direito de ser informado sobre a sua existência e conteúdo, veja-se artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 65/93.

Tenha-se também em atenção que o depósito dos documentos administrativos em arquivos não prejudica o exercício, a todo o tempo, do direito de acesso aos mesmos, é o que dispõe o n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 65/93.

Este, em traços largos, os aspectos mais salientes do regime geral de acesso aos arquivos e registos da Administração.

3 — O que vimos dizendo vale para o cidadão e, obviamente, vale para os vários órgãos e serviços da Administração.

Não faria qualquer sentido que o legislador viesse consagrar um direito que pode ser exercido indistintamente por qualquer cidadão e dele excluísse a própria Administração.

Seria destituído de razoabilidade que este direito não pudesse ser exercido ao nível e para o normal relacionamento entre os diversos serviços que compõem a Administração; isto quando sobre eles pairam o princípio da transpa-

rência e do arquivo aberto; quando, ao definir-lhe a estrutura, a própria Constituição consagra no artigo 267.º, n.º 2, a necessidade de “[...] *eficácia e de unidade de acção da Administração* [...]”.

Mas não só na Constituição surge esta ideia de união de esforços, de entreajuda, até de cooperação entre entidades públicas, ela perpassa a vários níveis na lei, sendo disso exemplo o artigo 92.º do CPA, preceito com o qual o legislador muito claramente consagra o dever de colaboração entre serviços da Administração Pública.

Seria ilógico que para efeitos externos se impusesse uma Administração aberta e que no seu seio os diversos serviços se relacionassem entre si segundo critérios de opacidade.

A ordem jurídica estabelecida consagra inequívoca, clara e expressamente o princípio do arquivo aberto, a **todos**, sem distinção ou excepção.

4 — Não obstante tudo o que ficou dito, o direito de acesso aos documentos da Administração, conforme é configurado pela Constituição, não é um valor absoluto.

Há que ter a noção que este regime tem restrições. Quais são elas? São sobretudo ao nível de matérias que envolvem a segurança interna e externa, a investigação criminal e a intimidade das pessoas. Isso mesmo decorre do já citado artigo 268.º, n.º 2, parte final, da CRP.

Nota a registar, dada a amplitude conceptual aqui presente, a verdade é que esta restrição acaba por englobar vastas massas documentais, isto na medida em que as mesmas respeitem à segurança externa e interna, à investigação criminal e à intimidade das pessoas e, portanto, relativamente a esses acervos documentais, fica vedado o direito geral de acesso.

“[...] Ao interesse da transparência ou da publicidade, dos processos administrativos, que alimenta o direito fundamental à informação, deverão sobrepor-se, como restrições de interesse comum, as exigências de segurança nacional e de política exterior do País, além de outros direitos fundamentais preponderantes, como o direito ao respeito pela vida privada dos cidadãos [...]”, Afonso Queiró, in Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 114.º, p. 309.

A verdade é que os Estados democráticos mais avançados, onde o exercício da democracia tem mais tradições e onde a “experimentação” já foi mais longe, o “segredo” encontra o seu espaço de aplicação. Esses Estados assumem e justificam mesmo a necessidade do “segredo” como uma das formas de garantir a protecção da democracia.

É assim que esses Estados possuem instrumentos cujo objecto se centra na protecção daquelas que são classificadas como as informações mais sensíveis e importantes no plano da defesa interna e externa da democracia.

De facto, “[...] a própria evolução das sociedades para pós-industriais, afluentes e de consumo, que não pode deixar de reflectir-se na política internacional de defesa, alarga a necessidade do secretismo a domínios onde a experiência é nova e o saber se adquire praticando. São os avanços técnicos e científicos, em clima de paz ambígua, que alargam a necessidade do segredo a domínios antes abertos pelo sentido da universalização do saber [...]”, Adriano Moreira, in “Notas sobre o segredo de Estado”, in *Revista de Ciência Política*, n.º 5, 1.º semestre de 1987, p. 37.

Há pois argumentos válidos que justificam a existência do segredo de Estado, mesmo num Estado de direito democrático ou, melhor, até porque o Estado é Estado de direito e se organiza segundo o direito e no respeito pelos princípios e regras democráticas.

Nas conclusões do Parecer n.º 83/87, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, in *Pareceres*, vol. VI, subordinado ao tema, “Os segredos e a sua tutela”, pp. 165 e seg., pode ler-se:

“[...]”

1.ª O acesso à informação, corolário do direito constitucional garantido de informar, de se informar e de ser informado — Constituição da República, artigo 37.º, n.º 1 — deve ser garantido pelo aparelho administrativo do Estado.

2.ª O relacionamento interestadual, com projecção a nível bi ou multilateral, nomeadamente quanto à expressão de entajuda e cooperação tendo em conta a satisfação de interesses colectivos comuns, deve assegurar a existência de regimes de fluxos de dados, em sede de reciprocidade.

3.ª O exposto nas conclusões anteriores não obsta, porém, a que a Administração restrinja o princípio do livre acesso, atendendo à sua vinculação a outros valores constitucionalmente tutelados e hierarquicamente melhor posicionados.

4.ª Assim sendo, a legitimidade das autoridades administrativas portuguesas para transmitir, independentemente da intervenção dos tribunais, dados relativos a empresas com sede em Portugal, se não estiver prevista em concreta disposição legal ou texto convencional, se bem que desejável na perspectiva de cooperação internacional, está rigorosamente dependente da inexistência de qualquer tipo de segredo no acesso à informação e do respeito pelas normas constitucionais sobre a utilização da informática [...].”

E esta postura é assim defendida no plano da fundamentação: “[...] Os parâmetros de colaboração a prestar — e a exigir reciprocidade — hão-de ser respeitados na base de um compromisso que não vá bulir com os interesses que o Estado deve prioritariamente acolher e respeitar, seja por o entender necessário em nome da unidade e orgânica do seu próprio aparelho seja por assim o impor a defesa dos direitos fundamentais dos seus cidadãos [...]”.

Nesta óptica, mais do que abranger o dever de cooperação e entajuda entre serviços da mesma Administração Pública, a transparência engloba mesmo a colaboração interestadual.

No Estado de direito democrático, a transparência só claudica face ao segredo quando a primeira atente contra a segurança e, em casos extremos, a própria sobrevivência do Estado e, ainda assim, a imposição do segredo terá de fluir de um poder legítimo.

Em última análise, é a sobrevivência do Estado de direito democrático que obriga à coexistência, num plano de igualdade e, entre si, de equilíbrio, por um lado, do princípio da Administração aberta, e, por outro, do segredo de Estado.

Desta conjugação de factores emergiu o regime jurídico do segredo de Estado.

Impõe-se assim que este estudo aborde a temática do segredo de Estado, por forma a perceber a sua “razão de ser” e como o mesmo se articula com os demais princípios fundamentais da CRP, em particular, com o princípio da Administração aberta.

V — O segredo de Estado

1 — O regime jurídico do segredo de Estado encontra-se regulado pela Lei n.º 6/94, de 7 de Abril.

Note-se que a publicação desta lei foi antecedida de apreciação prévia de constitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional que, chamado a pronunciar-se, veio a proferir o extenso Acórdão n.º 458/93, de 12 de Agosto de 1993, publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 219, de 17 de Setembro de 1993, pp. 5085 e segs., que constitui um imprescindível referencial sobre este tema.

Ora, conforme é referido nesse mesmo acórdão, é com a 2.ª revisão constitucional, ocorrida em 1989, que o texto constitucional passou a incluir a referência expressa ao segredo de Estado, por um lado, e, por outro, nele se consagrou o princípio da Administração aberta.

A constitucionalização do segredo de Estado e, depois, a sua regulamentação através da Lei n.º 6/94 encontrava justificação e, sobretudo, impunha-se por duas razões:

- a) Por um lado, visava disciplinar um domínio que de forma espúria se arrogava um lugar “extra constitutionem”, algo clandestino, governamentalizado (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p. 636);
- b) Por outro, a disciplina do segredo de Estado surgia como uma necessidade, qual fiel de uma balança, que permitisse encontrar o

equilíbrio que, mais do que nunca, a partir de 1989 era urgente definir, face à contemporânea consagração do princípio da Administração aberta.

2 — Há que o dizer, a Lei n.º 6/94 não é a única a regular a confidencialidade da informação no domínio do segredo de Estado. Esclarece o artigo 1.º, n.º 2, desta lei que as restrições de acesso aos arquivos, processos e registos administrativos e judiciais, por razões atinentes à investigação criminal ou à intimidade das pessoas, bem como as respeitantes aos serviços de informações da República Portuguesa e a outros sistemas de classificação de matérias, regem-se por legislação própria.

Dessa legislação, na parte que interessa a este parecer, salientáramos a Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de Abril, que regula a matéria de “segurança interna” e da qual veio a emergir a Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3 de Dezembro, por seu turno alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/93, de 6 de Março, que veio aprovar as instruções para a segurança nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas (SEGNAC 1). Sobre essas instruções falaremos na parte VI deste parecer.

3 — A Lei n.º 6/94 é constituída por apenas 17 artigos.

Logo com o artigo 1.º somos introduzidos ao objecto desta lei, indicando-se no n.º 1 que o regime respectivo obedece aos princípios da excepcionalidade, subsidiariedade, necessidade, proporcionalidade, tempestividade, igualdade, justiça e imparcialidade, bem como ao dever de fundamentação.

Desta reforçada panóplia de princípios um aspecto há a reter, o segredo de Estado é, assumida e claramente, regime excepcional.

Note-se, ainda o segredo de Estado está submetido ao dever de fundamentação.

O artigo 2.º, n.º 1, define o âmbito do segredo de Estado, para tanto identificando três requisitos constitutivos, são eles:

- O requisito material, a partir do qual são abrangidos “*os documentos ou informações*” que passam a fazer parte integrante do objecto do segredo e cuja a divulgação se pretende ver limitada;
- O requisito subjectivo, assente numa percepção de risco para valores fundamentais do Estado, desde que o conhecimento dessas informações envolva “*pessoas não autorizadas*”;
- E, por último, o requisito integrador de valores que o segredo visa proteger e que, na letra da lei, são precisamente a independência nacional, a unidade e integridade do Estado e a sua segurança interna e externa. Valores fundamentais, portanto.

Note-se aqui que o juízo de valor a proferir sobre a violação desses valores é sempre efectuado relativamente ao caso concreto; a lei afasta o automatismo como critério. A qualidade de cada documento nunca poderá funcionar, só por si, como fundamento para a respectiva classificação.

“O risco e o dano referidos no número anterior são avaliados caso a caso em face das suas circunstâncias concretas, não resultando automaticamente da natureza das matérias a tratar”, dispõe o artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 6/94.

De seguida, com o artigo 2.º, n.º 3, é-nos dada uma listagem que, para além de ser apenas exemplificativa, identifica os documentos que, preenchendo os atrás citados requisitos, podem ser objecto de classificação; ela cobre ao longo de sete alíneas várias matérias, das quais salientamos as da alínea c):

- As que visam prevenir e assegurar a operacionalidade e a segurança do pessoal, dos equipamentos, do material e das instalações das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança.

De referir que esta norma passou pelo “crivo” do Tribunal Constitucional.

Sobre a delimitação do objecto do segredo de Estado e o carácter exemplificativo desta lei, o Tribunal Constitucional acabou por se pronunciar favoravelmente quanto ao sistema aqui adoptado pelo legislador, dizendo “[...] *Simplemente, não se afigura exigível, num domínio plurifacetado como é o do segredo de Estado, que o legislador não possa recorrer a cláusulas gerais, com exemplificações, contendo conceitos com relativa indeterminação [...]*” (Acórdão n.º 458/93, citado).

Em defesa desta tese o Tribunal Constitucional cita Gomes Canotilho, que considera que a Administração, dotada de «discricionariedade», se acha vinculada directamente pelas normas consagradoras dos direitos, liberdades e garantias, constituindo estas últimas, em si, medidas de valoração quando a Administração tem de densificar conceitos indeterminados, como o do segredo de Estado, (*Direito Constitucional*, 5.ª ed., Coimbra, 1991, p. 598).

Chama-se a atenção para a aparente redundância de redacção do corpo do artigo 2.º, n.º 3.

Não obstante a lógica e coerência interna deste artigo, a verdade é que o legislador repete-se ao estipular que a submissão de um documento ao regime do segredo de Estado dependerá da verificação do “[...] *condicionalismo previsto nos números anteriores [...]*”. Mas isso mesmo já resultava da redacção e encadramento lógico dos n.ºs 1 e 2.

Esta “repetição” só pode ser interpretada como um vincar das exigências que o legislador quis deixar bem expressas relativamente ao rigor de qualquer processo que envolva classificação de documentos.

O artigo 3.º elenca as 5 entidades com competência para classificar matérias como segredo de Estado, são elas o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os ministros e o Governador de Macau.

O artigo 4.º define os termos e condições da desclassificação.

O artigo 5.º determina, embora que em termos vagos, o dever de fundamentação, tanto do acto de classificação como de desclassificação de documentos submetidos ao regime do segredo de Estado.

Por seu turno, o artigo 6.º regula a duração do segredo, precisando o n.º 2 que, a mesma ou a revisão da classificação, não pode ser superior a um prazo de 4 anos.

O artigo 7.º dispõe sobre a salvaguarda da acção penal e o relacionamento da Administração ou órgão de soberania com as entidades competentes para a sua investigação, ao passo que o artigo 8.º rege a protecção dos documentos classificados, nele se impondo a adopção de medidas adequadas “[...] *contra acções de sabotagem e de espionagem e contra fugas de informação* [...]”.

O artigo 9.º define os termos do acesso a documentos em segredo de Estado.

O principal efeito resultante da classificação de um documento é que o mesmo, em termos de acessibilidade, passa a estar interdito; sobre ele recai uma proibição geral de acesso às informações classificadas que fazem parte do seu conteúdo.

Todavia, esta inacessibilidade não é absoluta. Têm acesso a esses documentos “[...] *as pessoas que deles careçam para o cumprimento das suas funções e que tenham sido autorizadas*.”, diz-nos o artigo 9.º, n.º 1, parte final.

Verifica-se e confirma-se pois que, mesmo sob restrição de acesso, porque classificado como segredo de Estado, um documento pode mesmo assim ser acedido e consultado.

Mas também aqui não há automatismo. Ressalta deste n.º 1 que terá de haver um processo prévio de autorização (note-se o “e”, copulativo) “[...] *e tenham sido autorizados*.”.

Justifica-se esta cautela. Será através desse procedimento que se irá perceber se verdadeiramente existe (ou não) necessidade de acesso. Mais, será a partir desse procedimento que, a *posteriori*, se poderá determinar por quem e quantas vezes o documento foi acedido, aspecto importante a ter em conta, dadas as matérias sensíveis de que tratamos.

De referir que a entidade a quem está atribuída a competência para classificar será também competente para autorizar o acesso ao documento classificado como segredo de Estado, com a particularidade de, quando os documentos

sejam classificado por ministros, a lei prever que, para além destes, nesse caso também o Primeiro-Ministro poderá autorizar o acesso aos mesmos, veja-se o artigo 9.º, n.º 2.

O artigo 10.º impõe um especial dever de sigilo aos funcionários e agentes do Estado e a quaisquer pessoas que, **em razão das suas funções**, tenham acesso a matérias classificadas.

Veja-se a preocupação do legislador em acentuar que todos aqueles que venham a aceder a documento classificado estão sujeitos a um especial dever de sigilo.

Este aspecto é tanto mais saliente quanto se tenha em conta que, em qualquer circunstância, no caso do funcionário ou agente, em função do estatuto que ambos detêm, estes já se encontram subordinados ao dever geral de sigilo, “ex vi” artigo 3.º, n.º 4, alínea e), do EDFAACRL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro.

Por último e voltando ao início, “*O regime do segredo de estado não é aplicável quando, nos termos da Constituição e da lei, a realização dos fins que ele visa seja compatível com formas menos estritas de reserva de acesso à informação*”, consagra o artigo 1.º, n.º 3.

Confirma-se e reforça-se assim o carácter excepcional deste regime, sendo possível verificar que o legislador se rodeou de cautelas na enunciação dos princípios e regras que o norteiam.

Houve a vontade de circunscrever o segredo de Estado a uma área mínima.

Perante esta formulação, conclui-se, a prevalência deste regime só será de considerar quando se verifique ausência de medida alternativa menos limitativa em matéria de protecção de documento.

Eis os aspectos do regime legal do segredo de Estado com mais interesse para efeitos deste parecer.

Temos agora que articular esta matéria com o tema mais restrito da segurança interna.

É o que faremos na parte seguinte.

VI — A segurança interna e a SEGNAC 1

1 — A Constituição consagra no artigo 27.º, n.º 1, que “*Todos têm direito à liberdade e à segurança*” e não é por acaso que é feita esta alusão conjunta e relacional dos dois direitos.

O legislador constituinte quis assim reconhecer a relação de intimidade e de dependência de um direito em relação ao outro.

De facto, a autenticidade da liberdade e o seu exercício pleno dependem, estreitamente, da existência de condições de segurança a nível individual. Só através da segurança é possível assegurar e garantir o exercício, em liberdade, de direitos fundamentais.

A segurança é também e sobretudo um direito fundamental; a sua inclusão no título II, capítulo I, da Constituição não deixa lugar a dúvidas quanto a esse aspecto.

Porque direito fundamental e, portanto, porque detentora de força jurídica reforçada, a segurança, como tal enunciada no artigo 27.º, n.º 1, da CRP, é de aplicação directa, vinculando tanto entidades públicas como privadas, “ex vi” artigo 18.º, n.º 1, da CRP.

Mais, é tarefa fundamental do Estado, entre outras, “*Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático*”, determina o artigo 9.º, alínea b), da CRP.

Impõe-se assim uma actuação do Estado neste domínio.

Ao Estado incumbe a tarefa de definir uma política de segurança, externa e interna.

2 — Conforme já se deixou referido anteriormente, rege em matéria de segurança interna a Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de Abril.

Na definição da lei, a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos fundamentais e o respeito pela legalidade democrática.

Segundo a Lei n.º 20/87, a segurança interna:

- ↳ Destina-se a proteger pessoas e bens, e não a ameaçá-los;
- ↳ Visa assegurar o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos;
- ↳ Desenvolve-se no respeito pela legalidade democrática;
- ↳ Exerce-se nos termos da lei, designadamente, da lei penal e processual penal e das leis orgânicas dos serviços de segurança.

Ainda de acordo com a Lei n.º 20/87, as medidas tomadas no âmbito da política de segurança visam especialmente proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta e altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo.

Consagrando uma separação de poderes, a Lei n.º 20/87 veio ainda definir uma estrutura orgânica relativamente à qual regula também as diversas atribuições e competências.

As entidades envolvidas na política de segurança interna são a Assembleia da República, o Governo, o Primeiro-Ministro, o Conselho Superior de Segurança, o Gabinete Coordenador de Segurança e as forças e serviços de segurança, nestes se incluindo a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, o SIS e os órgãos dos Sistemas de Autoridade Marítima e de Autoridade Aeronáutica.

3 — É a partir da Lei n.º 20/87 que emerge a Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3 de Dezembro, por seu turno alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/93, de 6 de Março, que veio aprovar as “instruções para a segurança nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas” (SEGNAC 1).

Conforme é dito na nota preambular à Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, a SEGNAC 1 surge porque, “[...] *os modernos Estados democráticos são vulneráveis a acções que procuram obter o conhecimento antecipado da informação sobre as suas capacidades nos campos político, económico, científico, tecnológico e administrativo, com o objectivo de prejudicar, influenciar ou impedir o normal funcionamento das instituições democráticas [...]*” e prossegue, “[...] *as matérias que carecem de protecção especial para evitar os efeitos daquelas acções recebem a designação genérica de matérias classificadas [...]*”.

Com a SEGNAC 1 são definidos os princípios básicos e normas destinadas a garantir a segurança protectiva das matérias classificadas de **âmbito governamental** contra acções de sabotagem e espionagem e, ainda, a evitar falhas humanas susceptíveis de ocasionar comprometimento e quebras de segurança.”, (ponto 1.1.1), o sublinhado é nosso.

Temos pois que as regras instituídas pela SEGNAC 1 têm a sua aplicação circunscrita a matérias do foro do Governo, contrariamente às matérias sob segredo de Estado cuja abrangência é mais vasta, v. supra, v, n.º 3, pp. 12 e 13.

Com a SEGNAC 1 visa-se também assegurar “[...] *que as matérias classificadas recebem sempre o mesmo grau de segurança protectiva*” (ponto 1.2, parte final).

Mais, com a SEGNAC 1 há um propósito claro de impor uma restrição de acesso, circunscrevendo-se a acessibilidade de matérias classificadas apenas e “[...] *exclusivamente, às pessoas que tenham necessidade de as conhecer para cumprimento das suas funções ou tarefas*” (ponto 1.2.2.4), sublinhado nosso.

Note-se a referência a “funções” e “tarefas”, o que, apesar da redacção, dá um sentido mais amplo à possibilidade de acesso. É o caso de “tarefas” a desenvolver por um funcionário em cujas funções as mesmas se não incluem e que devido às primeiras pode determinar a credenciação de acesso, quando, de outro modo, se consideradas apenas as funções, não haveria lugar à atribuição de uma credencial.

De assinalar que a “**necessidade de conhecer**” é um requisito que domina e atravessa toda a SEGNAC 1 e que vamos encontrar nos pontos 3.1.2, alínea *b*), 4.1, 4.1.2, 4.2.4.1, alínea *a*), 4.2.4.2.7, 5.2.2, alínea *c*), e 7.1.1, alínea *a*).

4 — Os graus, critérios e a competência para atribuir classificação de segurança vêm regulados no capítulo 3 da SEGNAC 1.

E, primeira nota a assinalar, as entidades com competência para atribuir uma classificação de segurança devem, perante o caso concreto, verificar se a atribuição se justifica e, em caso afirmativo, escolher criteriosamente o grau adequado, de harmonia com as definições que o capítulo 3 apresenta (ponto 3.1.1).

Daqui resulta que nem todos os documentos são classificáveis. A classificação é atribuída após um processo de avaliação caso a caso, terá de ser criteriosa, não é automática, nem pode assentar apenas na qualidade ou origem do documento.

São dois os objectivos que se pretendem atingir com a classificação de segurança:

- a*) Assinalar as matérias que carecem de protecção de segurança, para determinar o conjunto de medidas de que as mesmas devem beneficiar, onde quer que elas se encontrem;
- b*) Designar o grau de credenciação dos indivíduos que, pelas suas funções, tenham necessidade de manusear e ou de tomar conhecimento de tais matérias (ponto 3.1.2).

São quatro os graus de classificação de segurança:

✓ «Muito secreto», «Secreto», «Confidencial» e «Reservado».

Os critérios para a atribuição de cada um dos graus de classificação vêm definidos nos pontos 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.4, respectivamente, para «Muito secreto», «Secreto», «Confidencial» e «Reservado».

O grau de «**Muito secreto**» só pode ser atribuído mediante autorização do Primeiro-Ministro ou de qualquer membro do Governo, bem como dos Presidentes dos governos regionais, dos governadores civis e da autoridade nacional de segurança (ponto 3.3.1.1, na redacção da Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/93). A responsabilidade para atribuir este grau de classificação pode ser delegada, mas não pode, em caso algum, ser subdelegada (ponto 3.3.1.2).

Para além das entidades acabadas de referir no parágrafo anterior, o grau de «**Secreto**» pode ser ainda atribuído por directores-gerais, directores de or-

ganismos com autonomia administrativa e financeira, chefes de gabinete dos membros do Governo, directores regionais e presidentes de câmaras municipais (ponto 3.3.2.1).

O grau de «**Confidencial**» pode ser atribuído por funcionários com responsabilidade equivalente à daqueles que apenas podem fazer a classificação de «secreto» (ponto 3.3.3).

O grau de «**Reservado**» pertence ao funcionário de categoria equivalente à daqueles que apenas podem fazer a classificação de «secreto» (ponto 3.3.4).

5 — A competência para autorizar o manuseamento de matérias classificadas vem regulada no capítulo 4 da SEGNAC 1.

E, primeira constatação, a competência de que aqui se fala não tem paralelo com a que resulta da atribuição dos graus de classificação de segurança que acabamos de ver, nem segue a mesma lógica que norteia esta matéria em segredo de Estado.

De facto, casos há em que quem detém competência para atribuir um grau de classificação de segurança pode já não ter competência para conceder o certificado de credenciação que irá permitir o acesso à matéria que por si foi classificada, é o que resulta do ponto 4.2.2.

Só a credenciação permite o acesso a matérias classificadas.

Dispõe o ponto 4.2.2 que a concessão de qualquer certificado de credenciação é da competência (originária e própria) do Primeiro-Ministro, dos ministros e dos presidentes dos governos regionais, podendo esta competência ser delegada, com as seguintes restrições:

- A concessão de credenciação «Muito secreto» apenas poderá ser delegada nos secretários de Estado e nos secretários regionais das Regiões Autónomas (ponto 4.2.2.1);
- A concessão de credenciação «Secreto» pode ser delegada nos directores-gerais ou equiparados, bem como nos governadores civis e presidentes das câmaras (ponto 4.2.2.2);
- A concessão de credenciação «Confidencial » pode ser delegada em directores regionais (ponto 4.2.2.3).

Com o objectivo de melhor delimitar o conceito de “acesso” e o alcance do mesmo, dispõe o ponto 4.1.2 que “*Ninguém está autorizado a ter acesso a matérias classificadas apenas por força do seu cargo ou credenciação de segurança que possua [...]*”, o que nos remete sempre para a realização de um inquérito prévio de segurança ou, na acepção e terminologia do ponto 4.2.4.1, alínea *a*), a uma “habilitação de segurança”.

Embora se lhe compreenda o sentido, a disposição do ponto 4.1.2 contém uma formulação que é incorrecta, pelo menos no que respeita ao Primeiro-Ministro, ministros e presidentes dos governos regionais enquanto entidades detentoras que são de competência (originária e própria) para conceder qualquer certificado de credenciação.

Para estas entidades o acesso a matérias classificadas faz-se (é óbvio) independentemente de autorização e decorre do cargo que exercem, ou seria incongruente o que se dispõe no ponto 4.2.2.

Mas a concessão de credenciação depende de um requisito, i. e. “**a necessidade de conhecer**”.

Todo o pessoal em serviço na Administração Pública que, **por força das funções inerentes ao seu cargo, tenha necessidade de conhecer e ou de manusear matérias classificadas** deverá passar por um prévio inquérito de segurança, para que lhe possa ser concedido um certificado de credenciação que o habilite a ter acesso a tais matérias.

O referido certificado não permite porém que o seu titular tenha acesso a todas as matérias classificadas do grau especificado naquele documento, mas apenas àquelas que, pela natureza das suas funções, tenha necessidade absoluta de conhecer (ponto 4.1.1).

Quais as implicações que daqui decorrem para a actuação da IGAI?

É o que vamos ver seguidamente.

VII — A IGAI

Na origem da IGAI está o Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, depois alterado pelo Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 3/99, 4 de Janeiro.

Segundo esta lei orgânica, a IGAI é um serviço central de inspecção, fiscalização e apoio técnico do MAI, com autonomia técnica e administrativa.

Caracteriza-se a IGAI por ser uma inspecção de alto nível e por o seu pessoal dirigente e de inspecção constituir um corpo especial sujeito a regime próprio.

A actuação da IGAI abrange todos os serviços directamente dependentes ou tutelados pelo Ministro da Administração Interna; em rigor, esses serviços encontram-se pois sob **tutela inspectiva** da IGAI.

Mas o “raio de acção” da IGAI vai ainda mais longe e extravasa mesmo os limites da Administração Pública, já que também lhe pertence fiscalizar as entidades que exercem actividades de segurança privada e até de investigar o exercício ilegal dessa actividade.

No seio do MAI a IGAI responde apenas perante o Ministro da Administração Interna do qual depende directamente.

A IGAI é detentora de independência funcional a qual lhe é assegurada pela autonomia técnica e administrativa consagrada na respectiva lei orgânica. Como elemento da administração activa, toma pois todas as iniciativas que entender, dentro dos limites da lei, para investigar e descobrir quaisquer irregularidades ou ilegalidades nos serviços ou entidades objecto da sua intervenção.

A IGAI subordina-se ao princípio da legalidade e é “instrumento” de defesa da legalidade democrática.

Salientam-se pela sua importância:

- 1.º Os dirigentes e os inspectores quando no exercício efectivo das funções inspectivas e fiscalizadoras são, respectivamente, **autoridades públicas** e **agentes da autoridade pública**, “ex vi” artigo 13.º, n.º 1;
- 2.º O livre trânsito — o pessoal dirigente, de inspecção e de apoio técnico tem direito ao uso de cartão de identificação e livre trânsito, que constitui título bastante para o **exercício dos poderes de autoridade** indicados no artigo 25.º, n.º 1;
- 3.º O dever de cooperação — os titulares dos órgãos de comando e direcção, bem como os funcionários e agentes dos serviços sujeitos aos poderes de inspecção e fiscalização da IGAI, **são obrigados** a prestar todas as informações, esclarecimentos e demais colaboração que lhes forem solicitados, no âmbito das respectivas atribuições, “ex vi” artigo 16.º, n.º 1.

Tenha-se em atenção que, para além dos deveres gerais decorrentes do exercício de funções públicas, os funcionários e agentes da IGAI estão ainda sujeitos a especial e rigoroso dever de sigilo profissional, “ex vi” artigo 28.º

As actividades da IGAI têm por objecto, sobretudo e em síntese, os aspectos jurídicos, administrativos e disciplinares da actuação dos diversos serviços.

No exercício das suas funções a IGAI utiliza dois modos de actuação diferentes:

- Por um lado, seguindo o respectivo plano de actividades, a **actuação ordinária**, através da qual desenvolve actividades normais de fiscalização, de forma sistemática, regular e contínua, aparecendo de surpresa num serviço, para uma inspecção onde menos se espera;

- Por outro, e fora do plano de actividades, a **actuação extraordinária**, através da qual faz averiguações, realiza inspecções e instrui os processos superiormente determinados.

E é exactamente nestes dois planos que situa a questão que importa esclarecer.

Como é dado ver, são inquestionavelmente enormes os poderes inspectivos e de autoridade que, por força da lei, se encontram atribuídos à IGAI.

Mas, só por si, esses poderes serão suficientes para que uma equipa inspectiva da IGAI tenha acesso, examine, consulte e junte aos autos matérias classificadas ou relacionadas com a actividade operacional das forças de segurança?

Estará um inspector da IGAI autorizado a ter acesso a tais matérias apenas por força das funções que exerce e com a amplitude com que as exerce? Vejamos.

VIII — A credenciação de acesso

1 — A questão submetida a parecer comporta na realidade duas vertentes, envolvendo:

- a) Por um lado, matérias classificadas;
- b) Por outro, matérias relacionadas com a actividade operacional das forças de segurança.

Comecemos pela última.

De facto, segundo dispõe o artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 227/95 *“A IGAI não pode interferir no desenvolvimento da actuação operacional das forças e serviços de segurança, competindo-lhe, no entanto, averiguar a forma como a mesma se processa, bem como as respectivas consequências, sempre que for julgado conveniente.”*

O legislador separa aqui o **“interferir”** no desenvolvimento da actuação operacional do **“averiguar”** a forma como se processa essa actuação operacional e respectivas consequências.

Não se exclui a intervenção da IGAI, embora se lhe delimite o campo de actuação.

Daí que, no desenrolar da sua actividade e por causa dessa actividade, se a IGAI se vir confrontada com a necessidade em averiguar a forma como se processa uma determinada actuação operacional de uma qualquer força de segurança, ao ponto de poder ter que avaliar as suas consequências, ficam então em aberto todas as hipóteses que permitam atingir tal objectivo, nelas se in-

cluindo o exercício dos poderes de autoridade previstos no artigo 25.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 227/95.

Sem o acesso às matérias relacionadas com a actividade operacional das forças de segurança seria impossível conduzir essa averiguação.

Isso implica não só acesso a documentos, arquivos, registos e outros elementos que digam respeito à actividade operacional, mas também acesso à forma como a mesma se processa, o que significa poder acompanhar o próprio desenrolar dessa actividade, embora sem poder de interferência no seu desenvolvimento.

2 — Mais dúvidas pode levantar a última secção da norma na parte que envolve a competência.

Quem julga conveniente essa averiguação?

Aqui há que fazer a distinção entre uma averiguação inserida numa actuação extraordinária e aquela que se insira numa actuação ordinária.

Na primeira, porque determinada superiormente, a competência é da entidade que ordenou a sua realização. Como no seio do MAI a IGAI responde apenas perante o Ministro da Administração Interna, é ele quem detém tal competência. Não parece que nesta parte haja lugar a dúvidas.

Já a averiguação inserida numa actuação ordinária, em nossa opinião, será uma **competência partilhada**.

Na verdade, sabemos que as actuações ordinárias se desenrolam de acordo com um plano de actividades, artigo 3.º, n.º 2, alínea *a*), parte final. Por seu turno, o plano de actividades é elaborado pelo inspector-geral da IGAI, artigo 7.º, alínea *b*), primeira parte.

Em primeiro lugar, e portanto, as actividades desenvolvidas de acordo com o plano de actividades são as consideradas **convenientes**, neste caso, pelo inspector-geral, que foi quem o elaborou.

Todavia, o plano de actividades deve ser aprovado pelo Ministro, artigo 7.º, alínea *b*), parte final.

Donde, há aqui de facto uma **partilha de competência** entre o inspector-geral, que é quem elabora o plano de actividades, e o Ministro que é quem o aprova, sendo que, neste caso, ambos são necessários para a tomada de decisão que irá definir quais as matérias onde se mostra mais necessário e conveniente a actuação da IGAI.

Assim entendida, a averiguação prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 227/95 encerra sempre uma tomada de decisão que necessariamente acaba por envolver o MAI.

Só com o acesso a documentos, arquivos, registos e outros elementos que digam respeito à actividade operacional, só com o acesso à forma como a

mesma se processa, acompanhando o próprio desenrolar dessa actividade, embora **sem poder de interferência** no seu desenvolvimento, só assim será possível realizar a averiguação prevista no artigo 4.º, n.º 3.

Logo, no exercício dos poderes de autoridade previstos no artigo 25.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 227/95 nada obsta a que equipa inspectiva possa requisitar os elementos que se mostrem necessários para o cumprimento dessa específica missão.

Resta analisar a vertente da questão que envolve a matéria classificada.

3 — Certo é que a Lei Orgânica da IGAI não afasta a aplicabilidade das regras sobre segurança de matérias classificadas, do mesmo modo que não atribui, para além dos amplos poderes de autoridade que vimos, competência para manusear matérias sensíveis, classificadas ou sob segredo de Estado. Não podem pois deixar de prevalecer as normas que regem tais matérias.

E, como vimos antes, a lei do segredo de Estado impõe que da parte da pessoa que a elas pretende aceder exista uma necessidade que decorre do cumprimento das respectivas funções e está sempre dependente de um processo de autorização.

De igual modo, a SEGNAC 1 inviabiliza o acesso a matérias classificadas apenas por inerência de cargo e fá-lo depender de credenciação.

De qualquer forma, a questão só se coloca para as situações em que há necessidade de acesso e ela decorre do cumprimento de funções.

Mas sejam elas classificadas como segredo de Estado ou em função da segurança interna e das disposições da SEGNAC 1, porque nenhum desses regimes admite qualquer excepção para efeitos de acesso, os inspectores da IGAI devem ser objecto de uma habilitação de segurança.

Que ninguém está autorizado a ter acesso a matérias classificadas apenas por força do seu cargo ou credenciação de segurança que possua, é algo que resulta de forma muito clara das normas que regem estas matérias.

Esse é um facto incontornável.

O manuseamento de matérias classificadas impõe um processo de autorização de acesso e a credenciação.

A credenciação depende da “necessidade de conhecer”, pelo que à IGAI bastará demonstrar essa necessidade e justificá-la com a obrigação de cumprir as suas funções e tarefas, resultem elas de uma actuação extraordinária ou insiram-se elas na sua actuação ordinária.

A credenciação é concedida através de um certificado individual e a sua atribuição só se concretiza após a realização de um inquérito de segurança.

Donde, porque o certificado de credenciação é emitido a título individual, poderá haver vantagem por parte da IGAI em identificar, tão cedo quanto possível, os inspectores das equipas que irão manusear as matérias sensíveis para

que, logo que se mostre adequado, possa ser desencadeado o processo de habilitação de segurança junto das entidades com competência para credenciar.

Depois de devidamente credenciado o inspector da IGAI terá acesso a todas as matérias classificadas do grau especificado naquele documento, mas apenas àquelas que, pela natureza das suas funções, tenha necessidade absoluta de conhecer.

Uma nota final, considerando a lógica e coerência interna da ordem jurídica analisada, podemos dizer que são organismos como a IGAI que, devido às funções exercidas e demonstrando ter “necessidade de conhecer”, manusear e consultar matérias classificadas, justificam e são a razão de ser das aludidas regras de acesso a matérias classificadas, com elas se definindo os termos a observar para que uma pessoa possa ser objecto de uma habilitação de segurança.

Resumindo

Formulam-se as seguintes conclusões:

- 1.^a No Estado de direito democrático os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei, resultando da ordem jurídica estabelecida que um dos seus pilares é o princípio da “administração aberta”;
- 2.^a Segundo o princípio da Administração aberta, a regra é que **todas** as pessoas têm direito de acesso à informação e ao arquivo e registos da Administração, regra que, não obstante e conforme consagração constitucional, comporta excepção em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas;
- 3.^a O arquivo aberto não constitui um valor absoluto, mas perfila-se como a regra geral do sistema, por contraponto ao secretismo que é regime de excepção no seio do ordenamento jurídico, muito embora a sobrevivência do Estado de direito democrático obrigue à coexistência, num plano de igualdade e, entre si, de equilíbrio, por um lado, do princípio da Administração aberta, e, por outro, do segredo de Estado;
- 4.^a O acesso a matérias em segredo de Estado pressupõe que, da parte da pessoa que a elas pretende aceder, exista uma necessidade que decorre do cumprimento das respectivas funções e está sempre dependente de um processo de autorização;
- 5.^a No âmbito do regime definido pela SEGNAC 1, o manuseamento de matérias classificadas impõe a credenciação, sendo esta concedida através de um certificado, depois de que seja realizado um inquérito de segurança que avalia a “necessidade de conhecer”;

- 6.^a O certificado de credenciação é emitido a título individual e o seu titular tem acesso a todas as matérias classificadas do grau especificado naquele documento, mas apenas àquelas que, pela natureza das suas funções, tenha necessidade absoluta de conhecer;
- 7.^a Ninguém está autorizado a ter acesso a matérias classificadas apenas por força do seu cargo ou credenciação de segurança que possua;
- 8.^a A averiguação prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, implica não só acesso a documentos, arquivos, registos e outros elementos que digam respeito à actividade operacional, mas também acesso à forma como a mesma se processa, o que significa poder acompanhar o próprio desenrolar dessa actividade, embora sem poder de interferência no seu desenvolvimento, daí que, no estrito exercício de poderes de autoridade previstos no artigo 25.º, n.º 1, alínea *d*), do mesmo diploma legal, nada obsta a que equipa inspectiva possa requisitar os elementos que se mostrem necessários para o cumprimento dessa específica missão;
- 9.^a A averiguação prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 227/95 encerra sempre uma tomada de decisão que, necessariamente, acaba por envolver o Ministro da Administração Interna;
- 10.^a A Lei Orgânica da IGAI não afasta a aplicabilidade das regras sobre segurança de matérias classificadas, do mesmo modo que não atribui, para além dos amplos poderes de autoridade que dela resultam, competência para manusear matérias sensíveis, classificadas ou sob segredo de Estado, pelo que relativamente a tais matérias prevalecem as normas que as regem;
- 11.^a Sejam as matérias classificadas como segredo de Estado, ou em função da segurança interna e das disposições da SEGNAC 1, porque nenhum desses regimes admite qualquer excepção, para efeitos de acesso os inspectores da IGAI devem ser objecto de uma habilitação individual de segurança que permita conduzir à atribuição de um certificado de credenciação.

Este o meu parecer, que submeto à consideração superior.

Lisboa, 19 de Novembro de 1999.

O Técnico Jurista,

Eurico João Silva.

30 — PEDIDOS DE INFORMAÇÃO POR CORREIO ELECTRÓNICO

Parecer n.º 3 /NAT/2002

Sociedade de informação • Comunicação electrónica • Internet • Correio electrónico e Administração Pública • Identificação • Obrigatoriedade de resposta • Competência da IGAI.

1 — O correio electrónico é mais um veículo de correspondência, pelo que se encontra abrangido pela disposição do artigo 39.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99.

2 — É obrigatória uma resposta por parte da Administração aos pedidos de informação que lhe sejam formulados via correio electrónico.

3 — Os autores dos pedidos de informação devem identificar-se perante o serviço ou organismos a que se dirijam.

4 — A identificação tem um significado próprio no âmbito do Decreto-Lei n.º 135/99.

5 — Conforme dispõe o artigo 17.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 135/99, a identificação das pessoas, singulares ou colectivas, faz-se de acordo com o previsto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 74.º do CPA.

6 — Nos termos do ponto anterior os pedidos de informação dirigidos à Administração devem conter a identificação do autor, pela indicação do respectivo nome, estado, profissão e residência.

7 — Face à respectiva lei orgânica, a IGAI é incompetente para dar consultas jurídicas aos cidadãos, o que inviabiliza qualquer pedido que lhe seja formulado nesse sentido.

8 — Caso o pedido do cidadão não possa ser atendido, ele deve ainda assim ser destinatário de uma resposta que o esclareça quanto aos motivos que inviabilizam a disponibilização das informações solicitadas.

9 — A resposta a dar deverá ainda conter indicações de morada, contactos e eventualmente de endereço de correio electrónico, por forma a encaminhar o cidadão para a entidade, serviço ou organismo competente para disponibilizar o tipo de esclarecimento que o mesmo pretende obter.

I — Âmbito do parecer

1 — Por despacho de 25 de Janeiro de 2002, o Ex.^{mo} Sr. Subinspector-Geral endereçou ao NAT o registo n.º 00386, de 24 de Janeiro de 2002, cabendo ao signatário pronunciar-se sobre o documento e as questões que o mesmo suscitou à IGAI.

O documento em si reveste a forma de correio electrónico, meio utilizado pelo Sr. ... para se dirigir e apresentar à IGAI um pedido de informação.

Para além do indicado nome, relativamente ao remetente em causa apenas se lhe conhece o endereço electrónico, i. e. ...

2 — Quanto ao pedido propriamente dito, ele resume-se ao seguinte:

- Começa por suscitar-se a situação hipotética em que o Sr. Soares apresentaria uma queixa crime contra desconhecidos pela prática de crime contra a propriedade, para depois se indagar se, na sequência de uma tal queixa, o mesmo poderia pedir uma cópia da participação ou uma declaração da polícia, para efeitos de apresentação na companhia de seguros;
- Indaga-se qual a legislação que ao caso é aplicável.

É perante este pedido que a Ex.^{ma} Subinspectora-Geral veio solicitar “[...] *parecer sobre procedimento genérico a adoptar pela IGAI, na sequência de consultas deste tipo que estão a ser recebidas, através de correio electrónico.*”

3 — Verificamos pois que, com o pedido de parecer, a questão que carece de ser analisada e que aqui está em causa não é propriamente o sentido da

resposta que deve ser dada ao Sr. Soares, é antes saber qual deve ser a actuação da IGAI quando confrontada com consultas deste tipo, recebidas via correio electrónico.

Assim, este parecer irá ter por objecto, por um lado, a avaliação do documento e sua caracterização enquanto espécimen ou tipo de consulta e, de outro, tentará descortinar qual o procedimento genérico que, nos termos da lei, a IGAI deve adoptar para situações análogas.

A análise a empreender neste trabalho tomará como ponto de partida o sentido do termo correio electrónico, procurando conferir qual e se algum valor a lei atribui à correspondência transmitida por via electrónica.

Para que melhor possa ser entendido o alcance e qual o significado que esta forma de comunicação tem nos dias de hoje, parece ser também de alguma utilidade que identifiquemos as disposições, não só normativas mas também programáticas, que lhe são especificamente aplicáveis e que revestem interesse para este parecer.

Estes, em síntese, os aspectos que irão centrar a atenção deste parecer.

II — Meios electrónicos de comunicação

1 — Se de um modo geral a comunicação com recurso aos meios electrónicos vem ganhando cada vez maiores adeptos, não parando de crescer o número dos seus utilizadores, não é menos verdade que, sobretudo nos últimos quatro anos, ela tem merecido uma particular atenção por parte do Governo na vertente que envolve o respectivo uso pela Administração Pública.

De facto, entre outros diplomas, avultam diversas resoluções do Conselho de Ministros (RCM) que, a vários níveis, procuraram definir orientações programáticas para a Administração Pública relativamente ao uso dos meios electrónicos de comunicação.

Entre elas, pelo interesse que reveste para este parecer, é de destacar a RCM n.º 60/98, de 6 de Maio.

“A sociedade da informação constrói-se em várias frentes. Uma delas, e não das de menor relevância, é a das relações entre o Estado e os cidadãos. O Estado deve ser aberto às pessoas, livre de entraves burocráticos que as mantêm afastadas e que, no fundo, funcionam como factores que reduzem a cidadania.

O Estado deve, portanto, aproximar-se do cidadão. Os instrumentos que as novas tecnologias de informação proporcionam são de particular relevância para a prossecução desse objectivo, devendo ser utilizados como factor de transformação das relações entre ambos.

Assumem, neste campo, particular relevância as formas de comunicação por via electrónica, que importa generalizar na Administração Pública, como forma de facilitação do diálogo com os administrados e como factor potenciador da eficácia da máquina administrativa [...] importa assegurar que seja conferida aos documentos transmitidos por via electrónica o mesmo valor de que beneficiam os documentos que circulam em suporte de papel, assegurando-se que sejam objecto de idêntico tratamento [...]”.

Estes apenas alguns dos argumentos que sustentam a RCM n.º 60/98, de 6 de Maio.

Em consonância com esses valores, a mesma RCM consagra no artigo 1.º, n.º 1, que as direcções-gerais e serviços equiparados, bem como os institutos públicos, deverão disponibilizar um endereço de correio electrónico para efeito de contactos por parte dos cidadãos e de entidades públicas e privadas e divulgá-lo de forma adequada. O n.º 2 do mesmo artigo acrescentava que as entidades referidas no n.º 1 que ainda não dispusessem de endereço de correio electrónico deveriam disponibilizá-lo no prazo de 6 meses a partir da publicação desta RCM.

Por seu turno, o artigo 2.º, n.º 1, da RCM n.º 60/98 veio dispor:

“A correspondência transmitida por via electrónica, nos termos do artigo anterior, tem o mesmo valor do que a trocada em suporte papel, devendo ser-lhe conferido, pela Administração e pelos particulares, idêntico tratamento.”

Se bem que não seja destinatária única daquele acto, o n.º 1 do artigo 2.º da RCM n.º 60/98 reveste uma enorme e particular importância, sobretudo para a Administração Pública, considerando que com aquele dispositivo é dado um forte estímulo para que a Administração passe a fazer uso corrente e tendencialmente rotineiro dos meios electrónicos de comunicação.

Mais, com aquele n.º 1 do artigo 2.º, o Governo reconhece e confere à correspondência electrónica, um VALOR IGUAL àquele que tradicionalmente é atribuído à correspondência trocada em suporte papel entre o cidadão e a Administração Pública.

2 — Com idênticos propósitos orientadores, embora incidindo sobre aspectos particulares da comunicação electrónica, as RCM n.os 94/99 e 95/99, ambas de 25 de Agosto, as RCM n.os 96/99 e 97/99, ambas de 26 de Agosto e, mais recentemente, a RCM n.º 138/2001, de 30 de Agosto, vieram acentuar ainda mais a importância da Internet e do correio electrónico, validando uma e outro como formas, não só aceitáveis, mas também inteiramente adequadas de comunicação entre o cidadão e a Administração.

A Internet e o correio electrónico, para além do mais, passariam a ser um factor de transformação das relações entre o cidadão e a Administração.

De um lado, teríamos o cidadão que passava a dispor de um meio ágil, acessível e que facilita a correspondência e ou acesso à informação de que a Administração Pública é detentora.

De outro, estaria a própria Administração que com aqueles meios de comunicação electrónicos adquiriria um grau de funcionamento mais eficiente e, posto que estes estivessem devidamente generalizados, passaria a estar em condições de dialogar e comunicar com os cidadãos em termos de maior proximidade e facilidade, sem que isso implicasse perda de eficácia.

No entanto, o Governo foi ainda mais além com as RCM.

Com a RCM n.º 110/2000, de 22 de Agosto foi aprovado o ambicioso **Portugal Digital — Iniciativa Internet** e adoptado o respectivo plano de acção.

Com esta RCM o Governo reconhece e autentica o uso da Internet como o eixo condutor do desenvolvimento de todos os aspectos da sociedade de informação, sendo por isso considerado como objectivo essencial o incremento acelerado do uso da Internet em Portugal.

No que respeita ao uso da Internet pela Administração Pública e pelos cidadãos nas suas relações com o Estado, a RCM n.º 110/2000 dá especial relevo a três grandes objectivos [enquanto tal apresentados como **metas**], a saber:

- A disponibilização em 2002 de todos os formulários oficiais na Internet;
- A possibilidade de submissão electrónica generalizada em 2003;
- 2005 como o ano em que todos os serviços públicos estarão *online*, v. *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 193, de 22 de Agosto de 2000, p. 4221, todo o ponto 5 e o parágrafo que o separa do ponto 6, parte integrante do anexo à RCM n.º 110/2000.

Pela sua importância para este parecer, é de salientar do anexo à RCM n.º 110/2000 a meta 5.11, que aponta para a **generalização do uso** de sistemas de escritório electrónico, de correio electrónico e de comércio electrónico **em toda a Administração Pública**.

Ainda recentemente, com a RCM n.º 21/2002, de 31 de Janeiro, veio inclusive determinar-se a adopção na Administração Pública de planos de gestão da aquisição, uso e actualização de programas de computador, ao mesmo tempo que se aprovaram medidas relativas à utilização dos mesmos.

Sob outra vertente, já antes, com a RCM n.º 22/2001, de 27 de Fevereiro, havia sido revista a avaliação das páginas (portais) na Internet de organismos integrados na administração directa e indirecta do Estado, sujeitando uns e outros a avaliação periódica.

Com essa avaliação pretende-se, entre outros aspectos, aferir o grau de actualização da informação disponibilizada, a clareza da forma como é apresentada, a facilidade de pesquisa da informação e o cumprimento das disposições legais relativas ao conteúdo e forma de apresentação das páginas dos organismos públicos, designadamente a sua acessibilidade por cidadãos com necessidades especiais.

Estes alguns dos exemplos que ilustram a apreciável dimensão daquele que é o conjunto de RCM existentes sobre a específica temática da comunicação com recurso aos meios electrónicos e que mostram a preocupação do Governo em incrementar, valorizar e dinamizar junto da Administração Pública a utilização generalizada das tecnologias de informação, dando particular atenção aos meios de comunicação electrónicos, com incidência para a Internet e para o correio electrónico.

3 — Não é este o local próprio, nem cabe [até porque fora do objecto que ficou traçado] apreciar neste parecer se uma RCM, enquanto acto de um Conselho de Ministros, reveste a forma própria e adequada para materializar as medidas governamentais que acabamos sumariamente de inventariar.

Recordaríamos aqui que, no tocante ao conteúdo, as RCM não podem, em caso algum, ter qualidade ou teor legislativo, aliás, não podem interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar leis e se, por absurdo, uma lei viesse alguma vez conferir à RCM tal poder, ela seria inconstitucional, é o que resulta do artigo 112.º, n.º 6, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

De notar ainda que, em qualquer caso, as RCM também não podem conter regulamentos independentes, isto porque os regulamentos independentes têm de assumir a forma de decreto regulamentar, “ex vi” artigo 112.º, n.º 7, da CRP, e, mais, os regulamentos devem eles próprios indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou as leis (habilitantes) que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão, “ex vi” artigo 112.º, n.º 8, da CRP.

Olhando para as várias RCM antes indicadas, verificamos que, sem excepção, em todas elas é sempre invocado o artigo 199.º, alínea g), da CRP ⁽¹⁾, o

⁽¹⁾ Nesse particular é inteiramente respeitada a previsão da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, nomeadamente, sendo observada a fórmula prescrita no artigo 14.º, n.º 1, alínea d), sendo ainda de notar que, no plano da competência, uma RCM colhe sustentação no artigo 200.º, n.º 1, alínea a), da CRP.

mesmo é dizer o Conselho de Ministros emitiu aquelas RCM no exercício de funções administrativas do Governo e no âmbito de uma competência para praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas.

Não podemos portanto reconhecer a todas aquelas RCM atributos e força legal.

No entanto, apesar das limitações apontadas, as RCM têm ainda um alcance prático importante, considerando que podem abarcar, não só actos administrativos, mas também e até actos políticos, caso em que poderão compreender desde o simples manifesto à mais complexa declaração programática.

Mais, o Conselho de Ministros é o núcleo central do Governo e, por seu turno, o Governo é o órgão superior da Administração Pública, “ex vi” disposições conjugadas dos artigos 184.º, n.º 1, 183.º, n.º 1, e 182.º, última parte, todos da CRP.

Daí que aquelas RCM, enquanto actos do Conselho de Ministros, mais do que merecedoras de curiosidade, mais do que meros repositórios de intenções, devem ser entendidas sobretudo como indicadores daquela que é a orientação política e o sentido do projecto de desenvolvimento pretendido pelo Governo na área das novas tecnologias para a Administração Pública.

É com esse sentido que aqui lhes fazemos referência.

III — A Internet, o correio electrónico e a Administração Pública

1 — Dirigindo a nossa atenção para o quadro legal propriamente dito, observamos que, na linha das citadas RCM, esta matéria também mereceu a atenção do legislador.

Muito rapidamente, vamos perscrutar alguns diplomas com interesse para este parecer.

Começamos pelo Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, um dos vários diplomas que nos permitem verificar que o legislador dá à temática da comunicação electrónica textura, consistência e força de lei.

Aquele diploma legal, com a dignidade que lhe advém de ser decreto-lei, aprova o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital, regulando a validade, eficácia e valor probatório que é conferido àqueles e a esta.

Perfunctoriamente podemos dizer que, nos termos do artigo 2.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 290-D/99, documento electrónico é entendido como o documento que é elaborado mediante processamento electrónico de dados.

Ainda segundo a alínea *h*) do mesmo artigo, endereço electrónico é a identificação de um equipamento informático adequado a receber e arquivar documentos electrónicos.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 290-D/99:

“O documento electrónico satisfaz o requisito legal da forma escrita quando o seu conteúdo seja susceptível de representação como declaração escrita.”

O artigo 3.º, n.º 5, do mesmo Decreto-Lei n.º 290-D/99 acrescenta que o valor probatório dos documentos electrónicos aos quais não seja aposta uma assinatura digital certificada por uma entidade credenciada e com os requisitos previstos neste diploma é apreciado nos termos gerais de direito.

O que, num primeiro momento, nos transporta para o âmbito do artigo 35.º, n.º 1, do Código Civil (CC).

E mais, a falta de requisitos legais do documento electrónico (porque é de isso que trata o artigo 3.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 290-D/99), em determinados casos — sobretudo quando estejam em causa expressões da vontade como tal declaradas — transpõem a respectiva apreciação para o âmbito do artigo 366.º do CC. O que vale dizer também que a força probatória de um documento escrito [no caso, electrónico] a que falte algum dos requisitos exigidos na lei [aqui, a assinatura digital] é livremente apreciada.

Em suma, permite o exposto perceber que, em determinadas condições, a assinatura electrónica é elemento estruturante do documento electrónico, nomeadamente quando esteja em causa o respectivo valor declaratório ou a sua susceptibilidade de representação como declaração escrita, entre outras, até para efeitos de imputação da autoria do documento ao respectivo subscritor que, para além do mais, é desse modo passível de ser devidamente identificado.

Uma nota ainda para o artigo 38.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 290-D/99, norma segundo a qual os serviços e organismos poderão emitir normas regulamentares relativas aos **requisitos** a que devem obedecer os documentos que recebam por via electrónica.

Quer dizer, aos próprios serviços é conferida competência para, no estrito respeito pelo regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei n.º 290-D/99, regulamentarem aspectos que se prendam especificamente com o cariz, qualidade, fórmula e regularidade dos documentos que lhes sejam dirigidos por via electrónica.

Compreende-se que assim seja.

Há especificidades próprias de cada serviço e competências cujo exercício é sustentado pelas respectivas leis orgânicas que impõem que aos serviços e

organismos lhes seja conferida alguma latitude e margem de manobra regulamentar quanto àqueles que devem ser os requisitos a que devem obedecer os documentos que cada um receba por via electrónica e ao qual devem dar uma resposta.

2 — Num plano diferente, na vertente que envolve o cidadão, apresenta-se o Decreto-Lei n.º 140/2001, de 24 de Abril, diploma que cria o diploma de competências básicas em tecnologias de informação.

Por esta via o legislador dá passos no sentido de uma verdadeira “alfabetização” da população portuguesa no domínio das tecnologias de informação, criando as condições que conduzam à aquisição de saberes e ao domínio de técnicas essenciais básicas para efeitos de acessibilidade à informação, nomeadamente a disponível na Internet.

Pressuposto básico dessa acessibilidade é o de que haja da parte do cidadão a compreensão de mecanismos, máquinas e sistemas informáticos básicos.

Aliás, sem esses conhecimentos, caminharíamos para uma nova forma de exclusão social, a que alguns chamam de “*infoexclusão*”, sendo *infoexcluídos* todos aqueles que, pelas mais variadas razões, não podem, não conseguem, não entendem ou não sabem como aceder à vasta informação que hoje a sociedade [também por isso, dita de informação] tem disponível na Internet.

Ora, através desta medida legislativa pretendeu-se justamente incentivar a familiarização da população portuguesa com as tecnologias de informação e aumentar de uma forma acelerada e generalizada o uso da Internet.

Com o Decreto-Lei n.º 140/2001 visou-se, para além do mais, alcançar uma forma de validação formal de competências básicas em tecnologias de informação que contribuem, conforme aí se diz, para o exercício pleno da cidadania.

3 — Num outro plano ainda, olhando para a Lei n.º 109-A/2001, de 27 de Dezembro, diploma que aprova as Grandes Opções do Plano para 2002, na referência **I.2.4.**, com o título **Portugal, a Europa e a Sociedade da Informação**, podemos conferir o tratamento desta matéria que aí adquire manifesto valor estratégico, aliás, como tal expressamente assumido, veja-se *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 298, 1.º suplemento, pp. 8496-(129) e seguintes.

Aí, mais uma vez, vamo-nos deparar com conceitos e objectivos que reiteram outros antes encontrados nas citadas RCM.

Assim, invocando o Programa do Governo, a Lei n.º 109-A/2001 reafirma ser uma prioridade desenvolver Portugal como sociedade do conhecimento e da informação, preeminência reforçada aliás pela adopção do Plano de Acção-e-Europa 2002. Ao mesmo tempo, proclama que o País já dispõe das orientações programáticas e dos instrumentos de financiamento que definem os investimentos estruturais necessários em matéria de sociedade de informação.

É nessa sequência que, entre outros vectores, a Lei n.º 109-A/2001 invoca precisamente a iniciativa Internet e a RCM n.º 110/2000, ecoando-se [agora em letra e na forma de lei] o objectivo do “[...] *incremento acelerado do uso da Internet, nas escolas, nas famílias, nas empresas e na Administração Pública, como uma prioridade estratégica [...]*”; visando a multiplicação dos usos, mas também a melhoria das condições estruturais de acesso e generalização e do incremento dos serviços e conteúdos disponibilizados.

De igual modo, outro vector, o Programa Operacional para a Sociedade da Informação (POSI) (www.posi.mct.pt), vê ressoar nesta mesma lei os respectivos grandes objectivos que definem como eixos prioritários de intervenção a **formação e certificação de competências**, a promoção de acessibilidades e conteúdos, o desenvolvimento de investigação científica e tecnológica para a sociedade de informação, para além da “[...] *promoção do funcionamento em rede à escala regional ou nacional (Portugal Digital), a modernização da Administração Pública (Estado Aberto) [...]*”.

Para além do mais, a Lei n.º 109-A/2001 faz ainda apelo da RCM n.º 111/2000 para acentuar o papel da estrutura de coordenação e acompanhamento das acções do Governo em matéria de Sociedade de Informação — a Comissão Interministerial para a Sociedade de Informação (www.cisi.mct.pt) que integra núcleos representantes de todos os ministérios.

Com a Lei n.º 109-A/2001 é ainda valorizado o estímulo para o desenvolvimento do comércio electrónico, sendo referidas as iniciativas legislativas visando a sua dinamização e enquadramento, designadamente o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital, a equiparação entre factura e emitida em suporte papel e a factura electrónica, instituído, como vimos, pelo Decreto-Lei 290-D/99.

Temos então que a Lei n.º 109-A/2001 inventaria e defende um ambicioso conjunto de medidas legislativas em matéria de sociedade de informação, onde pontua a comunicação electrónica.

Verificamos também que, repetidamente, a Lei n.º 109-A/2001 cita várias RCM e, mais importante ainda, orientações programáticas do Governo, antes assentes em meras RCM, adquirem valor de lei e são transformadas em grandes princípios directores do Estado, parte das Grandes Opções do Plano para 2002.

Finalmente, a Lei n.º 109-A/2001 acentua a necessidade de um incremento acelerado do uso da Internet, e mais, atribui-lhe carácter estratégico, entre outros, para efeitos da própria modernização da Administração Pública.

O que nos traz de volta aos meios de comunicação electrónica na Administração Pública, matéria que em parte está relacionada com o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.

4 — De facto, alguns anos antes da Lei n.º 109-A/2001, norteado pelo princípio geral da confiança nos cidadãos e nas empresas, o Governo havia já tomado um conjunto de medidas de desformalização e simplificação de procedimentos.

O motor desses objectivos foi precisamente o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, diploma que viria a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março.

Com o Decreto-Lei n.º 135/99 são, uma vez mais, reiterados e confirmados, agora com a força de lei — sistematizados e estruturados em norma legal — conceitos e objectivos que reiteram outros antes encontrados nas citadas RCM.

Conforme prevê o artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 135/99, as disposições deste diploma legal aplicam-se a todos os serviços da administração central, regional e local, bem como aos institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado ou de fundos públicos.

Pela sua importância para este parecer, vamos destacar dois dispositivos deste diploma.

4.1 — Assim, dispõe o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99 que os serviços e organismos da Administração Pública devem disponibilizar um endereço de correio electrónico para efeito de contacto por parte dos cidadãos e de entidades públicas e privadas e divulgá-lo de forma adequada, bem como assegurar a sua gestão eficaz, “ex vi”, n.º 1.

Por outro lado, o n.º 2 do mesmo artigo 26.º consagra que:

“A correspondência transmitida por via electrónica tem o mesmo valor da trocada em suporte papel, devendo ser-lhe conferida, pela Administração e pelos particulares, idêntico tratamento.”

Verificamos, por conseguinte, que esta norma reproduz, quase na íntegra, idêntica disposição da RCM n.º 60/98, antes transcrita e analisada.

Mais verificamos, no que à Administração Pública importa, que o que era antes mera orientação programática do Governo, com o n.º 2 do artigo 26.º passou a ser norma legal, parte de um regime jurídico que se propôs alterar comportamentos, no caso, simplificando, melhorando e aperfeiçoando a comunicação administrativa com os particulares.

Verificamos ainda que, por força desta norma, a Administração Pública vê-se perante:

- Uma previsão normativa que atribui **o mesmo valor** à correspondência transmitida por via electrónica e à trocada em suporte papel;
- A obrigação de conferir a uma e a outra idêntico tratamento.

Quanto ao n.º 3 do artigo 26.º, e o que nele se ressaltava, referente à publicação do diploma regulador da autenticação de documentos electrónicos, perdeu entretanto significado, precisamente face à publicação do Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 Agosto, diploma que, como vimos, trata justamente dessa matéria.

Finalmente, uma nota para o n.º 4 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 135/99, norma que estipula que:

“Compete ao dirigente máximo do serviço designar os funcionários responsáveis pela informação oficial do serviço ou organismo, prestada através da transmissão electrónica de dados.”

Não bastara o artigo 26.º consagrar no n.º 2, como regra, que a correspondência transmitida por via electrónica tem o mesmo valor da trocada em suporte papel e que a Administração tem a obrigação de conferir a uma e a outra idêntico tratamento, o n.º 4 vem reforçar o valor e a força daquela disposição ao prever — é certo que num plano de competência — que o dirigente máximo do serviço designa os funcionários responsáveis pela informação oficial do organismo, prestada através da transmissão electrónica de dados.

Em síntese, ficam claros o significado, a importância, o mérito e a valia que o legislador atribui à transmissão electrónica de dados.

De igual modo, é notória a resolução do legislador em fazer da transmissão electrónica de dados um veículo de correspondência cada vez mais generalizado e rotineiramente utilizado pela Administração Pública, dessa forma contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, neste caso, prestando informação oficial do serviço ou organismo.

Diga-se, finalmente, que a própria inserção sistemática do artigo 26.º no capítulo III, respeitante à “comunicação administrativa”, acentua o papel e a importância que em matéria de correspondência pode desempenhar a utilização do correio electrónico para a Administração Pública.

4.2 — Outro artigo que também deve merecer a nossa atenção é artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 135/99.

Este artigo 39.º introduz relativamente à matéria que vimos apreciando a obrigatoriedade de uma resposta, ou seja, a obrigação que os serviços da Administração Pública têm de responder a toda a correspondência, designadamente sugestões, críticas ou **pedidos de informação**, com a maior brevidade possível.

É a seguinte a redacção do artigo 39.º, n.º 1:

“Toda a correspondência, designadamente sugestões, críticas ou pedidos de informação cujos autores se identifiquem, dirigida a qualquer serviço será objecto de análise e decisão, devendo ser objecto de resposta com a maior brevidade possível, que não excederá, em regra, 15 dias.”

O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que sempre que a resposta efectiva à solicitação for demorada, o cidadão deverá receber uma notificação informando-o que o seu pedido foi recebido e será dada resposta mais tarde.

Desta forma o cidadão fica duplamente informado, por um lado, que a sua solicitação foi recebida, por outro, que embora não tenha obtido a resposta que pretendia, a irá receber posteriormente.

Para a Administração Pública o correio electrónico é, como já foi sobejamente visto, mais um veículo de correspondência, pelo que fica naturalmente abrangido pela disposição do artigo 39.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99.

Em termos de imagem, a rapidez de resposta tem enorme impacto e representa muito, pois é não raras vezes assinalado como indicador do nível de maturidade que um serviço público apresenta na utilização das ferramentas da Internet (2).

Estamos pois em condições de poder dizer que, em termos gerais, é sempre devida pela Administração uma resposta aos pedidos de informação que lhe sejam formulados via correio electrónico.

A IGAI está pois obrigada a dar resposta aos pedidos de informação que lhe sejam dirigidos.

5 — Importa no entanto precisar e salientar um aspecto a ter em conta.

Olhando uma vez mais para a norma antes transcrita do artigo 39.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99, verificamos que um requisito, pelo menos, devem os pedidos de informação cumprir, i. e., os autores **devem identificar-se** perante o serviço ou organismos a que se dirijam.

A identificação tem um significado próprio no âmbito do Decreto-Lei n.º 135/99.

Sobre identificação das pessoas singulares ou colectivas trata o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 135/99.

(2) Uma chamada de atenção para o “Guia de Boas Práticas na Construção de *Web Sites* da Administração Directa e Indirecta do Estado”, Versão 2.0, de 22 de Julho de 2001, em <http://www.cisi.mct.pt>, v. sobretudo as pp. 92 e seguintes, onde, subordinado ao título “Respostas aos e-mails recebidos”, podemos ler:

“Todas as solicitações realizadas por correio electrónico para os serviços ou organismos da administração directa e indirecta do Estado, sejam pedidos de esclarecimento, sugestões ou reclamações, deverão ser objecto de resposta com a maior brevidade possível, que não excederá 5 dias úteis.”

Note-se o substancialmente reduzido prazo que, em termos de recomendação, ali se fixa — **5 dias úteis** — para efeitos de resposta.

Dispõe o artigo 17.º, n.º 3, que a identificação das pessoas, singulares ou colectivas, faz-se de acordo com o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 74.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Quer dizer, por força das disposições dos artigos 39.º, n.º 1, e 17.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, conjugadas com a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 74.º do CPA, qualquer pedido de informação deve conter a identificação do autor, pela indicação do respectivo nome, estado, profissão e residência.

Isso manifestamente não foi feito no pedido de informação que está na origem deste parecer.

Verificamos que esse pedido não obedece aos requisitos de identificação previstos na lei.

Para além do nome, ... do autor apenas se lhe conhece o endereço electrónico, i. e. ...

Desconhece-se se o indicado nome é completo ou não.

Desconhece-se o estado civil e a profissão.

Desconhece-se a morada.

A prudência aconselharia que, neste caso, mais do que uma resposta, ao autor do pedido dever-se-ia, por um lado, informá-lo do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 74.º do CPA, aqui aplicável nos termos do artigo 17.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 135/99, por outro, da necessidade que o mesmo tem de se identificar quando formula um pedido como aquele que apresentou à IGAI.

Obviamente, tal questão não seria de colocar caso o pedido estivesse devidamente autenticado com assinatura digital, o que não era o caso.

6 — Mas mais, analisado o próprio pedido, a verdade é que, mais do que um pedido de informação, o mesmo reveste sobretudo e essencialmente a forma de uma **consulta jurídica**.

O autor, mais do que uma mera informação, pretende ser esclarecido num plano que é o do direito, quanto a efeitos jurídicos e relativamente a normas e legislação aplicável.

A verdade é que, percorrido Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, (LOIGAI), em parte alguma encontramos a consulta jurídica a cidadãos como uma das atribuições da IGAI.

No estrito domínio da competência a questão nem se coloca.

Aliás, a leitura da LOIGAI permite perceber o contrário.

Ou seja, ao invés de dar informações aos cidadãos, entre outras, à IGAI está atribuída a especial competência de apreciar as queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços, “*ex vi*” artigo 3.º, n.º 2, alínea *d*), da LOIGAI.

Ora, esse fluxo de informação opera-se em termos unívocos.

Quer dizer, a IGAI tem uma especial competência para receber informações do cidadão, já o contrário não se verifica, pelo menos, com o alcance que é pretendido pelo autor do pedido que está na origem deste parecer.

7 — Em suma, na medida em que o autor do pedido não se identificou devidamente não pode receber a informação que pretende.

Mas, para além disso, a informação pretendida [ainda que pouco complexa ⁽³⁾] configura, de facto, uma **consulta jurídica**, ainda que “*vestida*” de pedido de informação.

Ora, a IGAI não tem vocação de consultor jurídico dos cidadãos.

Mais, a IGAI é incompetente para dar consultas jurídicas aos cidadãos.

Donde o autor do pedido não pode receber da Inspeção a informação que pretende.

Mais do que a prudência poderia aconselhar, o artigo 39.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99 obriga no entanto que, neste caso, o cidadão seja ainda assim destinatário de uma resposta — porque uma resposta, qualquer que ela seja, o cidadão há-de sempre ter — que o esclareça quanto à incompetência da IGAI para disponibilizar as informações solicitadas, mas que, ao mesmo tempo, o encaminhasse, com indicações de morada, contactos e eventualmente de endereço de correio electrónico, para a entidade, serviço ou organismo vocacionado precisamente para disponibilizar o tipo de esclarecimento pretendido pelo particular.

Uma nota para a resposta propriamente dita, que deve ser dada com a maior brevidade possível, não devendo exceder, em regra, 15 dias.

Finalmente, é de sublinhar também o caso particular do correio electrónico, cujo prazo de resposta deverá ser de 5 dias úteis, conforme recomendação n.º 25 do Guia de Boas Práticas na Construção de *Web Sites* da Administração Directa e Indirecta do Estado”, Versão 2.0, de 22 de Julho de 2001.

Permite o exposto formular as seguintes conclusões:

- 1.ª O correio electrónico é mais um veículo de correspondência, pelo que se encontra abrangido pela disposição do artigo 39.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99;

⁽³⁾ Bastaria remeter o autor do pedido para as regras e mecanismos dos artigos 89.º e 90.º do Código de Processo Penal, distinguindo entre sujeito processual e mera parte com interesse legítimo.

- 2.^a É obrigatória uma resposta por parte da Administração aos pedidos de informação que lhe sejam formulados via correio electrónico;
- 3.^a Os autores dos pedidos de informação devem identificar-se perante o serviço ou organismos a que se dirijam;
- 4.^a A identificação tem um significado próprio no âmbito do Decreto-Lei n.º 135/99;
- 5.^a Conforme dispõe o artigo 17.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 135/99, a identificação das pessoas, singulares ou colectivas, faz-se de acordo com o previsto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 74.º do CPA;
- 6.^a Nos termos do ponto anterior os pedidos de informação dirigidos à Administração devem conter a identificação do autor, pela indicação do respectivo nome, estado, profissão e residência;
- 7.^a Face à respectiva lei orgânica, a IGAI é incompetente para dar consultas jurídicas aos cidadãos, o que inviabiliza qualquer pedido que lhe seja formulado nesse sentido;
- 8.^a Caso o pedido do cidadão não possa ser atendido, ele deve ainda assim ser destinatário de uma resposta que o esclareça quanto aos motivos que inviabilizam a disponibilização das informações solicitadas;
- 9.^a A resposta a dar deverá ainda conter indicações de morada, contactos e eventualmente de endereço de correio electrónico, por forma a encaminhar o cidadão para a entidade, serviço ou organismo competente para disponibilizar o tipo de esclarecimento que o mesmo pretende obter.

Propostas

I — Nos termos do artigo 26.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 135/99, proponho que se proceda à nomeação de um funcionário a quem seja atribuída a responsabilidade e função de dar resposta aos pedidos de informação recebidos via correio electrónico.

II — Mais proponho que se introduza no portal da IGAI na Internet, eventualmente, logo na página de abertura, um texto que, assinalando o facto de a Inspeção dar resposta aos pedidos de informação que lhe sejam dirigidos pelo cidadão, incluindo aqueles que lhe são remetidos via correio electrónico, indique também quais as informações que são passíveis de obterem os necessários esclarecimentos, considerando as disposições daquela que é a LOIGAI.

III — Proponho ainda que o texto referido na proposta anterior desde logo enuncie os atributos que os pedidos de informação remetidos devem pos-

suir, designadamente quanto ao que se entende por identificação suficiente do remetente [caso o documento não contenha assinatura digital], conforme aos requisitos que vão enunciados nas conclusões 5.^a e 6.^a que antecedem, parecendo razoável que o pedido deva indicar também para que efeitos se destina a resposta solicitada.

Este o meu parecer, que submeto à consideração superior.

Lisboa, 5 de Abril de 2002.

O Técnico Jurista,

Eurico João Silva.

31 — ANÁLISE DO DECRETO-LEI N.º 79/2001, DE 5 DE MARÇO, QUE DEFINE E REGULA O SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DE ACTIVIDADES DA PESCA

Parecer n.º 2/2001

Assunto: Análise do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, que institui, define e regulamenta o Sistema de Fiscalização e Controlo das Actividades da Pesca, designadamente do artigo 23.º, que define o ficheiro de relatórios de alvos, e do artigo 24.º, que define o ficheiro de pessoa singular ou colectiva, confrontando-os com os princípios contidos na Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais).

I — Introdução

A Ex.^{ma} Sr.^a Subinspectora-Geral solicitou verbalmente que emitisse parecer sobre se as normas contidas nos artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, que definem o processamento de dados recolhidos para o ficheiro de relatórios de alvos e para o ficheiro de pessoa singular ou colectiva no âmbito do Sistema de Fiscalização e Controlo das Actividades da Pesca, colidem com os princípios fundamentais contidos na Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais).

Esta questão foi suscitada pelo Sr. Inspector Principal João Paiva na sequência de uma acção inspectiva que o mesmo se encontra a realizar nos Açores, conjuntamente com o Sr. Inspector Superior Abílio Vieira.

E prende-se essencialmente com as actividades desenvolvidas no âmbito das acções de vigilância, fiscalização e controlo das actividades da pesca realizadas pelas diversas entidades que constam do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, nomeadamente quando se verificam situações de presumível infracção e se torna necessário proceder à elaboração de ficheiros de relatórios de alvos donde constam os dados pessoais dos armadores, das pessoas singulares e das pessoas colectivas previstos nos artigos 23.º e 24.º deste diploma legal, levantando-se a questão se estes ficheiros não irão colidir com os preceitos enunciados na Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, que regula a protecção e tratamento de dados pessoais e a sua circulação.

Para melhor entender qual o significado da criação destes ficheiros parece-nos de alguma utilidade proceder a uma breve resenha sobre o âmbito, competência e atribuições na vigilância, fiscalização e controlo do exercício da actividade da pesca, uma vez que a causa principal para a criação deste sistema de fiscalização é a conservação dos recursos vivos aquáticos.

II — Definição do sistema de fiscalização e controlo das actividades de pesca

Uma das primeiras medidas governamentais levadas a cabo na vigilância e no controlo do exercício da actividade de pesca foi a instituição e regulamentação do sistema de monitorização contínua de embarcações de pesca, via satélite, designado por MONICAP, o qual teve como objectivo monitorizar embarcações de pesca nacionais licenciadas para operar em águas internacionais e ou de países terceiros com determinadas características — v. Decreto-Lei n.º 310/98, de 14 de Outubro.

Esta obrigatoriedade de monitorização foi assim entendida na perspectiva de que a actividade da pesca é uma actividade que, cada vez mais, deverá ser condicionada e limitada devido à escassez de recursos e que o direito à pesca implica uma obrigação de conservação e gestão racional dos seus recursos.

Posteriormente, novas iniciativas legislativas inseridas no conceito de pesca responsável levaram à criação de um sistema designado por SIFICAP (Sistema Integrado de Vigilância, Fiscalização e Controlo das Actividades da Pesca) — v. Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março.

Este sistema, que tem como objectivo principal assegurar a conservação, gestão e desenvolvimento dos recursos aquáticos, numa perspectiva de exploração racional dos recursos piscatórios, recorre à informática e às técnicas evoluídas de informação e de aproveitamento de recursos humanos e materiais possi-

bilitando, deste modo, uma melhor e mais aprofundada vigilância, fiscalização e controlo do exercício da actividade da pesca, bem como uma acção inspectiva mais eficaz na dissuasão e detecção de actos ilícitos.

Toda esta actividade de vigilância e controlo realizada pelo **SIFICAP** permite necessariamente o acesso a um vasto campo de informação obtida através de ficheiros de dados, essencial não só para a elaboração de estatísticas mas também para a instrução de eventuais processos contra-ordenacionais ou processos crime decorrentes das acções inspectivas.

No entanto, tal como se pode desde logo observar através do preâmbulo deste diploma legal e dos seus articulados, a recolha destes dados tem sempre como garantia máxima a protecção de dados pessoais definida pela Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.

III — Objectivos e actividade do SIFICAP

Já atrás nos referimos aos objectivos do SIFICAP que se prendem com a vigilância, fiscalização e controlo das actividades da pesca.

Para que o mesmo resulte e se torne eficaz, torna-se necessário que o Sistema de Informação (**SI**) funcione de molde a que exista uma interligação entre as diversas entidades enunciadas no artigo 2.º do citado Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, e que fazem parte do **SIFICAP**.

Convém referir que o **SIFICAP** é coordenado pela Inspecção-Geral das Pescas (IGP), à qual compete, em articulação com todas as outras entidades deste sistema, definir os meios humanos e materiais essenciais para o seu funcionamento.

Esta actividade de vigilância, fiscalização e controlo da actividade da pesca encontra-se inserida no regime de controlo aplicável à política comum da pesca instituída pelo Regulamento (CEE) n.º 2847/93, do Conselho, de 12 de Outubro.

Também a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Mar de 10 de Dezembro de 1982, ratificada por Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, publicado no *Diário da República*, de 14 de Outubro de 1997, determina que os Estados são responsáveis pelas suas zonas costeiras.

Daqui poderemos concluir a importância dada na vigilância de todas as actividades que, de algum modo, possam pôr em perigo os recursos vivos aquáticos, sendo hoje o mar considerado como património comum da Humanidade.

Posto isto, reveste-se da maior importância que o sistema inovador de vigilância do controlo da actividade da pesca, criado pelo Decreto-Lei n.º 79/2001 funcione em pleno, o que determina necessariamente a funcionalidade e operacionalidade de todas as entidades, de todos os sistemas e de todos os serviços que fazem parte do mesmo.

E um destes serviços é o Serviço de Informação e de Ficheiros de Dados que passaremos, de seguida, a analisar.

IV — Serviço de Informação e Ficheiros de Dados

O artigo 3.º, alínea *b)*, do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, define informação como sendo o *conjunto de dados colocados num contexto útil e com significado e que são comunicados a um receptor que os vai utilizar num processo decisório*.

Na alínea *c)* define sistema de informação como sendo o “conjunto de dados que apoia a interligação entre as várias entidades que compõem o **SIFICAP** e todos os sistemas envolventes”.

Na alínea *d)* define a rede de comunicação de dados (RCD) como sendo toda a tecnologia de informação que vai permitir a disponibilização e acesso dos dados e da informação.

Finalmente, na alínea *e)* refere-se que cada entidade participante no sistema o **SIFICAP** dentro do seu âmbito de acção e competências designa um elemento para exercer as funções de administração do sistema informático da respectiva entidade.

É a IGP que assegura organicamente a recepção, tratamento e disponibilização dos dados e das informações, sendo que a introdução desses dados em ficheiros é da responsabilidade das entidades que fazem parte do **SIFICAP** — v. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março.

As entidades que fazem parte do **SIFICAP**, de acordo com as suas áreas de intervenção, designam os administradores operacionais e administradores informáticos, sendo a nomeação destes, bem como as suas normas de actuação, estabelecidas por despacho conjunto dos membros do Governo que tutelam as entidades participantes neste sistema — v. já citado artigo 6.º

Daqui poderemos desde logo concluir que a nomeação e posterior actuação dos administradores, nomeadamente daqueles que controlam a área informática e o processamento dos ficheiros de dados, obedece a um apertado controle.

V — Protecção da informação e sigilo profissional

Para além do controlo existente na nomeação dos administradores das diversas entidades que fazem parte do **SIFICAP**, todos os dados que são recolhi-

dos no âmbito das suas acções devem, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, “[...] limitar-se ao estritamente necessário à prevenção ou à repressão de infracções penais ou de contra-ordenações [...] não podendo ser utilizados para fins diferentes dos previstos no presente diploma”.

Por seu lado, o artigo 12.º designa a IGP como sendo a entidade responsável pelos ficheiros existentes no Serviço de Informação (SI) do **SIFICAP**, devendo a responsabilidade do tratamento, segurança e confidencialidade de dados, designadamente dados pessoais, o acesso e a transferência destes dados, processar-se de acordo com o disposto na Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais).

Assim, é o próprio Decreto-Lei n.º 79/2001 que, no seu artigo 12.º, remete para o artigo 11.º alínea *d*), da Lei n.º 67/98 quais os procedimentos a adoptar no que concerne à correcção de inexactidões, ao complemento e à supressão de dados.

Quanto aos utilizadores destes ficheiros, de novo o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 79/2001 remete para o artigo 15.º da Lei da Protecção de Dados Pessoais, o qual enuncia exhaustivamente todas as medidas que os responsáveis pelo tratamento de dados devem obedecer para que estes dados sejam protegidos, contra a sua destruição acidental ou ilícita, contra a sua perda, a sua alteração, a sua difusão ou o seu acesso não autorizado e, ainda, contra qualquer outra forma de tratamento ilícito.

Para além da existência de um ficheiro de utilizadores, existe também um ficheiro de auditoria regido pelas medidas especiais de segurança enunciadas no já citado artigo 15.º da Lei n.º 67/98.

E, para que **SIFICAP** funcione e cumpra as funções para que foi criado, torna-se necessário, para além da existência dos ficheiros já acima mencionados, que exista um ficheiro de relatório de alvos onde são registados os alvos detetados em acções de inspecção, missões de vigilância, fiscalização e controlo das actividades da pesca e em situações de presumível infracção — v. artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 79/2001.

Ainda, na sequência da actividade desenvolvida pelo **SIFICAP**, existe igualmente um ficheiro de pessoa singular ou colectiva, onde são registados os seus dados, obtidos no decurso de uma acção de inspecção, contendo este ficheiro todos os elementos de identificação da pessoa singular ou da pessoa colectiva — v. artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 79/2001.

É evidente que estes dois últimos ficheiros terão de obedecer aos princípios contidos na Lei de Protecção de Dados Pessoais, só podendo ser comunicados os dados aí contidos para efeitos de investigação criminal, de instrução de processos judiciais ou de processos de contra-ordenação — v. artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 79/2001.

Para além do mais, esta comunicação só poder ser efectuada quando o pedido emana de um magistrado ou de uma entidade administrativa ou policial competente, obedecendo sempre às normas legais relativas à confidencialidade de dados.

Quanto à divulgação contida no Serviço de Informação (**SI**) do **SIFICAP**, o artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 79/2001 permite a sua divulgação desde que não sejam identificadas as pessoas a que respeitam.

Finalmente, o artigo 37.º enuncia quais as regras que cabem à entidade responsável pelos ficheiros, de modo a garantir a segurança da informação aí contida, remetendo novamente para os princípios contidos na Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, estando todos os utilizadores do **SIFICAP**, no exercício das suas funções ou no decurso da sua actividade mesmo após o termo das suas funções, obrigados ao sigilo profissional — artigo 38.º que remete para o n.º 1 do artigo 17.º da Lei de Protecção de Dados Pessoais.

VI — Análise na perspectiva da Lei N.º 67/98 (Lei da Protecção de Dados Pessoais)

Pela análise que acabámos de efectuar, só têm acesso aos Serviços de Informação constantes dos ficheiros existentes os utilizadores devidamente autorizados pertencentes às diversas entidades participantes no sistema **SIFICAP**.

É o próprio Decreto-Lei n.º 79/2001 que, no capítulo III, respeitante aos ficheiros, sua utilização, tratamento de dados e ao seu acesso, à comunicação, à sua divulgação e à segurança da informação neles contida, remete para a Lei da Lei de Protecção de Dados Pessoais.

Assim sendo, não nos parece que nenhuma das normas contidas no Decreto-Lei n.º 79/2001, nomeadamente as normas contidas no artigo 23.º e no artigo 24.º, colidam com os princípios gerais da Lei de Protecção de Dados Pessoais.

VII — Conclusões

1.ª O **SIFICAP** é um Sistema Integrado de Vigilância, Fiscalização e Controlo das Actividades da Pesca, criado pelo Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, e tem como objectivo principal assegurar a conservação, gestão e desenvolvimento dos recursos aquáticos, numa perspectiva de exploração racional dos recursos piscatórios;

2.^a Esta actividade de vigilância e controlo realizada pelo SIFICAP permite necessariamente o acesso a um vasto campo de informação obtida através de ficheiros de dados, essencial não só em termos de estatística mas também para a instrução de eventuais processos contra-ordenacionais ou processos crime decorrentes das acções inspectivas;

3.^a E desde logo se observa, através do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, e dos seus articulados que a recolha destes dados tem sempre como garantia máxima a protecção de dados pessoais definida pela Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.

4.^a Posto isto, reveste-se da maior importância que o sistema inovador de vigilância do controlo da actividade da pesca, criado pelo Decreto-Lei n.º 79/2001 funcione em pleno, o que determina necessariamente a funcionalidade e operacionalidade de todas as entidades, de todos os sistemas e de todos os serviços que fazem parte do mesmo;

5.^a E, para que **SIFICAP** funcione e cumpra as funções para que foi criado torna-se necessário, para além da existência de outros os ficheiros, que exista um ficheiro de relatório de alvos onde são registados os alvos detectados em acções de inspecção, missões de vigilância, fiscalização e controlo das actividades da pesca e em situações de presumível infracção e ainda um ficheiro de pessoa singular ou colectiva onde são registados os seus elementos de identificação, obtidos no decurso de uma acção de inspecção — v. artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 79/2001;

6.º É o próprio Decreto-Lei n.º 79/2001 que, no capítulo III respeitante aos ficheiros, sua utilização, tratamento de dados, o seu acesso, a comunicação, a sua divulgação e a segurança da informação neles contida, remete para a Lei da Lei de Protecção de Dados Pessoais;

7.^a É evidente que estes ficheiros terão de obedecer aos princípios contidos na Lei de Protecção de Dados Pessoais, só podendo ser comunicados os dados aí contidos para efeitos de investigação criminal, de instrução de processos judiciais ou de processos de contra-ordenação — v. artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 79/2001;

8.^a Para além do mais, esta comunicação só poder ser feita quando o pedido vem de um magistrado, de uma entidade administrativa ou policial competente, obedecendo sempre às normas legais relativas à confidencialidade de dados;

9.^a Finalmente, a entidade responsável pelos ficheiros tem de pautar a sua conduta de acordo com determinadas as regras, de modo a garantir a segurança da informação aí contida, estando todos os utilizadores do **SIFICAP** no exercício das suas funções ou no decurso da sua actividade, mesmo após o termo

das suas funções obrigados ao sigilo profissional — v. artigos 37.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 79/2001, os quais remetem para os princípios enunciados no n.º 1 do artigo 17.º da Lei de Protecção de Dados Pessoais;

10.^a Assim sendo, não nos parece que nenhuma das normas contidas no Decreto-Lei n.º 79/2001, nomeadamente as normas contidas nos artigos 23.º e 24.º, colidam com os princípios gerais da Lei de Protecção de Dados Pessoais.

Lisboa, 9 de Maio de 2001.

A Inspectora Superior Principal,

Adelaide Sequeira

CAPÍTULO IV

**PROPOSTA
DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA**

32 — BREVE NOTA EXPLICATIVA E ÍNDICE DA PROPOSTA DE SISTEMATIZAÇÃO E ARTICULADO DO ANTEPROJECTO DO REGULAMENTO DISCIPLINAR DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

BREVE NOTA EXPLICATIVA

I — O número e extensão das alterações ao actual Regulamento, que reputamos necessárias e decorrentes da harmonização legislativa imposta pela vigência do Código do Procedimento Administrativo, Lei de Organização e Funcionamento da PSP e Estatuto de Pessoal da PSP, implicaram uma reformulação da sistematização das matérias, sem prejuízo da manutenção do modelo do actual RDPSP.

Por razões de maior visibilidade e compreensão das alterações propostas, optou-se pela apresentação de um texto articulado com uma numeração sequencial própria, com remessa para os artigos inalterados do actual Regulamento.

Creemos que esta opção não inviabiliza, nem dificulta, a metodologia aprovada na primeira reunião do grupo de trabalho, pois não dispensa a análise pormenorizada de cada artigo do actual Regulamento.

Para facilitar as tarefas de análise e debate elaborou-se um esboço de sistematização e conteúdo do articulado do anteprojecto do Regulamento.

Pensamos que a apresentação de um texto reformulado, que constitua o anteprojecto do novo Regulamento Disciplinar da PSP, irá facilitar a tarefa do

legislador e dos futuros aplicadores da lei, na medida em que assim se evitam os inconvenientes da republicação.

II — A harmonização legislativa decorre, como acima se referiu, da entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, que passou a constituir a matriz fundamental da estruturação dos procedimentos especiais.

Por outro lado, foi publicada a nova Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública que, entre outras matérias, derogou as normas constantes dos artigos 119.º a 122.º do título VI do Regulamento de Disciplina da PSP.

Igualmente o artigo 40.º do Estatuto de Pessoal da PSP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 511/99, de 24 de Novembro, veio regular a promoção por distinção em termos não claramente idênticos aos previstos no artigo 24.º do Regulamento de Disciplina da PSP.

III — As principais inovações situam-se, essencialmente, ao nível de:

Caracterização das penas aplicáveis — tornando-as compatíveis com a garantia do rendimento mínimo de subsistência, traduzido, aliás, desde há muito, no princípio vigente no direito processual civil, da impenhorabilidade relativa das remunerações ou pensões;

Consagração da recompensa da licença por mérito;

Obrigatoriedade absoluta de procedimento disciplinar;

Simplificação processual — com clara distinção das partes de direito material e direito processual;

Melhor caracterização do princípio da independência;

Consagração de uma ampla legitimidade procedimental do queixoso ofendido — por forma a garantir uma maior transparência da justiça disciplinar com a consequente credibilização junto dos cidadãos;

Consagração do princípio da proibição da “*reformatio in pejus*” — nos casos de recurso interposto exclusivamente pelo arguido.

Lisboa, 21 de Fevereiro de 2001.

Os Membros do **Grupo de Trabalho** ⁽¹⁾ para a Revisão do Regulamento Disciplinar da PSP.

José Vicente Gomes de Almeida

(Subinspector-Geral)

Eurico João Naves Nunes da Silva

(Técnico Superior de 1.ª classe)

⁽¹⁾ Por despacho do Sr. Ministro da Administração Interna de 1 de Junho de 2000, foi nomeado grupo de trabalho com o objectivo de rever e alterar o Regulamento Disciplinar da PSP, mas só em 2001, nos termos do ofício n.º 803, de 29 de Fevereiro de 2001, do Gabinete do MAI, se reuniram as condições para a sua entrada em funcionamento.

Foi no âmbito desse grupo de trabalho e na sequência da primeira reunião que a IGAI apresentou a sua proposta, em forma de anteprojecto, contendo esta breve nota explicativa, índice e articulado.

Tendo como experiência o trabalho desenvolvido na elaboração do Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana (RDGNR), aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de Setembro, a IGAI apresentou uma proposta de articulado que acompanhava de perto aquele diploma.

O grupo de trabalho era assim constituído:

- **Dr. José Vicente Gomes de Almeida**, subinspector-geral da Administração Interna, que presidiu aos trabalhos;
- **Dr. Eurico João Naves Nunes da Silva**, técnico superior de 1.ª classe da IGAI;
- **Dr. Mário Mota Raposo**, da Auditoria Jurídica do MAI;
- **Dr. Jorge Teixeira Lapa**, do Gabinete de S. Ex.ª o MAI;
- **Dr. Joaquim Mendeiros Pedro**, da Direcção Nacional da PSP;
- **Comissário Vítor Manuel Braga Domingos**, do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP.

Após 39 reuniões, realizadas ao longo de 10 meses, o grupo de trabalho acabou por apresentar, em 16 de Novembro de 2001, um documento que designou “**Anteprojecto de Estatuto Disciplinar para o Pessoal com Funções Policiais da PSP**”.

**PROPOSTA DE SISTEMATIZAÇÃO E ARTICULADO
DO ANTEPROJECTO DO REGULAMENTO DISCIPLINAR
DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (PSP)**

TÍTULO I

Princípios fundamentais

CAPÍTULO I

Disposições gerais

- Artigo 1.º — Âmbito de aplicação.
Artigo 2.º — Conceito de disciplina.
Artigo 3.º — Responsabilidade disciplinar.
Artigo 4.º — Conceito de infracção disciplinar.
Artigo 5.º — Bases de disciplina.
Artigo 6.º — Princípio da independência.
Artigo 7.º — Direito subsidiário.

CAPÍTULO II

Deveres gerais e especiais

- Artigo 8.º — Deveres.
Artigo 9.º — Dever de isenção.
Artigo 10.º — Dever de zelo.

Artigo 11.º — Dever de obediência.

Artigo 12.º — Dever de lealdade.

Artigo 13.º — Dever de sigilo.

Artigo 14.º — Dever de correcção.

Artigo 15.º — Dever de assiduidade.

Artigo 16.º — Dever de pontualidade.

Artigo 17.º — Dever de aprumo.

TÍTULO II

Medidas disciplinares

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 18.º — Titularidade dos poderes disciplinares.

Artigo 19.º — Exercício da competência.

Artigo 20.º — Averiguação dos factos.

CAPÍTULO II

Recompensas e seus efeitos

Artigo 21.º — Recompensas.

Artigo 22.º — Elogio.

Artigo 23.º — Louvor.

Artigo 24.º — Licença por mérito.

Artigo 25.º — Promoção por distinção.

Artigo 26.º — Processo.

CAPÍTULO III

Penas disciplinares e seus efeitos

Artigo 27.º — Penas disciplinares.

Artigo 28.º — Penas aplicáveis a aposentados ou em regime de licença ilimitada.

Artigo 29.º — Repreensão escrita.

Artigo 30.º — Repreensão escrita agravada.

Artigo 31.º — Multa.

- Artigo 32.º — Suspensão.
- Artigo 33.º — Suspensão agravada.
- Artigo 34.º — Aposentação compulsiva.
- Artigo 35.º — Demissão.
- Artigo 36.º — Cessação da comissão de serviço.
- Artigo 37.º — Pressupostos da transferência.
- Artigo 38.º — Publicação e averbamentos das penas.

CAPÍTULO IV

Circunstâncias dirimentes, atenuantes e agravantes

- Artigo 39.º — Circunstâncias dirimentes.
- Artigo 40.º — Circunstâncias atenuantes.
- Artigo 41.º — Circunstâncias agravantes.

CAPÍTULO V

Aplicação e graduação das penas

- Artigo 42.º — Determinação da pena disciplinar
- Artigo 43.º — Punição das infracções disciplinares.
- Artigo 44.º — Aplicação de penas expulsivas.
- Artigo 45.º — Suspensão das penas.
- Artigo 46.º — Repreensão.
- Artigo 47.º — Multa.
- Artigo 48.º — Suspensão.
- Artigo 49.º — Aposentação compulsiva e demissão.
- Artigo 50.º — Aposentação compulsiva.
- Artigo 51.º — Demissão.
- Artigo 52.º — Cessação da comissão de serviço

CAPÍTULO V

Extinção da responsabilidade disciplinar

- Artigo 53.º — Causas de extinção.
- Artigo 54.º — Prescrição do procedimento disciplinar.

- Artigo 55.º — Prescrição das penas.
Artigo 56.º — Cumprimento das penas.
Artigo 57.º — Cumprimento da pena de multa.
Artigo 58.º — Morte do infractor.
Artigo 59.º — Amnistia, perdão genérico e indulto.

CAPÍTULO VI

Classes de comportamento

- Artigo 60.º — Noção.
Artigo 61.º — Classes de comportamento.
Artigo 62.º — Classificação.

TÍTULO III

Competência disciplinar

- Artigo 63.º — Princípios e âmbito.
Artigo 64.º — Determinação da competência disciplinar.
Artigo 65.º — Faculdade de alterar recompensas ou punições.
Artigo 66.º — Falta de competência disciplinar.

TÍTULO IV

Procedimento disciplinar

CAPÍTULO I

Disposições gerais

- Artigo 67.º — Aquisição da notícia da infracção disciplinar.
Artigo 68.º — Participação, queixa e denúncia.
Artigo 69.º — Auto de notícia.
Artigo 70.º — Obrigatoriedade de procedimento.
Artigo 71.º — Carácter público.
Artigo 72.º — Natureza secreta do processo, consulta e passagem de certidões.
Artigo 73.º — Constituição e intervenção de advogado.
Artigo 74.º — Representação.
Artigo 75.º — Confiança do processo.
Artigo 76.º — Estado psíquico do arguido.

Artigo 77.º — Notificações.

Artigo 78.º — Forma dos actos.

Artigo 79.º — Unidade e apensação de processos.

Artigo 80.º — Nulidades.

Artigo 81.º — Isenção de custas e selos.

Artigo 82.º — Formas de processo.

Artigo 83.º — Despacho liminar.

Artigo 84.º — Nomeação do instrutor e de secretário.

Artigo 85.º — Fundamento da escusa e suspeição do instrutor.

Artigo 86.º — Obrigatoriedade de comparência a actos de processo.

CAPÍTULO II

Medidas provisórias

Artigo 87.º — Admissibilidade.

Artigo 88.º — Enumeração.

Artigo 89.º — Condições gerais de aplicação.

Artigo 90.º — Despacho de aplicação.

Artigo 91.º — Promoção de funcionário ou agente.

CAPÍTULO III

Fase da instrução

Artigo 92.º — Direcção da instrução.

Artigo 93.º — Início e prazo geral de conclusão.

Artigo 94.º — Diligências.

Artigo 95.º — Testemunhas.

Artigo 96.º — Providências cautelares quanto aos meios de prova.

Artigo 97.º — Suspensão do processo.

Artigo 98.º — Encerramento da instrução.

Artigo 99.º — Acusação.

CAPÍTULO IV

Fase da defesa

Artigo 100.º — Prazo de apresentação.

Artigo 101.º — Forma e conteúdo.

Artigo 102.º — Diligências de prova.

CAPÍTULO V

Fase da decisão final

- Artigo 103.º — Relatório final do instrutor.
- Artigo 104.º — Diligências complementares.
- Artigo 105.º — Pareceres jurídicos.
- Artigo 106.º — Decisão final.
- Artigo 107.º — Notificação e publicação da decisão final.

CAPÍTULO VI

Processo de averiguações

- Artigo 108.º — Regras especiais.
- Artigo 109.º — Conceito.
- Artigo 110.º — Tramitação.

CAPÍTULO VII

Processos de inquérito e de sindicância

- Artigo 111.º — Regras especiais.
- Artigo 112.º — Inquérito.
- Artigo 113.º — Sindicância.
- Artigo 114.º — Publicidade da sindicância.
- Artigo 115.º — Prazo de conclusão.
- Artigo 116.º — Relatório.
- Artigo 117.º — Decisão.

CAPÍTULO VIII

Processos por falta de assiduidade

- Artigo 118.º — Falta de assiduidade.
- Artigo 119.º — Processo.

TÍTULO V

Recursos

CAPÍTULO I

Recurso ordinário

Artigo 120.º — Recursos.

Artigo 121.º — Trâmites.

Artigo 122.º — Decisão do recurso hierárquico.

Artigo 123.º — Recurso da decisão do director nacional.

Artigo 124.º — Recurso da decisão do Ministro.

Artigo 125.º — Efeitos do recurso.

Artigo 126.º — Taxas e emolumentos.

CAPÍTULO II

Recurso extraordinário

Artigo 127.º — Definição do recurso.

Artigo 128.º — Admissibilidade.

Artigo 129.º — Requisitos.

Artigo 130.º — Decisão sobre o requerimento.

Artigo 131.º — Trâmites.

Artigo 132.º — Efeitos da revisão julgada procedente.

Artigo 133.º — Taxas e emolumentos.

TÍTULO VI

Reabilitação

Artigo 134.º — Noção.

Artigo 135.º — Regime aplicável.

Artigo 136.º — Efeitos.

Execução gráfica
na Imprensa Nacional-Casa da Moeda
com uma tiragem de 1000 exemplares

Depósito legal n.º 127 127/98