



ACADEMIA MILITAR

Abuso de Autoridade na Guarda Nacional Republicana: um contributo exploratório

**Autor: Aspirante de Infantaria da GNR Ivan José Freire Cardoso da
Silva**

Orientador: Professor Doutor António Francisco de Sousa

**Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade Segurança
Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada
Lisboa, setembro de 2017**



ACADEMIA MILITAR

Abuso de Autoridade na Guarda Nacional Republicana: um contributo exploratório

**Autor: Aspirante de Infantaria da GNR Ivan José Freire Cardoso da
Silva**

Orientador: Professor Doutor António Francisco de Sousa

**Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade Segurança
Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada
Lisboa, setembro de 2017**

EPÍGRAFE

“não há polícia sem lei ou à margem da lei e do Direito”¹

António Francisco de Sousa (2008)

¹ Expressão utilizada pelo autor mencionado, na sua Tese de Doutoramento.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, aos meus avós e ao meu tio,
por “sempre me indicarem o Norte”.
À minha namorada, por caminhar ao meu lado.

RESUMO

A presente investigação é subordinada ao tema “*Abuso de Autoridade na Guarda Nacional Republicana: um contributo exploratório*”, e realizou-se na tentativa de perceber de que formas se verifica o Abuso de Autoridade na instituição, bem como o seu impacto e formas de o reduzir.

Posto isto, utilizamos um modelo dedutivo no desenvolvimento da investigação. Desta forma, pretendemos alcançar a resposta às perguntas derivadas para, de seguida, responder à questão principal.

Utilizamos, maioritariamente, a metodologia de investigação definida por Sarmiento (2013), onde nos debruçamos sobre análise documental e as entrevistas.

Estruturamos o trabalho em vários capítulos, começando por uma introdução ampla, com uma breve reflexão acerca do Estado de Direito. De seguida, procuramos especificar a polícia no Estado de Direito (no caso português), a sua definição e os princípios orientadores. Após, abordamos a discricionariedade da actuação policial e definimos legalmente o Abuso de Autoridade.

Por fim, na segunda parte do trabalho, analisamos os resultados obtidos na recolha e respondemos às questões colocadas, de forma a obtermos as nossas conclusões. No final, percebemos que existe, de facto, Abuso de Autoridade na Guarda Nacional Republicana. No entanto, a actuação tem melhorado, sendo que a sociedade não atribui um impacto negativo à Guarda Nacional Republicana por situações raras e residuais. Percebemos que a melhor forma de conseguir reduzir estas situações passa por uma aposta na formação, bem como na avaliação, controlo e fiscalização constante da actuação.

Palavras-chave: polícia, abuso, autoridade, força excessiva

ABSTRACT

The present investigation is subordinated to the topic "*Abuse of Authority in the Republican National Guard: an exploring contribute*", and it was carried out in an attempt to perceive in what forms the Abuse of Authority in the institution is verified, as well as its impact and ways of reducing it.

Therefore, we use a deductive model in the development of the research. In this way, we wanted to answer the raised questions and then answer the main question.

We use, mainly, the research methodology defined by Sarmiento (2013), where we focus on document analysis and interviews.

We have structured the work in several chapters, starting with a broad introduction, with a brief reflection on the State. Next, we tried to specify the police in the State (in the Portuguese case), its definition and the guiding principles. Afterwards, we approached the discretion of the police action and defined legally Abuse of Authority.

Finally, in the second part of the paper, we analyzed the results obtained in the collection and answered to the questions asked in order to obtain our conclusions. In the end, we realize that there is, in fact, Abuse of Authority in the Republican National Guard. However, the action has improved, and the society does not assign a negative impact to the National Republican Guard because of this rare and residual situations. We realize that the best way to reduce these situations involves a commitment to training, as well as to the evaluation, control and constant monitoring of the action.

Keywords: police, abuse, authority, excessive force

ÍNDICE GERAL

EPÍGRAFE	i
DEDICATÓRIA	ii
RESUMO.....	iii
ABSTRACT	iv
ÍNDICE GERAL	v
ÍNDICE DE QUADROS	viii
ÍNDICE DE TABELAS	ix
LISTA DE APÊNDICES E ANEXOS	x
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	xi
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 O ESTADO DE DIREITO – BREVE REFLEXÃO.....	3
CAPÍTULO 2 A POLÍCIA NO ESTADO DE DIREITO – O CASO PORTUGUÊS..	6
2.1. Introdução.....	6
2.2. Aproximação ao conceito de “polícia”.....	7
2.2.1 Sentido Formal, Funcional e Orgânico de polícia	7
2.2.2. Da polícia às Forças de Segurança.....	8
2.3. Princípios Orientadores da Actividade Policial	10
2.3.1. Do Artigo 266º da CRP.....	11
2.3.2. Princípios Fundamentais	16
CAPÍTULO 3 DISCRICIONARIEDADE NA ACTUAÇÃO POLICIAL.....	22
1.1. Introdução.....	22
3.1. Tese Negatória da Discricionariedade.....	23
3.2. Tese Clássica	23
3.3. Tese Mista Tradicional.....	24
3.4. Tese Mista Reelaborada	24
CAPÍTULO 4 ABUSO DE AUTORIDADE	27

4.1. Introdução.....	27
4.2. Violação de domicílio por funcionário – Artigo 378º.....	27
4.3. Concussão – Artigo 379º.....	28
4.4. Emprego de força pública contra a execução da lei ou de ordem legítima – Artigo 380º.....	29
4.5. Recusa de cooperação – Artigo 381º.....	30
4.6. Abuso de Poder – Artigo 382º.....	30
CAPÍTULO 5 MECANISMOS DE CONTROLO DA POLÍCIA	32
5.1. Introdução.....	32
5.2. Controlo Externo.....	32
Inspeção-Geral da Administração Interna.....	32
Provedor de Justiça.....	34
Ministério Público e Tribunais.....	34
5.3. Controlo Interno.....	35
CAPÍTULO 6 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	36
6.1. Introdução.....	36
6.2. Métodos de investigação, abordagem ao problema e recolha de dados.....	36
6.3. Objetivo da investigação.....	38
6.4. Contexto da observação, população alvo e amostra.....	39
6.5. Técnicas de tratamento e análise de dados.....	40
CAPÍTULO 7 TRABALHO DE CAMPO: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	42
4.1. Introdução.....	42
4.2. Análise e discussão das entrevistas.....	42
4.2.1. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 1.....	42
4.2.2. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 2.....	43
4.2.3. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 3.....	44
4.2.4. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 4.....	45
4.2.5. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 5.....	46
4.2.6. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 6.....	47
4.2.7. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 7.....	48
4.2.8. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 8.....	49
4.3. Análise e discussão do quadro-resumo fornecido pela IGAI.....	49

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	51
BIBLIOGRAFIA	54
APÊNDICES	LVII
Apêndice A – Carta de Apresentação	LVIII
Apêndice B – Guião de Entrevista	LX
Apêndice C – Quadro da Relação entre Questão Central, Derivadas e Guião de Entrevista.....	LXII
Apêndice D – Quadro de Categorias de Respostas	LXIII
Apêndice E – Tabela de Análise de Conteúdo das Respostas.....	LXV

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro nº 1 – Análise da resposta nº 1.....	42
Quadro nº 2 – Análise da resposta nº 2.....	43
Quadro nº 3 – Análise da resposta nº 3.....	44
Quadro nº 4 – Análise da resposta nº 4.....	45
Quadro nº 5 – Análise da resposta nº 5.....	46
Quadro nº 6 – Análise da resposta nº 6.....	47
Quadro nº 7 – Análise da resposta nº 7.....	48
Quadro nº 8 – Análise da resposta nº 8.....	49
Quadro nº 9 – Definição de Categorias e Subcategorias de Resposta.....	LXIV
Quadro nº 10 - Análise de Conteúdo.....	LXVI
Quadro nº 11 - Análise de Conteúdo.....	LXVII
Quadro nº 12 - Análise de Conteúdo.....	LXVIII
Quadro nº 13 - Análise de Conteúdo.....	LXIX
Quadro nº 14 - Análise de Conteúdo.....	LXX
Quadro nº 15 - Análise de Conteúdo.....	LXXI
Quadro nº 16 - Análise de Conteúdo.....	LXXII
Quadro nº 17 - Análise de Conteúdo.....	LXXIII

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela nº 1 – Entidades entrevistadas.....	41
--	----

LISTA DE APÊNDICES E ANEXOS

Apêndices

Apêndice A – Carta de Apresentação

Apêndice B – Guião de Entrevista

Apêndice C – Quadro da Relação entre Questão Central, Derivadas e Guião de Entrevista

Apêndice D - Quadro de Categorias das Respostas

Apêndice E - Tabela de Análise de Conteúdo das Respostas

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

a.C.	Antes de Cristo
Al.	Alínea
Art.º	Artigo
CDSP	Código Deontológico do Serviço Policial
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPP	Código de Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
EMP	Estatuto do Ministério Público
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAI	Inspeção Geral da Administração Interna
LOGNR	Lei Orgânica da GNR
LOIC	Lei Organização da Investigação Criminal
n.º	Número
PSP	Polícia de Segurança Pública
RDGNR	Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana
RDPSP	Regulamento de Disciplina da Polícia de Segurança Pública
Séc.	século

INTRODUÇÃO

“Uma Força Humana, Próxima e de Confiança”².

A conceção de Estado de Direito, juntamente com tudo aquilo que o caracteriza, foi, paulatinamente, evoluindo, no sentido da apresentação de novos desafios que a este se lhe impõe, devido, em larga medida, às novas experiências tecnológicas, à melhor formação ao nível académico que torna as pessoas mais vorazes de esclarecimento ou então pela mudança de paradigma do novo conceito de conflito que obrigou, drasticamente, a um repensar da atuação política e, concretamente, das forças de segurança.

Desde os primórdios da vida em sociedade, houve sempre esta necessidade de organização que se considerava fundamental para o livre desenvolvimento da pessoa humana e da formação das suas apetências. Neste sentido, a intervenção policial, de forças legitimadas para intervir em caso de conflito, surgiu como que condição naturalística, premissa maior de um silogismo para a ordem, progresso e desenvolvimento social.

Obviamente que esta realidade otimista, humana e até teórica que possuímos do conceito de força de segurança, não nos é imparcial, daí ter surgido a ideia de realizar uma investigação na vertente mais dramática daquela que será a realidade, efetivamente, vivida, devido àquela que será a nossa função num futuro próximo, no intuito de o evitar e evitar também que os nossos subordinados o façam. Posto isto, decidimos ouvir opiniões de alguns juristas em que o seu trabalho na área, nos pode dar uma perspetiva de quem está “do lado de lá”, a observar a forma como atuamos e desenvolvemos a nossa função.

Para tal, focamos o nosso estudo na análise da figura do Abuso de Autoridade que tem dignidade em termos penais, a fim de que se dê a conhecer algumas situações que não se enquadram, de todo, nos trâmites de atuação da GNR, que se deve pautar por princípios constitucionais e legais contra a criminalidade e não contribuindo, paradoxalmente, para o aumento desta. Ressalva-se que esta força de segurança baseia as suas condutas numa conceção de reciprocidade: deve ser próxima para acalentar e não afastar os cidadãos, deve ser humana no auxílio que presta e deve ser de confiança, para que possam também confiar nela.

Posto isto, coube-nos definir a questão central: tendo em conta os limites da discricionariedade policial, verifica-se Abuso de Autoridade na GNR?

² Mote actual da Guarda Nacional Republicana

Sendo assim, começamos por escrever a Introdução. Apresentamos, num traço geral, o trabalho que desenvolvemos, explicando a motivação para a escolha do tema, bem como a pertinência de uma investigação elaborada neste âmbito.

De seguida, por forma compreendermos a inserção da polícia na sociedade, começamos, no Capítulo I, por uma breve reflexão em relação ao Estado de Direito, bem como a sua função.

Surgida a necessidade da polícia, enquadrámos, no Capítulo II, a polícia no Estado de Direito, segundo uma análise ao caso português. Aproximamo-nos ao conceito nos seus vários sentidos, e a chegamos a uma explanação dos princípios orientadores que devem reger a actuação policial.

No Capítulo III, abordámos a discricionariedade da actuação policial. Como consideramos como objecto de estudo o Abuso de Autoridade, decorrente de uma certa discricionariedade de actuação, pelo que nos coube explicar tal conceito.

O Capítulo IV reveste-se de alguma importância, uma vez que é aqui que definimos o Abuso de Autoridade e o seu enquadramento legal.

No Capítulo V abordamos o controlo da actividade policial pelos órgãos de controlo externo, bem como interno.

No Capítulo VI apresentamos a metodologia e as técnicas apresentadas para o trabalho de campo que desenvolvemos e explicamos no Capítulo VII, onde o apresentamos e discutimos os resultados que obtivemos.

Por fim, seguem-se as Conclusões e as respostas à pergunta de partida e suas perguntas derivadas.

CAPÍTULO 1

O ESTADO DE DIREITO – BREVE REFLEXÃO

Jellinek elabora, em 1981, a teoria dos três elementos do Estado. Segundo esta visão, amplamente aceite na comunidade internacional, pode falar-se de “Estado” no caso em que uma determinada comunidade tem o poder necessário, e assim o exerce, para conduzir o seu próprio destino, num certo território. Posto isto, a definição do conceito surge através da junção de três elementos: povo, território e poder político. Conceptualizar o “Estado” não se ergue a partir da autocompreensão de cada um, mas de acordo com este critério. Tal se vê aplicado ao quadro mundial nos termos do Direito Internacional, vistas as relações entre todos os actuais Estados e a sua sujeição às normas legais da mesma disciplina. Consequentemente, “é uma realidade social juridicamente organizada num certo espaço físico para a prossecução de fins de interesse geral (bem comum)” (AMARAL, 2014, p. 93).

Sucintamente, o território é exactamente o espaço físico onde o poder político actua na conseqüente tentativa de atingir os fins de interesse geral do seu povo. Ou seja, será no local onde mais nenhum outro poder político conseguirá superá-lo. Por conseguinte, este poder obtém o controlo da força física num espaço territorial.

Em suma, Freitas do Amaral concretiza a definição como “uma comunidade de pessoas que, a fim de realizar os seus ideais de bem comum, institui num dado território, por autoridade própria, um poder capaz de dirigir a vida colectiva”. (AMARAL, 2014, p. 93).

Ora, este entendimento leva-nos a concluir que se o alcance dos fins de interesse geral é o objectivo máximo do Estado, então são esses mesmo que justificam a sua actuação e lhe atribuem sentido. Constitui-se, assim, um instrumento do povo que “existe para a realização do bem comum dos seus cidadãos” (AMARAL, 2014, p. 101). A problemática surge exactamente no desdobramento do objectivo geral em objectivos específicos.

Desde cedo, o Homem evitou a vida a sós. Aristóteles, que viveu no século IV a.C., apresentou uma explicação do porquê do Homem viver em sociedade que ainda nos presentes dias coloca a comunidade em acordo. Para ele, “há necessariamente em todos os homens uma tendência natural para se associarem numa vida em comum” (AMARAL,

2014, p.101), porque um único indivíduo não é suficiente para si próprio em contexto de isolamento.

Freitas do Amaral reúne cinco razões menos genéricas para tal (AMARAL, 2014, p. 31), aqui reordenadas por nós. Em primeiro lugar, uma razão natural (trata-se de uma necessidade humana, onde, em grupo, os homens conversam, convivem, geram sentimentos e asseguram a continuidade da espécie). De seguida, uma razão de organização (juntos, os homens não têm de produzir tudo o necessário para sobreviver, havendo a possibilidade de produzirem o que mais gostam ou melhor sabem e adquirir o restante a outros, constituindo-se uma necessidade económica). Estabelece também uma razão social (uma necessidade política, onde, em grupo, os homens definem regras de convivência e um projecto de desenvolvimento colectivo). Da mesma forma, estabelece uma razão militar (prossequindo de uma necessidade de segurança colectiva, onde os homens se estruturam de forma mais eficaz para dar resposta a ameaças externas). Por fim, estabelece uma razão de autodefesa (uma necessidade de segurança individual, onde, em grupo, se protegem de riscos naturais e de agressões criminosas).

Portanto, “os fins essenciais e permanentes do Estado são, desde sempre, a segurança, a justiça e o bem-estar” (AMARAL, 2014, p. 101).

É precisamente no âmbito da necessidade de segurança que surge a carência de polícia, que, na Antiguidade, Aristóteles afirmava ser “um dos maiores bens da cidade dos Homens” (SOUSA, 2016, p.111). Posteriormente, Maquiavel e Jean-Bodin atestaram que a garantia da segurança interna cabe ao Estado. Thomas Hobbes, alguns anos mais tarde, complementou a teoria. Tendo em conta o instinto de agressividade e o desejo de poder característicos do Homem, este sujeita-se a um duplo pacto social: “por um lado, um pacto de associação para obter uma segurança colectiva; e, por outro lado, um pacto de sujeição, pelo qual renunciaram aos seus direitos naturais e se submeteram a um soberano absoluto (O Leviathan – o Estado), o qual, em troca de tal renúncia, assegura a paz e a segurança de todos os cidadãos” (SOUSA, 2016, p.112).

Posteriormente, John Locke surge com mais uma, e diferente, justificação para a necessidade de segurança: numa comunidade, por um lado existirão aqueles que pretendem defender os seus bens, os que obtiveram e que consideram sua propriedade privada; enquanto outros, gananciosos, preferem apropriar-se do que lhes é alheio. Deste modo, aqueles que se regem pela honestidade “sentem-se inseguros, não só quanto aos seus bens, mas também quanto às suas próprias vidas” (SOUSA, 2016, p. 113). Desde logo se nota a necessidade da redução do sentimento de insegurança da população, ainda hoje objectivo

primordial das Forças de Segurança em geral e da Guarda Nacional Republicana em específico.

Embora cada teórico tenha o seu ponto de vista, são comuns três ideias: “os homens necessitam de segurança; essa segurança deve ser garantida pelo Estado e não pelo próprio; para garantir a segurança, o Estado necessita de um poder legítimo” (SOUSA, 2016, p.114). E, conforme a Constituição da República Portuguesa, nomeadamente segundo o número 1 do artigo 272º, cabe à polícia (no sentido amplo) “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

CAPÍTULO 2

A POLÍCIA NO ESTADO DE DIREITO – O CASO PORTUGUÊS

2.1. Introdução

Já tivemos oportunidade de verificar o que a CRP confere à polícia como “missão” genérica, no art.º 272º, n.º 1. Todavia, “ficou aquém do que dela se esperaria em matéria de definição clara e precisa das funções da polícia portuguesa” (SOUSA, p. 35). Como referimos, o previsto nestes termos legais apenas se constitui de forma genérica, o que a torna pouco esclarecedora. Ao mesmo tempo, tende a confundir as atribuições com outras instituições do Estado. Por exemplo, a CRP prevê no n.º 2 do art.º 202º, que os Tribunais devem “reprimir a violação da legalidade democrática”. Na verdade, “às autoridades administrativas em geral compete defender a legalidade democrática” (SOUSA, p. 35).

Como já vimos anteriormente, o Estado deve garantir a segurança que os homens necessitam, traduzida na garantia de direitos e liberdades de cada um, e “que se deve articular com o direito à segurança consagrado pelo n.º 1 do art.º 27º da CRP, fundamento e garantia da prossecução do princípio da liberdade” (VALENTE, 2005, p.70). Contudo, tal só se vê verificado no seu pleno exercício efectivo. Este, por sua vez, “exige a ordem e a segurança públicas” (SOUSA, PG 36).

Por conseguinte, ainda que a CRP o omita, a salvaguarda da ordem, segurança e tranquilidade públicas compõe-se como a verdadeira função da polícia (como forças de segurança), tal como se prevê na al. b) do n.º 1 do art.º 3º da Lei n.º 63/2007, bem como nas leis orgânicas das várias outras forças policiais (PSP, PJ, SEF, entre outras).

Portanto, para que seja possível a polícia desenvolver a sua acção neste âmbito, é-lhe conferida, por um lado, uma série de poderes que se revelam, na prática, instrumentos de actuação. Por outro lado, é-lhe atribuído um “mandato legal (e constitucional) para garantir a ordem e segurança públicas” (SOUSA, PG 25).

Desta forma, confere-se à polícia duas janelas: por um lado, permite-lhe desenvolver toda a sua acção necessária. Por outro lado, para além de permitir, também obriga a que assim o faça, e dentro dos limites da lei e do Direito. Assim, “a polícia é pois detentora de um mandato, de uma incumbência, constitucional que é o da nobre missão de garantir a ordem e a segurança públicas”, objectos essenciais para a prossecução de direitos

e liberdades que, por mais fundamentais que eles sejam, não existiriam sem estes pilares, tal como vimos anteriormente.

2.2. Aproximação ao conceito de “polícia”

Já usamos, neste texto, inúmeras vezes o conceito de polícia. Tantas que este se constitui, inevitavelmente, uma palavra-chave do presente trabalho.

O termo polícia surge do grego *politeía* (*πολιτεία*), onde lhe cabiam distintos significados. Mais tarde, a palavra grega deu origem ao latim *politia*, que expressava os mesmos significados, “mas com especial ênfase para o sentido de organização política e de governo” (SOUSA, 2016, p.41), onde significava a Constituição Republicana, bem como os serviços administrativos nela inseridos.

Em Portugal, o termo latino foi sendo usado na linguagem popular e aplicado na linguagem erudita, encontrando-se, por exemplo, em Camões (SOUSA, 2016, p.41). Mais tarde, “sobretudo a partir do início do séc. XVIII, surgiu em Portugal, como em outros países, uma nova noção de polícia” (SOUSA, 2016, p.42). Esta definição terá sido adaptada do francês, e significava força de segurança com a função de garantir a ordem pública. Ou seja, seria o próprio grupo de pessoas, a corporação que tratava da consolidação das leis. Ao mesmo tempo, num âmbito mais restrito, significava o indivíduo que pertencia à força policial.

Nos dias de hoje, ainda não se reuniu consenso no que toca à definição do conceito jurídico. Esta “indeterminação e plurissignificação histórica do termo polícia está na origem do seu emprego actual nos mais diversos sentidos” (SOUSA, 2016, p.42).

2.2.1 Sentido Formal, Funcional e Orgânico de polícia

Distintos autores decidiram subdividir o conceito de polícia em múltiplos sentidos. Não obstante existiram mais, aqui o analisaremos nos sentidos formal, funcional e orgânico, por decisão própria. Uma vez que, no presente trabalho, o conceito é abordado maioritariamente neste âmbito, e também por uma questão de simplificação, pareceu-nos correcto seguir desta forma.

Todas as autoridades que são invocadas, nas suas leis orgânicas, como polícia correspondem ao conceito em sentido formal. Ainda que não desempenhem funções puramente policiais (no que toca ao combate ao crime em si, bem como a prevenção do mesmo), o conceito neste sentido reflecte-se na organização e designação legal das

mesmas autoridades. Ou seja, cabe-lhes a “prosecução de um conjunto de funções estaduais que poderão ser de prevenção do perigo, mas também de assistência (p. exemplo, actividades de socorro), de vigilância ou de perseguição ao crime e aos criminosos” (SOUSA, 2016, p.43).

Já no sentido funcional, Marcello Caetano define a polícia como “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”. Sérvulo Correia acrescenta que se trata da “actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica”. Em suma, “trata-se de uma actividade destinada a defender o público em geral do perigo concreto, através da salvaguarda da ordem e segurança públicas” (SOUSA, 2016, p.43). Ou seja, este conceito reflecte a actividade policial em si.

Por sua vez, no sentido orgânico (ou institucional), a polícia, segundo Catarina Sarmento e Castro, é o “conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia”. Isto é, a polícia neste sentido é “sinónimo de forças de segurança, significando o conjunto das forças, dos serviços, dos entes, das instituições ou das autoridades policias” (SOUSA, 2016, p.44).

2.2.2. Da polícia às Forças de Segurança

Tal como tudo, também é possível classificar as polícias seguindo variados critérios: “a actividade material, os fins, a natureza, o âmbito de acção, os objectos, as autoridades que as exercem. De todos eles, os mais importantes são a actividade material, o objecto particular e o âmbito de acção” (SOUSA, 2016, p.46).

De entre as várias, podemos classificar a polícia como polícia administrativa. Segundo SOUSA (2016), “a polícia administrativa, também chamada polícia de ordenação ou polícia preventiva (SOUSA, 2016, p.46), ocupa-se da actividade de prevenção do perigo para a ordem e segurança públicas”. Isto é, é composta pelas autoridades e serviços administrativos que previnem o perigo para os pilares da boa ordem pública: ordem,

tranquilidade, segurança, salubridade e saúde públicas. Daí resulta que a violação dos mesmos constitua uma contra-ordenação. Portanto, os direitos e liberdades dos cidadãos são controlados e fiscalizados pela polícia administrativa de modo a que nunca o cidadão usufrua do que lhe foi conferido em excesso, de tal forma que coloque em causa a ordem pública.

Consequentemente, de forma a fazer cumprir esse objectivo, a polícia pode actuar de duas formas.

Preferencialmente, utiliza meios preventivos, que evitam a desordem antes dela se efectivar. Neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira (CANOTILHO & MOREIRA, p.957) consideram que o âmbito da prevenção se completa na função de vigilância e de prevenção criminal em sentido estrito.

Pelos mesmos autores, o exercício da função de vigilância faz evitar que se infrinjam “as limitações impostas pelas normas e actos das autoridades” policiais (CANOTILHO & MOREIRA, p. 956). Para além disso, “o exercício de qualquer direito não pode funcionar como limite dos direitos dos outros” (VALENTE, 2005, p.54). Pegando no exemplo de Valente, “todos temos direito a circular na via pública – a pé, com veículo (etc.) –, mas este direito não pode implicar a restrição total do direito de liberdade de circulação dos demais cidadãos” (VALENTE, 2005, p.54). Por esta razão se justifica a necessidade de vigilância sobre quem circula na via, de modo a que sejam respeitados os direitos, liberdades e garantias de todos.

No âmbito da prevenção criminal em sentido estrito, ainda Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que se traduz “na adopção de medidas adequadas para certas infracções de natureza criminal” (VALENTE, 2005, p.54). Isto é, a execução das medidas cautelares de polícia previstas no Capítulo II, do Título I, do Livro VI, da Parte II do Código de Processo Penal, “é um acto de polícia próprio da função de prevenção criminal stricto sensu” (VALENTE, 2005, p.55).

Caso se efective a desordem, a sua actuação não se extingue. Neste caso, deve utilizar meios repressivos, “especialmente os meios de coacção previstos na lei: multa coerciva, acção substitutiva e coacção directa” (SOUSA, 2016, p.50), de forma a reduzir o dano já concretizado ou impedir o aumento.

No entanto, a coacção directa é um método que limita aquilo que deve ser protegido: os direitos e liberdades dos cidadãos. Aqui se revela essencial a preparação específica dos indivíduos pertencentes à polícia, bem como a concessão de meios e instrumentos técnicos específicos. Por conseguinte, surge a necessidade da existência das

forças de segurança (polícia no sentido institucional), às quais lhes são conferidos os tais instrumentos abordados. Portanto, a par do dever de cumprimento da missão, gera-se uma necessidade e uma obrigatoriedade de o alcançar dentro dos limites legais, sem colocar em risco os direitos e liberdades já constrangidos ao reprimir a desordem, “o que se materializa pelos instrumentos legais apropriados: as medidas de polícia, cujos limites são precisamente o respeito pelos direitos, liberdades e garantias” (FARIA, 1993, p. 114). Nas palavras de FARIA (1993, p.113), “nunca será demais lembrar que a polícia é filha da liberdade. Nasceu para assegurar a liberdade”.

Desta forma, constitui-se uma obrigação a existência de princípios orientadores que regem a actividade policial.

2.3. Princípios Orientadores da Actividade Policial

A actividade policial é incontestavelmente uma função administrativa do Estado. Desta forma, o quadro legal aplicável à Administração Pública é, conseqüentemente, extensível à polícia. Desde logo se repara que, embora a CRP referencie particularmente a polícia no artigo 272º, esta passagem está inserida no Título IX – Administração Pública da Parte III – Organização do Poder Político. Ainda assim, a própria “referência autónoma à polícia no artigo 272º da CRP comprova a existência de características particulares que justificam a sua individualização” (ASSUNÇÃO, 2010, p.122).

Em suma, a actividade de polícia rege-se, directa ou indirectamente, pelos princípios reguladores da actividade administrativa, os quais estão consagrados no artigo 266º da CRP, mas também pelos “princípios jurídicos fundamentais que auxiliam na interpretação dessas mesmas normas e na integração das suas lacunas” (ASSUNÇÃO, 2010, p.122).

Posto isto, iremos começar por analisar, ainda que brevemente, os princípios reguladores da actividade administrativa, consagrados no artigo 266º da CRP. Posteriormente, avançaremos para a análise dos princípios jurídicos fundamentais sendo que, inevitavelmente, aprofundaremos o estudo em dois deles que merecem mais destaque, tendo em conta a sua “importância, omnipresença e relevância” (SOUSA, 2016, p.412) para o bom sucesso da actividade policial, bem como a sua relevância para o objecto de estudo geral deste trabalho. Referimo-nos ao princípio da legalidade e ao princípio da proporcionalidade.

2.3.1. Do Artigo 266º da CRP

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

2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé” (CRP, ART 266).

2.3.1.1. Princípio da Prossecução do Interesse Público

Usando as palavras de Freitas do Amaral, o interesse público é o fim máximo que encarreira a actividade administrativa, tal se constituindo como o “princípio motor da Administração Pública” (CAETANO & AMARAL, 1999, p.33). Repare-se que a própria Guarda Nacional Republicana expressa este princípio logo no seu lema, afirmando especificamente e com rigor que todo o seu serviço se desenrola “pela Lei e pela Grei”.

Em consequência, a Administração Pública (e, conseqüentemente, a polícia) deve existir “não só pelo Povo, em função do Povo e para o Povo, mas também com (o contributo e o controlo) do Povo” (MARTINS, 2001, p.460).

No entanto, a Administração não poderá alcançar o seu objectivo de qualquer forma. Isto é, está vinculada a limites impostos por lei, logo expressos no número 1 do artigo em questão. A prossecução do interesse público deve ser alcançada dentro do “respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

Deste modo, em termos práticos, gera-se um espaço de meditação acerca das vantagens e desvantagens da aplicação de uma medida policial que deverá ser a mais eficaz sob o cumprimento da missão policial e alcance da tranquilidade (como interesse público), ainda que sujeita aos limites do quadro legal.

O próprio Código Deontológico do Serviço Policial estabelece, no número 1 do artigo 2º que os deveres dos agentes sobre os quais recai o cumprimento (militares da GNR e pessoal da PSP, visto o CDSP se aplicar aos mesmos) “servem o interesse público”. De igual forma, o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana estabelece que “a disciplina, na Guarda, impõe o respeito e a adesão por parte dos seus membros a um conjunto de normas específicas, baseadas no respeito pela legalidade democrática, como forma de prosseguimento do interesse público” (RDGNR art.º 2º/2), e que “o dever de lealdade consiste na obrigação do desempenho de funções em subordinação aos objectivos do serviço e na prossecução do interesse público” (RDGNR art.º 10/1). Ao mesmo tempo e

da mesma forma, encontram-se previsões semelhantes nos regulamentos de disciplina de outras forças, como é exemplo o Regulamento de Disciplina da Polícia de Segurança Pública

Concluindo, a Administração Pública vê-se obrigada constitucionalmente a obedecer ao princípio em questão, o que obriga, ao mesmo tempo, a polícia ao mesmo. No entanto, a vinculação desta é remarcada nos regulamentos de disciplina (como o caso do RDGNR), conduzindo a inobservância a infracção disciplinar punida no diploma legal.

2.3.1.2. Princípio da Legalidade

Como analisamos anteriormente, a Administração Pública existe com o objectivo de prosseguir o interesse público. “É o seu norte, o seu guia, o seu fim” (CAETANO & AMARAL, 1999, p.41). Mas não o pode fazer arbitrariamente. Deve ter em conta princípios e regras que delimitam a actuação. Por outras palavras, “tem de prosseguir o interesse público em obediência à lei: é o que se chama o princípio da legalidade” (CAETANO & AMARAL, 1999, p.P41). Tal como indica a CRP, “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei” (CRP).

Tradicionalmente, o princípio da legalidade era definido (neste caso, por Marcello Caetano, como exemplo) como “nenhum órgão ou agente da Administração pública tem a faculdade de praticar actos que possam contender com interesses alheios senão em virtude de uma norma geral anterior” (MARCELLO CAETANO, Manual, I, p. 30 REVER). Neste sentido, verificamos que se baseia numa proibição. Isto é, a Administração Pública está proibida de lesar os direitos dos particulares, excepto quando previsto na lei, constituindo-se, este princípio, como um limite à acção.

Mais recentemente, a doutrina tende a definir o princípio de uma forma positiva. Segundo o Professor Freitas do Amaral, o princípio da legalidade define-se como: “os órgãos e agentes da Administração Pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos” (CAETANO & AMARAL, 1999, p.42). Portanto, da definição recente apreende-se o que a Administração Pública pode e deve fazer, e não aquilo de que está proibida, abrangendo todas as formas da actividade administrativa, e não apenas as que colidem com os interesses dos particulares. Por outro lado, com esta concepção nova, atribui-se um fundamento da acção administrativa, ao invés de um limite.

Por outras palavras, “não há um poder livre de a Administração fazer o que bem entender, salvo quando a lei lho proibir; pelo contrário, vigora a regra de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça” (CAETANO &

AMARAL, 1999, p.43). Em resumo, no âmbito da actividade administrativa, vigora, como regra geral, o princípio da competência: *quae non sunt prohibita intelliguntur* (“o que não for permitido, considera-se que é proibido”).

Em conclusão, este princípio, bem como esta concepção positiva do mesmo e a regra geral distinguida, têm um interesse acrescido para a actividade administrativa que a polícia desenvolve, como será analisado mais a frente.

2.3.1.3. Princípio da Igualdade

Já desde o artigo 13º que a CRP faz referência a este princípio, estabelecendo que todos os indivíduos são “iguais perante a lei” (CRP ART 2). Isto é, independentemente da situação social, económica, cultural e política em que se encontra um indivíduo, este não pode ser sujeito a formas de tratamento diferentes de qualquer outro apenas por razões aleatórias, evitando comportamentos discriminatórios. Na verdade, já a Declaração Universal dos Direitos Humanos enuncia este princípio no preâmbulo, bem como nos artigos 10º, 21º, nº 2 e 26º, nº 1.

No artigo em questão neste subcapítulo, a CRP volta a incidir na igualdade, obrigando os órgãos da Administração Pública a actuarem tendo em conta a igualdade entre todos os cidadãos, “que se trate de forma igual o que é igual e de forma diferente o que é diferente, na exacta medida da diferença” (MIRANDA & MEDEIROS, p. 569).

O legislador decide, ainda, incluir este princípio de forma mais específica no quadro legal do Código do Procedimento Administrativo, nomeadamente no artigo 6º, onde fica estabelecido que a Administração Pública deve encaminhar a sua acção nos caris do Princípio da Igualdade, nas relações com os particulares. Desta forma, “não pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual” (CPA, ART 6).

Na prática, este princípio limita a discricionariedade, na medida em que impõe uma actuação uniforme e em situações idênticas ou que, quando necessário uma decisão diferente do habitual, esta preceda uma correcta fundamentação, conforme a alínea d), do número 1 do artigo 152º do CPA.

Transpondo para o desenvolvimento da actividade policial, este princípio reveste-se de extrema importância. Quer isto dizer que todas as acções tomadas pelos agentes policiais de forma injustificada que se constituam discriminatórias, violam este princípio,

pelo que “os membros das Forças de Segurança devem actuar com zelo e imparcialidade, tendo sempre presente a igualdade de todos os cidadãos perante a lei” (CDSP, ART 5/1).

2.3.1.4. Princípio da Proporcionalidade

Este princípio afirmou-se como “bitola de actuação do Estado e da Administração Pública” (ASSUNÇÃO, 2010, p.129), sendo que “historicamente, a área de eleição do princípio da proporcionalidade foi o Direito de Polícia” (CAETANO & AMARAL, 1999, p.127). No entanto, “o princípio expandiu-se a outros ramos do Direito Administrativo e (...) foi inclusivamente acolhido no Direito Constitucional” (CAETANO & AMARAL, 1999, p.127). Ou seja, embora a raiz deste princípio direcione a aplicabilidade a um Direito específico, o tempo reenquadrou-o e, tal como todos os princípios presentes no artigo 266º da CRP, também o Princípio da Proporcionalidade se aplica a todos os ramos da Administração Pública.

Desta forma, fica consagrado que a actuação administrativa deve sempre desenvolver-se de acordo com a prossecução do interesse público, sendo que a limitação ou constrangimento de direitos e interesses particulares deve ser adequada e necessária, atingindo-os na mínima medida possível. Por esta razão, Vitalino Canas desdobra o Princípio da Proporcionalidade em três Subprincípios: Adequação, Necessidade e Proporcionalidade (em sentido estrito).

Tendo em conta esta análise, é de notar a extrema importância deste Princípio no que toca à regulação da actividade policial. De tal forma que dedicaremos, mais à frente, uma análise mais profunda ao mesmo, bem como aos seus subprincípios.

2.3.1.5. Princípio da Justiça

Freitas do Amaral considera que o Princípio da Justiça é um “«princípio de princípios», isto é, um princípio aglutinador de subprincípios que encontram tradução autónoma noutros preceitos constitucionais e legais” (CAETANO & AMARAL, 1999, p.139). Ou seja, este princípio reforça que a Administração Pública deve “pautar a sua actividade por certos critérios materiais ou de valor, constitucionalmente plasmados” (CANOTILHO & MOREIRA, p. 925), como são exemplos os Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Efectividade dos Direitos Fundamentais (consagrados nos artigos 1º e 2º da CRP), bem como os Princípios da Igualdade e da Proporcionalidade, que aqui se assinalam como critérios de justiça material que “possibilitam à Administração Pública,

perante uma situação concreta que tenha de decidir, a consecução da solução mais justa” (ASSUNÇÃO, 2010, p.131).

Este princípio é referenciado nos regulamentos de disciplina das forças de segurança, que exigem o seu cumprimento, como é o caso do artigo 2º, nº2 do CDSP (dever de cultivar e promover os valores da justiça), e o artigo 7º, nº3 do mesmo diploma legal (verificação do mesmo critério no exercício profissional). Posto isto, o RDGNR consagra o dever de correcção e o dever de isenção (artigo 14º, nº1 e alínea i) do nº2 do artigo 13º), que, assim que incumpridos, consequentemente violam este princípio.

2.3.1.6. Princípio da Imparcialidade

Nas palavras de Freitas do Amaral, seguindo a linha de raciocínio de Vieira de Andrade, o Princípio da Imparcialidade significa que “a Administração Pública deve tomar decisões determinadas exclusivamente com base em critérios próprios, adequados ao cumprimento das suas funções específicas no quadro da actividade geral do Estado, não tolerando que tais critérios sejam substituídos ou distorcidos por influência de interesses alheios à função, sejam estes interesses pessoais do funcionário, interesses de indivíduos, de grupos sociais, de partidos políticos, ou mesmo interesses políticos concretos do Governo” (CAETANO & AMARAL, 1999, p.140).

Posto isto, segundo Freitas do Amaral, o princípio da imparcialidade tem a vertente negativa e a vertente positiva. Em primeiro lugar, a vertente negativa assegura a isenção da conduta dos titulares de órgãos e dos agentes administrativos, impedindo a sua participação administrativa que envolva questões de interesse pessoal ou da família, bem como pessoas que partilhem relações económicas ou especial afinidade. O Código do Procedimento Administrativo aprofunda este dever, desenvolvendo as situações de impedimento e suspeição.

Por sua vez, a vertente positiva assegura a ponderação efectiva de “todos os interesses públicos secundários e os interesses privados equacionáveis para o efeito de certa decisão antes da sua adopção” (CAETANO & AMARAL, 1999, p.144).

Em suma, este princípio emerge na necessidade de salvaguardar a isenção dos trabalhadores da Administração Pública, obrigando a que se abstenham quando surja um interesse pessoal na relação administrativa (CAETANO & AMARAL, 1999, p.134, NOTA 639).

Em matéria policial, já o CDSP consagra este princípio, nomeadamente no nº2 do artigo 2º, bem como no artigo 5º. Na prática, os agentes policiais devem actuar com zelo e

imparcialidade, respeitar a igualdade de todos os cidadãos, abster-se da prática de actos de abuso de autoridade, não condizentes com um desempenho responsável e profissional da missão policial, bem como de qualquer acto que possa por em causa a liberdade da sua acção, a independência do seu juízo e a credibilidade da instituição a que pertencem (CDSP, ART 5).

Já o RDGNR, consagra este princípio logo no nº3 do artigo 2º. De seguida, na alínea h) do nº2 do artigo 13º, impede os militares da GNR de contraírem dívidas ou assumirem compromissos que originem situações incompatíveis com a imparcialidade na actuação. Estão, ainda, impedidos pela alínea j) do nº2 do artigo 13º de solicitarem favores, pedirem ou aceitarem valores ou outros benefícios, pela mesma razão.

2.3.1.7. Princípio da Boa-Fé

Este princípio surgiu, na CRP, com a revisão constitucional de 1997. Deste modo, prende-se que a Administração não deverá trair a confiança que os particulares depositaram na mesma e na sua forma de actuar.

Assim, este princípio assenta num “padrão ético-jurídico de apreciação das condutas humanas, como íntegras, correctas e leais” (ASSUNÇÃO, 2010, p.136), de maneira a que se evitem comportamentos desleais e melhorar a cooperação entre a Administração e os particulares.

Por fim, embora este princípio não esteja consagrado no quadro legal de actuação profissional dos membros das Forças de Segurança, é de ter em conta que o mesmo tem de ser observado, dada a sujeição a tais princípios. Posto isto, promove-se, assim, a relação entre a polícia e o cidadão, que pode confiar na correcta acção policial.

2.3.2. Princípios Fundamentais

2.3.2.1. Princípio da Proibição do Excesso

Antes de iniciar a análise que pretendemos, cabe-nos notar que este princípio engloba duas vertentes. Por um lado, surge a “proibição do excesso como limite à compressão dos direitos fundamentais dos cidadãos que exercem funções nas forças e serviços de segurança” (CANAS, PG 447). Isto é, fruto de disposições legais às quais estão subordinados e que diferenciam agentes de polícia de outros cidadãos, estes vêm os seus direitos constringidos em certos pontos. Este princípio é, assim, aplicado na protecção dos mesmos.

Por outro lado, o Princípio da Proporcionalidade ou da Proibição do Excesso actua na limitação da actuação policial. Sem retirar importância à primeira vertente, tendo em conta o objecto de estudo em causa, analisaremos apenas esta segunda perspectiva.

Na actuação policial, este princípio reveste-se de extrema importância, seja na forma de actuar em si, como também na própria escolha dos meios a empenhar no desenvolvimento da missão. Desde logo, no artigo 272º da CRP se consagra a sujeição da polícia a este princípio, nomeadamente no n.º 2 do artigo, em que “as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário” (CRP). Ou seja, no número 1 do mesmo artigo são definidos os fins que a polícia deve alcançar usando os meios que lhe são atribuídos, enquanto que “o n.º 2 acrescenta uma regra de correlação entre os meios e os fins” (CORREIA, 1982, p.247). De notar que, embora não esteja presente uma referência a este princípio textual e concreta (como acontece noutros casos), a doutrina tem sido unânime ao considera-lo aqui. Desta forma, “não há actividade de polícia fora ou imune à proibição do excesso” (CANAS, PG 448).

Por sua vez, o CDSP consagra, no artigo 8º, a adequação, necessidade e proporcionalidade do uso da força.

Posto isto, este princípio deverá conduzir a actuação policial na execução das tais medidas de polícia, especialmente quando estas afectam direitos, liberdades e garantias. Ou seja, perante a situação de desordem, deverão ser adoptadas “as medidas necessárias e adequadas à melhor protecção dos bens colectivos em perigo e que seja menos gravosa para os cidadãos, após ponderação dos direitos individuais em causa, o nível de ameaça e a gravidade das medidas danosas adoptadas” (ASSUNÇÃO, 2010, p. 141).

Colocando, como exemplo, uma situação meramente ilustrativa deste princípio e de simples percepção, utilizamos o recurso às armas de fogo. O Decreto-Lei 457/99, de 05 de Novembro, que veio regular a utilização de armas de fogo e explosivos pelas Forças e Serviços de Segurança explica sucintamente a proibição do excesso, onde “o recurso a arma de fogo só é permitido em caso de absoluta necessidade, como medida extrema, quando outros meios menos perigosos se mostrem ineficazes, e desde que proporcionados às circunstâncias” (DL 457/99 ART 2).

Embora a doutrina seja consensual no que toca ao Princípio da Proporcionalidade ou da Proibição do Excesso, cada autor defende vários valores jurídicos que constituem este princípio. Seguiremos a perspectiva de Vitalino Canas, que, como a maior parte da doutrina, defende que “o princípio da proibição do excesso se desdobra em três

subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito” (CANAS, PG 469).

Subprincípio da Adequação

Segundo Jorge Miranda, o subprincípio da adequação dita que “a providência se mostra adequada ao objectivo almejado, se destina ao fim contemplado pela norma, e não a outro; significa, pois, correspondência de meios a fins” (MIRANDA, p.207). Gomes Canotilho assim concorda, e sustenta que “a medida adoptada para a realização do interesse público deve ser apropriada à prossecução do fim ou fins a ele subjacentes” (CANOTILHO, p.264).

Em suma, Vitalino Canas (CANAS, p.469) defende que este subprincípio “exige que se responda a uma pergunta: a medida em projecto (ou sob escrutínio por uma instância de controlo) é (era) capaz de conduzir ao objectivo visado, tendo em conta a situação concreta fáctica e jurídica que é (era) representada e invocada como justificação ou razão para agir, e a prognose sobre como essa situação evoluirá (evoluiria)?”. Claramente que se está em plena correcção na aplicação deste subprincípio caso a resposta seja “sim”.

Como reforço, o CDSP vem acrescentar, no n.º 1 do artigo 8º (cuja epígrafe é mesmo “Adequação, Necessidade e Proporcionalidade do Uso da Força”), que “os membros das forças de segurança usam os meios coercivos adequados à reposição da legalidade e da ordem, segurança e tranquilidade públicas só quando estes se mostrem indispensáveis, necessários e suficientes ao bom cumprimento das suas funções e estejam esgotados os meios de persuasão e de diálogo” (CDSP).

Subprincípio da Necessidade

Na sustentação deste subprincípio, Vitalino Canas considera que se “exige a resposta a uma outra pergunta: numa perspectiva concreta e nunca em abstracto, é ou era necessário ou indispensável adoptar aquela medida («tinha de ser»?), com aquele concreto conteúdo lesivo, para atingir um certo fim? Ou, ao invés, há ou havia uma alternativa igualmente ou menos lesiva que deva ou devesse ser preferida?”. Gomes Canotilho acrescenta, ainda, que pode ser exigida prova de que “não era possível adoptar outro meio menos oneroso para o cidadão” (CANOTILHO, p. 264) na prossecução de determinados fins.

Ou seja, as medidas de polícia aplicadas, devem ser só as necessárias para se alcançar o fim desejado e apenas supondo a “existência de um bem juridicamente protegido e de uma circunstância que imponha intervenção ou decisão” (MIRANDA, p.207). De notar que os agentes de polícia devem conhecer e decidir sobre todas as medidas disponíveis, de forma a que, face a uma situação concreta com mais do que uma opção, a escolha não incida sob a “mais lesiva que as alternativas com eficiência igual ou superior” (SOUSA, p. 15-20).

Tal como no subprincípio anterior, o CDSP sustenta este no mesmo artigo.

Subprincípio da Proporcionalidade em Sentido Estrito

Simplificando a análise, fala-se de proporcionalidade em sentido estrito quando as medidas policíacas e os meios aplicados suscitam resultados danosos que, quando confrontados com o resultado, não se revelem excessivos. Ou seja, “se o resultado obtido com a intervenção é proporcional à carga coactiva da mesma” (CANOTILHO, p.265).

Sendo assim, aplicando este subprincípio com base em “parâmetros materiais ou axiológicos”, obtemos um quadro que permite o cálculo da intensidade da acção policial face ao dano que irá causar. Ou seja, a ponderação das consequências é alicerce deste subprincípio, sendo que uma desproporcionalidade entre o custo e o benefício gera ilicitude da actuação policial.

Tal como nos subprincípios anteriores, o CDSP sustenta este no mesmo artigo.

2.3.2.2. Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade, ou Princípio da Tipicidade Legal ou da Juridicidade da Administração (CANOTILHO & MOREIRA, p.923) tem uma clara importância e relevância para a polícia. Aliás, no n.º 1 do artigo 272º da CRP, já analisado, vem já previsto que as medidas de polícia são as previstas na lei. Quer isto dizer que a polícia só pode actuar, no exercício das suas funções, de acordo com o ordenamento jurídico em vigor, o que inclui, ainda, as normas de Direito Internacional, dada a aplicabilidade do artigo 8º da CRP.

Tal como já referimos no início do subcapítulo, ainda que tenha surgido esta previsão constitucional que, à partida, exclui a arbitrariedade na actuação policial, a doutrina e a jurisprudência não têm sido consensuais. Vejamos.

Gomes Canotilho e Vital Moreira, puros constitucionalistas, consideram que “os actos de polícia, além de terem um fundamento necessário, devem ser medidas ou

procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei, independentemente da natureza dessas medidas, decisões concretas e particulares (autorizações, proibições ou ordens), medidas de coerção (utilização da força, emprego de armas) ou operações de vigilância, todos os procedimentos de polícia estão sujeitos ao princípio da precedência da lei e da tipicidade legal” (CANOTILHO & MOREIRA, p.956). Ou seja, pela perspectiva destes autores, a actuação policial deve ser desenvolvida com base em medidas de polícia legalmente definidas.

Por outro lado, Sêrvulo Correia tem uma visão diferente, no que toca à expressão “medidas de polícia” e à primeira parte do número 2 do artigo 272º da CRP. Na sua opinião, “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”. Segue o seu pensamento e refuta a posição anteriormente abordada: “tal entendimento iria contra a realidade das coisas, visto que a pluralidade ilimitada de circunstâncias em que perigos para os interesses públicos exigem acções preventivas por parte da Administração não se compadece com a exigência de uma tipificação normativa de todas as possíveis condutas” (CORREIA, 1983, p.247). Posto isto, define as “medidas de polícia” como todos os actos padronizados que resultem da competência exclusiva da polícia. (ASSUNÇÃO, 2010, p.138).

Deste modo, de acordo com o último autor, não se exige que a Constituição consagre concretamente a previsão da actuação policial. Basta, assim, uma cláusula geral que lhe confere competências exclusivamente policiais que serão aplicadas numa panóplia ilimitada de situações concretas com combinações de circunstâncias infinitas. No entanto, gera-se uma incompatibilidade com a definição constitucional do princípio da tipicidade (MIRANDA & MEDEIROS, p.667).

Sobre a tipicidade legal, Pedro Lomba, defende que “exprime a ideia de que as medidas de polícia devem configurar, de forma individualizada, o conteúdo, a duração, os fins e os limites de cada actuação de polícia”. Por conseguinte, falamos de uma tipicidade descritiva e balizadora que apenas poderá ser ultrapassada em casos de urgência ou concreta necessidade para a salvaguarda de bens jurídicos. Ou seja, “a tipificação individualizada e rigorosa de cada medida de polícia permite determinar em que casos a Administração de polícia se afasta das exigências legais” (LOMBA, p.203).

Por sua vez, João Raposo entende as medidas de polícia como actos que “interferem de forma particularmente intensa com direitos fundamentais dos cidadãos” (RAPOSO, 2006, p.696), pelo que aplica ênfase ao princípio da reserva de lei. Efectivamente, a Assembleia da República usufrui de reserva relativa de competência

legislativa no que concerne aos direitos, liberdades e garantias, segundo a alínea b) do n.º 1 do artigo 165º da CRP.

O CDSP, no número 3 do artigo 2º prevê que os membros das forças de segurança devem pautar a sua actividade em absoluto respeito pela CRP, pela DUDH, pela CEDH, pela legalidade comunitária, pelas convenções internacionais, pela lei e pelo próprio CDSP. Neste sentido, a LOGNR também faz referência a este princípio.

Em suma, a actividade policial é, obviamente, indissociável da intervenção de actores externos causadores da desordem. Dadas as possíveis combinações de circunstâncias que estes poderão tomar, é impossível tornar as “medidas de polícia” do artigo 272º em procedimentos e acções concretamente tipificadas.

Na nossa opinião, os poderes de polícia devem ser concedidos para alcançar e manter a ordem, tranquilidade e segurança públicas, mas sempre com especial atenção à protecção e mínimo constrangimento dos direitos, liberdades e garantias do cidadão. Ainda assim, se aos agentes de polícia são conferidos tais poderes que mais nenhum cidadão vê a si atribuídos, cremos que deverá ser, de igual forma, atribuída uma margem de livre decisão ao agente que delibera no caso concreto. Claramente, devem estar sempre presentes todos os demais princípios limitadores da sua acção (nomeadamente, o princípio da proporcionalidade) bem como todos os princípios ético-deontológicos que orientarão a decisão a tomar. Com certeza deverá ser punido qualquer desrespeito ou ilegalidade na actuação e no aproveitamento da discricionariedade policial, que deverá ser, ela própria, correctamente definida.

CAPÍTULO 3

DISCRICIONARIEDADE NA ACTUAÇÃO POLICIAL

1.1. Introdução

Seguindo a linha de pensamento de Adolfo Merkl (CAMELO, 2015, p.59), uma vez que a polícia deve prevenir e reprimir o causador do perigo, “a lei fará bem em abandonar a regulação pormenorizada e casuística dos perigos e dos métodos eficazes para os afastar, limitando-se a decretar normas discricionárias adequadas”.

Todavia, ainda que num Estado de Direito e democrático a actuação policial esteja subordinada à lei e exista para alcançar os fins propostos pela mesma, no que se refere ao grau de vinculação à lei, a doutrina não é unânime. Na verdade, existem quatro construções teóricas quanto a este assunto: a tese negatória da discricionariiedade, a tese clássica, a tese mista tradicional e a tese mista reelaborada.

Antes de passarmos à análise das referidas construções teóricas, achamos por bem clarificar, ainda que muito sumariamente, dois conceitos que estão, e irão ainda mais ser debatidos: “discricionariiedade” e “princípio da oportunidade”.

A discricionariiedade surge como “um resquício da arbitrariedade do monarca, que deveria, por qualquer meio ser eliminada” e que “passou a ser considerada modernamente, como uma verdadeira necessidade, apta a habilitar a Administração Pública a melhor cumprir a sua finalidade” (COSTA, 1989). Hoje em dia, trata-se de “uma concessão legislativa à Administração de um poder próprio na decisão de casos concretos (...), ou seja, um poder que lhe é concedido para que a Administração encontre aquela que considere ser a melhor solução para o caso em concreto” e assim prosseguir o interesse público (OLIVEIRA, 2015, p.125).

Em suma, destacam-se três pressupostos: trata-se uma liberdade de escolha da decisão a tomar; esta liberdade é obrigatoriamente concedida por lei; e cabe ao administrador “exercer a sua apreciação subjectiva” (COSTA, 1989).

No que toca ao princípio da oportunidade, é de referir que este não se encontra positivado. No entanto, arrecada forte aceitação, principalmente em sede processual-penal, mas também como “vector de legitimação e de cimentação da actuação” (VALENTE, 2005, p.105) policial.

No âmbito da actuação policial, este princípio traduz-se na livre decisão da polícia intervir ou não em determinado caso concreto. No entanto, tal não se revê na falta de actuação, tendo em conta, ainda, o direito de intervenção que assiste ao cidadão. Na verdade, trata-se uma permissão da polícia “dar prioridade ao mais importante e mais urgente e relegar para segundo plano o que é secundário e pode esperar” (SOUSA, 2016, p.221). Tal raciocínio aplica-se, de igual forma, ao “quando” e ao “como”.

No entanto, embora o legislador dê oportunidade à polícia de decidir o “se”, “quando” e “como” da intervenção, em ultima ratio estará sempre presente o respeito pelos direitos, liberdades e garantias do cidadão, bem como pelas normas e princípios da actuação policial. Por si só, “estas limitações são tantas e de tão grande importância que convertem o poder policial, quase invariavelmente, em poder vinculado, operando-se aquilo a que vem chamando “redução da discricionariedade a zero” ou “redução da discricionariedade a um”.

3.1. Tese Negatória da Discricionariedade

Sumariamente, os defensores desta tese consideram que “o poder discricionário a favor das forças de segurança, mesmo no combate à criminalidade, pode conduzir a um poder policial poderoso, de limites incontornáveis, incompatível com os princípios do Estado de direito” (SOUSA, 2016, p.415).

Os mesmos acreditam que os excessos das forças de segurança são frequentes, e que “o reconhecimento de um tal poder privilegia o pragmatismo em detrimento da salvaguarda de um equilíbrio entre um poder policial limitado pelo princípio do Estado de direito e a garantia de segurança jurídica dos cidadãos” (SOUSA, 2016, p.415).

Consequentemente, os defensores desta tese negam que exista qualquer tipo de discricionariedade na actuação policial.

3.2. Tese Clássica

Segundo os apoiantes da Tese Clássica, sumariamente, “a autoridade policial goza de uma ampla liberdade de actuação para poder reagir atempadamente e adequadamente às circunstâncias permanentemente mutáveis com que se defronta no dia-a-dia”.

Este raciocínio surge de uma passagem de Marcello Caetano na sua obra “Manual de Direito Administrativo”, onde apresenta o seguinte: “Nunca foi possível, porém, cingir completamente a polícia na legalidade, reduzi-la a mera actividade executora da lei nos

precisos termos por esta regulados. Embora no direito moderno os poderes de polícia, como todas as formas de competência, tenham de ser conferidos por lei, o facto de as autoridades que os exercem estarem permanentemente em face das manifestações multiformes das condutas individuais e da vida social em tantos casos imprevisíveis senão na forma pelo menos quanto ao lugar, tempo e modo de produção, força a deixar-lhes uma certa margem de liberdade de actuação”, tendo em conta que “sem essa discricionariedade perder-se-ia muitas vezes a oportunidade de intervir e não se alcançaria a utilidade de intervenção”. Desta forma, “a polícia ficou, pois, sempre a ser um sector só parcialmente controlado pela lei” (SOUSA, 2016, p.217).

Este entendimento “que continua a ser sufragado por uma significativa parte da doutrina” (SOUSA, 2016, p.218) acaba por não ter encontrar sustentação na CRP actual. Isto é, toda a discricionariedade deve sempre resultar da lei, é “sempre produto da lei e deve ser sempre exercida nos limites da lei e do direito” (SOUSA, 2016, p.218).

3.3. Tese Mista Tradicional

Esta tese separa a actuação policial em dois pólos: prevenção do perigo e repressão criminal. Surge esta divisão com o intuito de se estabelecerem níveis de vinculação à lei que diferem entre si, tendo em conta a probabilidade de restrição de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, que é maior na repressão.

Desta forma, “a actuação policial de prevenção do perigo é dominada pela discricionariedade da autoridade (princípio da oportunidade); diferentemente, a actuação policial de repressão criminal é dominada pelo princípio da legalidade (estrita vinculação à lei)” (SOUSA, 2016, p.216).

Isto é, a “actuação das forças policiais é, em princípio, livre quando previne o perigo e vinculada quando persegue o crime” (SOUSA, 2008, p.264).

Em suma, por um lado, no pólo da repressão (e consequente domínio processual-penal), a polícia deve intervir quando, para isso, tenha havido um crime ou fundadas suspeitas da prática do mesmo. Para isso, vem previsto no n.º 1 do artigo 249º do CPP tal competência. Por outro lado, no pólo da prevenção, sob o domínio do princípio da oportunidade, a polícia nem sempre é obrigada a intervir.

3.4. Tese Mista Reelaborada

Tal como o próprio nome indica, trata-se de uma adaptação da Tese Mista Tradicional que, ainda que não muitas, sugere algumas diferenças e que a tornam as mais liberal das teses apresentadas. Tal como na anterior, neste caso, considera-se que a discricionariedade é uma característica exigida da actuação policial de prevenção do perigo sob o domínio do princípio da oportunidade. No pólo da repressão e perseguição criminal, existe uma estrita vinculação à lei, portanto, sob o domínio do princípio da legalidade.

No entanto, como contributo reelaborado, aqui se considera que “também certos domínios da repressão penal, como é o caso do combate à criminalidade organizada, são dominados pela discricionariedade (isto é, pelo princípio da oportunidade)” (SOUSA, 2016, p.216).

Por outras palavras, considera-se admissível a aplicação do princípio da oportunidade em detrimento do princípio da legalidade, quando se tratam de casos de criminalidade grave e organizada. De forma a se combaterem eficazmente tais organizações, é necessário colocar de parte algumas considerações legais, onde “a actuação policial deve obedecer a uma estratégia, montada segundo um determinado plano, flexível e de execução continuada (...), de forma a permitir chegar ao “cérebro” operacional dessas organizações” (SOUSA, 2016, p.219).

Posto isto, percebemos que existirão operações policial que se revelam de difícil regulamentação legal dada a complexidade e incerteza do caso concreto, pelo que “o pragmatismo policial se transforma cada vez mais em padrão de realização do direito. O pragmatismo da actuação policial exige amplos poderes de ingerência e a necessária flexibilidade da actuação policial, especialmente em certos domínios” (SOUSA, 2016, p.218).

No entanto, é de notar, também, que é no reconhecimento de um poder policial tão alargadamente discricionário a favor da polícia, que reside a possibilidade de um poder policial sem limites legais definidos que seja exactamente desconforme com os princípios e fins do Estado de direito, o que, por si só, serve de justificação para os defensores da tese negatória, tal como a apresentamos.

Em suma, é necessário balancear a necessidade e o dever da perseguição e resolução do crime com meios adequados, e conseqüente retorno à calma e tranquilidade públicas, com a necessidade de uma margem de livre decisão e respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Concluimos com uma expressão de António Francisco de Sousa: no fundo, em qualquer domínio, “a actuação policial está sob o império da lei e do Direito” (SOUSA, 2016, p.220).

CAPÍTULO 4

ABUSO DE AUTORIDADE

4.1. Introdução

Sendo este o objecto de estudo do presente trabalho, consideramos de extrema importância dedicar um subcapítulo à análise do enquadramento legal.

O Abuso de Autoridade compreende uma série de referências legais, constituindo a Secção III – Do abuso de autoridade, do Capítulo IV – Dos crimes cometidos no exercício de funções públicas do Código Penal Português, incluindo, portanto, do artigo 378º ao artigo 382º. Toda a tipificação legal, que será apresentada e analisada de seguida, visa a criação de um quadro penal que incrimina todo o desrespeito pelos princípios fundamentais da Administração Pública na CRP (já analisados) decorrente da actuação em exercício de funções dos funcionários públicos, no que toca ao abuso dos instrumentos que esta lhes atribui. Entre os quais estamos a dar destaque, claramente, aos agentes de polícia.

Já no CDSP, encontra-se previsto, no número 2 do artigo 5º, o dever de, no uso dos poderes de autoridade de que estão investidos, os agentes de polícia se absterem da prática de actos de abuso de autoridade, não condizentes com um desempenho responsável e profissional da missão policial.

4.2. Violação de domicílio por funcionário – Artigo 378º

Neste tipo legal, o bem jurídico é o mesmo do artigo 190º. No entanto, engloba duas especialidades: “a qualidade do agente que abusa dos poderes inerentes às suas funções e a restrição dos espaços protegidos” (ALBUQUERQUE, 2010, p.898), uma vez que são, também, enquadrados os espaços que, “nos termos do art.º 191º, configuram o domicílio profissional de pessoas vinculadas ao dever de sigilo (profissional)” (DIAS, 2012, p.740)

De notar que na disposição legal não é exigida uma conexão (material, temporal ou espacial) entre o facto e o exercício da função. Quer isto dizer que a infracção pode ocorrer “fora do serviço”.

Posto isto, o único requisito legal para a tipificação desta infracção é que o sujeito que a comete seja funcionário público e que use *contra legem* os privilégios do estatuto de que se reveste. Desta forma, caso o mesmo sujeito execute a mesma acção na qualidade de

pessoa privada, excluindo-se o usufruto do poder público nele investido, deixa de ser uma acção típica conforme o artigo analisado, e aqui encontrará a tipificação do artigo 190º/191º.

Esta infracção conquistada, ainda, discussão doutrinal e prática no que toca à admissibilidade do acordo ou consentimento do suposto ofendido. Na maioria da doutrina, tal concordância “configura uma manifestação paradigmática do acordo-que-exclui-o-tipo” (DIAS, 2012, p.744). De qualquer forma, merece especial atenção o acordo obtido por coacção, que, por consequência, coloca em risco a eficácia do consentimento. Em termos práticos, e como exemplo abstracto, quando um agente de polícia solicita, ainda que “por favor” que um cidadão tome qualquer acção, este tende a “ser recebido e entendido como uma ordem” (DIAS, 2012, p.742). Posto isto, cabe ao agente ter em conta um dever de esclarecimento que resulta na elucidação ao cidadão de que este poderá recusar o consentimento.

Por último, cabe reflectir nas autorizações legais (tais como o previsto no artigo 177º do CPP) que se “constituem como causas de justificação” (ALBUQUERQUE, 2010, p.898). Consequentemente, a legalidade está admitida nos casos em que as autorizações se encontram “nos precisos termos e na estrita medida em que estão previstas” (DIAS, 2012, p.745).

4.3. Concussão – Artigo 379º

Estamos perante um crime de concussão quando se apura “toda a obtenção ilegítima de vantagens por um funcionário, no exercício de cargos públicos, mediante coacção” (DIAS, 2012, p.749). Neste caso, verifica-se a inexistência de um acordo entre as partes. Na verdade, o particular é apenas uma vítima do abuso de autoridade por parte do funcionário público, o que o distingue do crime de corrupção.

Desta forma, destacam-se três elementos constitutivos: o objectivo do funcionário para obter o lucro; que o lucro obtido seja indevido; que o meio utilizado para tal obtenção seja caracterizado por um abuso da autoridade (DIAS, 2012, p.751).

Quanto ao meio para a obtenção, é de enfatizar o tipo de coacção que a concussão envolve. Não se trata do medo da utilização da força de quem coage. Na verdade, a vontade do particular é viciada pelo “temor da autoridade pública do funcionário” (DIAS, 2012, p.751), que se pode representar no abuso de poderes decorrentes da função que lhe pertence, como na omissão dos mesmos, com resultado lesivo para o particular.

O crime de concussão surge por indução em erro, aproveitamento de erro da vítima, violência ou ameaça, tal consagrado no texto legal. Na prática, um agente policial pode iludir o cidadão fazendo-o pagar uma coima relativa a uma contra-ordenação sobre a qual não foi levantado auto de notícia, com o objectivo de arrecadar o lucro para si próprio, induzindo, desta forma, um condutor em erro. Por outro lado, caso o cidadão, erradamente, decida pagar a coima porque acredita que o deve fazer, e caso o agente policial aproveite tal erro e arrecade o lucro, abstendo-se do esclarecimento, vê-se constituída a conduta omissiva da concussão, que encontra tipificação de qualquer das maneiras.

4.4. Emprego de força pública contra a execução da lei ou de ordem legítima – Artigo 380º

No âmbito das competências para requisitar ou ordenar o emprego da força pública, incorre neste tipo de delito, o funcionário público que “utiliza o poder coercitivo para um fim exactamente oposto àquele para o qual ele existe” (DIAS, 2012, p.764). Ou seja, tal como explícito na epígrafe do artigo em questão, o funcionário público utiliza as armas, os meios e os instrumentos do Estado para resistir ao mesmo, impedindo a execução normal da legalidade. A tipificação desta norma legal destina-se a “evitar que a competência para dispor da força pública funcione como um contrapoder dentro do Estado ou da Administração pública” (DIAS, 2012, p.764).

É de salientar, aqui, a especificação do agente do crime. De acordo com o texto da lei, compreende-se o funcionário que requisita ou ordena o emprego de tal força. Na verdade, qualquer cidadão pode pedir intervenção de força pública no garante dos seus direitos, liberdades e garantias. No entanto, da interpretação da lei deve-se entender que “requisitar e ordenar são aqui actos de império, que apenas podem ser praticados por detentor de autoridade pública” (DIAS, 2012, p.766). Portanto, subentende-se, aqui, uma superioridade hierárquica capaz de mandar executar quem executa, dentro da força pública, isto é, “toda a força militar ou paramilitar que tem por função garantir a estabilidade democrática, o funcionamento das instituições e a ordem e tranquilidade públicas (forças armadas, forças militarizadas – G.N.R., P.S.P., etc.)” (DIAS, 2012, p.766).

Ainda assim, há que ter em conta uma justificação da conduta ilícita “quando o emprego da força visa evitar a execução de uma ordem que conduza à prática de um crime” (ALBUQUERQUE, 2010, p.902). Por outras palavras, se a ordem dada resultará num acto criminoso, a aplicação da força para evitar tal resultado não configura um acto

revestido de autoridade pública contra o Estado, dado que o objectivo será evitar, ou mesmo cessar, uma ilicitude.

Ainda sobre o mesmo artigo, é necessário indagar sobre a omissão da futura consumação. Ainda que a doutrina seja pouco esclarecedor neste aspecto, podemos reflectir num exemplo: “a hipótese de o superior hierárquico de alguém tomar conhecimento de que este está prestes a dar uma ordem de emprego da força pública para impedir a execução de uma lei” (DIAS, 2012, p.765). Neste caso, poder-se-á aplicar um dever de evitar tal acto por parte do superior hierárquico. Caso não o faça, permite o emprego da força pública contra a execução da lei ou de ordem legítima, ou que se reflecte exactamente no oposto desta previsão legal.

4.5. Recusa de cooperação – Artigo 381º

Neste caso, o diploma legal incrimina uma actuação que viole o dever de obediência do funcionário. Trata-se de uma “recusa ou omissão de prestação de cooperação à administração da justiça ou a qualquer serviço público que seja legalmente requisitada por autoridade competente” (ALBUQUERQUE, 2010, p.903).

Sendo assim, será necessário verificar-se o seguinte: deve existir uma requisição; tal deve ser emanada por uma autoridade competente; deve ser requerida a devida cooperação a um funcionário público; e esta cooperação deve ser omissa. Posto isto, está preenchida tipificação.

Em primeiro lugar, a requisição terá de ser legal. Isto é, deverá cumprir as formalidades que lhe são legalmente prescritas e pertencer às competências do agente que a emana (obrigando ao dever de obediência), o que não se restrita, em absoluto, a um superior hierárquico, desde que tenha “poderes para ordenar a prática do acto” (DIAS, 2012, p.769). O conteúdo de tal requisição deverá solicitar a devida cooperação, o que invoca um dever de praticar o acto que corresponde à sua competência funcional. Ou seja, caso a cooperação requisitada não se coadune com as funções que desempenha, perde-se a tipificação legal.

Verificados tais pressupostos, estamos perante uma violação desta disposição legal caso o funcionário se recuse a prestar essa cooperação ou que simplesmente não a preste (omissão).

4.6. Abuso de Poder – Artigo 382º

Comummente aos prévios ilícitos, este tipo penal incrimina a utilização abusiva de poderes da administração pública, por parte dos funcionários em desempenho de funções. Neste caso, pretende-se proteger a integridade e imparcialidade da actividade da administração pública, bem como os interesses dos particulares, quer sejam patrimoniais ou não, impedindo benefícios ilegítimos ou prejuízos para terceiros.

Ou seja, a intenção do agente terá de ser a obtenção, para si ou para terceiros, um benefício, isto é, uma “vantagem que o sujeito activo pretende retirar da sua actuação, e que em concreto poderá assumir natureza patrimonial ou não patrimonial” (DIAS, 2012, p.779). Tal benefício deverá ser revestido por um carácter ilegítimo. Por outro lado, o legislador consagrou a possibilidade de não ser retirado um benefício para o funcionário, mas um prejuízo para outra pessoa. Ou seja, tendo em conta interesses particulares do funcionário, este provoca prejuízo para o particular.

O tipo legal em causa pode ser alcançado de duas formas: ou se manifesta um abuso dos poderes atribuídos ou uma violação de deveres.

No que toca ao abuso de poderes, podemos defini-lo como uma “instrumentalização de poderes (inerentes à função), para finalidades estranhas ou contrárias às permitidas pelo direito administrativo (ou melhor dizendo, ilegítimas)” (DIAS, 2012, p.775). Por sua vez, podemos distinguir várias formas de tal abuso. Trata-se de uma incompetência relativa quando o funcionário público excede a competência que tem para determinado assunto, por motivação hierárquica, de lugar ou temporal. Caso o funcionário actue fora dos limites da lei ou não respeite formalidades legais, encontramos uma violação de lei. Por último, a utilização dos poderes atribuídos para fins diferentes daqueles para os quais tais poderes foram concedidos, configura um desvio de poder.

De notar que excluímos desta análise o vício de incompetência absoluta, bem como a usurpação de poderes, dado que, em linha com a doutrina, consideramos que “em ambos os casos estamos perante a total ausência de poderes por parte do agente” (DIAS, 2012, p.776), o que faz tornar-se paradoxal invocar um tal “abuso”.

No que toca à violação de deveres, aqui consideramos deveres em exercício de funções, quer sejam genéricos (quando nos referimos aos princípios gerais da administração pública) ou específicos (atribuídos por normas específicas relativas à função concreta), tais como as previsões do Capítulo II do RDGNR.

CAPÍTULO 5

MECANISMOS DE CONTROLO DA POLÍCIA

5.1. Introdução

Os mecanismos de controlo da actividade profissional não são exclusivos das forças de segurança. Na verdade, são comuns a inúmeras organizações que pretendem verificar o cumprimento do que é determinado aos seus trabalhadores. Ainda assim, a necessidade de aplicação da lei por parte da polícia pode suscitar o constrangimento de cidadãos e, por sua vez, resultar numa colisão de direitos entre os mesmos e a actuação policial. Portanto, o controlo da actividade adquire uma especial importância quando incide sobre “agentes que têm, em primeira instância, de cumprir e fazer cumprir a lei” (ALVES, 2016, p.13).

Posto isto, o controlo da actividade possibilita a apreciação da polícia, verificando se toda actuação se desenvolve conforme as determinações legais. Por conseguinte, o controlo contribui para manter o nível da actividade dentro do padrão de qualidade proposto, pelo que não deverá ser encarado como uma falta de confiança, mas como um instrumento de melhoria do serviço prestado ao cidadão, e aumentar a credibilidade do serviço prestado à comunidade.

Na prática, existem duas vertentes capazes de realizar este controlo: externa e interna. No caso do controlo externo, o acto de fiscalizar parte de fora da organização, enquanto que, na vertente interna, a fiscalização parte exactamente do interior da organização.

Todas as forças de segurança incluem, na sua organização, um órgão de inspecção das actividades desenvolvidas. Em simultâneo, a IGAI e o Provedor de Justiça, e o Ministério Público e os Tribunais (no âmbito criminal) formam o controlo externo da actividade policial.

5.2. Controlo Externo

Inspecção-Geral da Administração Interna

No início dos anos 90 do século passado, a Amnistia Internacional e o Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa apontavam a ineficácia dos instrumentos de controlo da actividade policial, tendo em conta as denúncias civis contra os agentes das polícias com carácter recorrente (ALVES, 2016, p.). Este facto “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” (PREAMBULO DL 227/45).

A IGAI foi criada pelo Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de setembro, com o objetivo de criar um serviço de inspecção e fiscalização que assegurasse a defesa dos direitos dos cidadãos. Tem por missão assegurar as funções de auditoria, inspecção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes ou cuja actividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna (ART 2º/1 DL 146/2012).

A IGAI não interfere no desenvolvimento da actuação operacional das forças e serviços de segurança, competindo-lhe, no entanto, sempre que conveniente, averiguar a forma como a mesma se processa e as respectivas consequências. (ART 3 DL 146/2012).

Tem, como atribuições, as consagradas no número 2 do artigo 2º do Decreto-Lei 227/95, sendo de destacar a alínea a) (“Realizar inspeções utilizando métodos de auditoria e de verificação de legalidade, com vista a avaliar o cumprimento das missões, das normas legais e regulamentares e das instruções governamentais que impendem sobre a actividade dos serviços e entidades), c) (“Averiguar todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento, e apreciar as demais queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços”) e f) (“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”).

A IGAI destaca-se, uma vez que, tem autonomia técnica e administrativa (ART 1 DL 146/12), o que a torna independente do Ministério que a tutela e que tutela, ao mesmo tempo, as entidades que a IGAI fiscaliza. Desta forma, torna-se mais distante e impermeável à contaminação resultando num melhor controlo e, conseqüentemente, mais prestígio da instituição e dos funcionários.

Provedor de Justiça

O Provedor de Justiça é, nos termos da Constituição, um órgão do Estado eleito pela Assembleia da República, que 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 (ART 1/1 LEI 9/91).

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. (ART 23/1 CRP). Para além disso, pode agir “por iniciativa própria, na defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e interesses legítimos destes, designadamente os mais vulneráveis em razão da idade, da raça ou da etnia, do género ou da deficiência”.

Em suma, o Provedor de Justiça pode apreciar denúncias contra a polícia e desenvolver os seus pareceres. De facto, “no ano de 2015 foram abertos 7335 procedimentos” e, “do total de procedimentos abertos em 2015, 7329 resultaram de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça e seis foram abertos por iniciativa própria”, segundo o Relatório de Actividades da Provedoria da Justiça.

Ministério Público e Tribunais

Introdutoriamente, começaremos por uma breve abordagem relativa ao princípio da separação de poderes, entendido em termos constitucionais e que fora teorizado por Montesquieu na iminência da Revolução Francesa de 1789, para problematizarmos a questão do poder judicial. Neste sentido, atendendo a esta concepção que proliferou Europa fora e que está hoje consagrada como princípio material na nossa CRP (artigo 2º), considera-se a existência de uma estrutura tripartida quanto aos poderes do Estado: por um lado o poder legislativo, por outro, o poder executivo e, por fim, o poder judicial.

Fazendo uma análise direccionada ao poder judicial, que diz respeito precisamente aos Tribunais, diremos, como é unânime na doutrina, estando tal também consagrado na CRP nos termos do artigo 203º, que estes incluem, em si, os elementos da independência e imparcialidade. Isto é, os tribunais possuem uma natureza independente, pois só assim conseguem desempenhar de forma correta a sua função: “administrar a justiça em nome do povo”, evidenciando, como não poderia deixar de ser, uma atitude alheia a posições e opiniões partidárias.

Posto isto, incumbe aos Tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados (ART 202, CRP), nomeadamente, qualquer ilegalidade que advenha da actuação policial, materializado no julgamento de crimes que envolvam agentes de polícia.

De igual forma, “o Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática”, conforme o EMP. Dessa forma, o mesmo estatuto confere-lhe competência para dirigir a investigação criminal, ainda que realizada por outras entidades, na alínea h) do número 1 do artigo 3º, e competência para fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal, na alínea n) do mesmo artigo. Na LOIC ainda surge o artigo 16º, atribuindo ao Ministério Público, na figura do Procurador-Geral da República, as mesmas competências.

Em suma, é o Ministério Público, dirigido pelo Procurador-Geral da República, bem como os Tribunais, que tratam as actuações policíacas em sede criminal.

5.3. Controlo Interno

Feita uma breve abordagem acerca do controlo externo da actuação policial, importa também debruçarmo-nos um pouco relativamente a este controlo, agora numa perspectiva interna.

Para tal, analisaremos a IG (Inspeção da Guarda), órgão previsto nos termos do artigo 27º da lei nº 67/2007 de 6 de Novembro.

Tal órgão interno que tem como principais funções: desenvolver ações inspetivas e de auditoria e auxiliar o Comandante-Geral nas funções que lhe competem, designadamente, funções de controlo, formação e administração.

Em relação à sua constituição, a IG é dirigida por um tenente-general, que é proposto pelo comandante-geral e nomeado pelo ministro da tutela, realçando, note-se, a relação de dependência e hierarquia existente entre os mesmos.

CAPÍTULO 6

METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

6.1. Introdução

A criação do conhecimento surge de caminhos diferentes. No entanto, nas palavras de Quivy e Campenhoudt (2008), a investigação deve “responder a alguns princípios estáveis e idênticos, ainda que vários percursos diferentes conduzam ao conhecimento científico”.

Dedicamos este capítulo à apresentação da metodologia de investigação que adoptamos durante a realização deste trabalho. Segundo Sarmiento (2008, p.111), “a metodologia visa a descrição precisa do problema, dos métodos, das técnicas, dos instrumentos de pesquisa (...) utilizados no trabalho”. Ainda segundo Lakatos e Marconi (2003, p.83), “o método é o conjunto das actividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objectivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Desta forma, de seguida descrevemos o método que utilizamos, e apresentamos as técnicas, procedimentos e meios que empregamos na realização do trabalho, bem como os procedimentos e ferramentas que utilizados para a pesquisa e recolha de dados que nos permitiram atingir os objectivos.

6.2. Métodos de investigação, abordagem ao problema e recolha de dados

A evolução baseia-se no conhecimento. Segundo Sarmiento (2013, p.7) é o “conjunto de procedimentos e normas que permitem produzir conhecimento” que se pode afigurar novo, ou ainda a continuação e aperfeiçoamento de um tal já existente. O objectivo essencial é responder à pergunta de partida da investigação, bem como às perguntas que derivam da pergunta de partida. Para isso, entre todos os métodos existentes, mais ou menos aptos para cada estudo, “numa investigação pode ser utilizado mais do que um método” (Sarmiento, 2013, p.7) cumulativamente.

No caso da presente investigação, empregamos o método dedutivo. Segundo Sarmiento (2013, p.8), tal método foi já proposto por Aristóteles e suportado por outros pensadores e investigadores que foram surgindo.

De acordo com o método escolhido, para a resolução da problemática de investigação partimos de um “raciocínio racional e lógico, que parte do geral para o particular” (Sarmiento, 2013, p.8). Neste caso, partindo de premissas lógicas verdadeiras, constituímos uma “premissa menor e a conclusão, que se obtém por inferência” (Sarmiento, 2013, p.8). Por outras palavras, obtemos uma premissa menor com base numa premissa maior verdadeira, o que sugere uma conclusão necessariamente verdadeira, sempre tendo em conta que “a dedução não gera conhecimentos novos, uma vez que a conclusão é sempre um caso particular da lei geral” (Sarmiento, 2013, p.8).

Relativamente à abordagem, podemos classificar a investigação como quantitativa, qualitativa ou mista. Tal e qual a própria designação, a abordagem quantitativa visa quantificar “opiniões e informações para classifica-las e analisá-las” (Kauark et al. 2010). Por sua vez, a abordagem qualitativa traduz uma “relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objectivo e a subjectividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (Kauark et al. 2010).

Posto isto, seleccionamos uma abordagem qualitativa por se tratar da mais indicada para o estudo em questão, com a intenção de “explicar as premissas” (Marconi & Lakatos, 2003, p.92) que previamente identificamos: a “polícia e a sua função”, o “controlo da actividade policial”, o “abuso de autoridade” e “diminuição do abuso de autoridade na GNR”. Deste modo, ansiamos uma compreensão absoluta e vasta do objecto de estudo (Fortin, 2009).

Seleccionado o método e o tipo de abordagem, coube-nos proceder à recolha de dados para posterior análise. Em primeiro lugar, recolhemos dados secundários, “os que já existem e foram recolhidos, registados e analisados por outras pessoas, para o mesmo fim ou para outros fins diferentes” (Sarmiento, 2013, p.16) do que se pretende. Após concluirmos que tais dados não são suficientes e “não permitem a informação necessária à prossecução dos objectivos de investigação” (Sarmiento, 2013, p.16), recolhemos dados primários. Tratam-se daqueles “pesquisados pelo investigador, com vista a satisfazer uma necessidade de informação presente e específica” (Sarmiento, 2013, p.16).

Consequentemente, iniciamos com uma análise documental a “fontes primárias, fontes secundárias e fontes bibliográficas que podem ser contemporâneas ou retrospectivas” (Sarmiento, 2013, p.27). A fonte primária surge principalmente do

tratamento de entrevistas que efectuamos a entidades com competências e conhecimento importante e suficiente para obtermos bons dados. A fonte secundária remete para publicações de terceiros, nomeadamente Recomendações da IGAI, bem como estudos e relatórios sobre a problemática. As fontes bibliográficas surgem nos livros e teses que estudamos.

No que toca às entrevistas, “obtêm-se as informações, inquirindo oralmente um ou mais indivíduos” (Sarmiento, 2013, p.24), qualificando-se e distinguindo-se “por um contacto directo entre o investigador e os seus interlocutores” (Quivy & Campenhoudt, 2003, p.192). Para tal, construímos um guião de entrevista onde “o entrevistado não sai fora do guião e só responde ao que lhe é perguntado” (Sarmiento, 2013, p.34).

6.3. Objetivo da investigação

Importa realçar que “a base [deste estudo] é essencialmente o trabalho de campo ou ainda a análise documental, estudando uma dada entidade no seu contexto real tirando todo o partido de fontes múltiplas com recursos a entrevistas, observações, análise de documentos e artefactos” (Freixo, 2012, p. 121).

De forma a seleccionarmos um correcto caminho de investigação e “combinar o problema e o objetivo numa explicação ou predição clara dos resultados esperados” (Fortin, 2009, p. 102), formulamos uma questão central onde o “investigador tenta exprimir o mais exatamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor” (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 32):

QC: Tendo em conta os limites da discricionariedade policial, verifica-se Abuso de Autoridade na GNR?

De forma a responder a esta problemática foram desenvolvidas as seguintes questões derivadas:

QD1. Quais as formas de Abuso de Autoridade?

QD2. De que formas será possível reduzir tais situações?

QD3. Existe necessidade de criar uma legislação que clarifique os limites da actuação policial?

QD4. Existe impacto na imagem institucional da Guarda Nacional Republicana?

Posto isto, iniciamos a investigação com a intenção, em grande plano, de estudar o Abuso de Autoridade na GNR, no paradigma actual da polícia e das suas funções no Estado de Direito onde se encontra inserida a Guarda Nacional Republicana.

Mais especificamente, pretendemos investigar como se verifica, na prática, o Abuso de Autoridade possivelmente praticado pelos agentes policiais, nomeadamente os militares da GNR. Tendo em conta que se trata de crimes, e que a actuação da Guarda Nacional Republicana se deve pautar por todos os princípios e valores já analisados que se vêem contra a criminalidade, é consequência a necessidade de se verem diminuídas tais situações. Posto isto, inquirimos acerca de possíveis formas de as reduzir, questionando também a opinião dos entrevistados sobre o impacto na imagem institucional. Para além disso, partimos para a investigação com o pensamento numa possível legislação de actuação policial, a ser criada, e que poderia incidir, exactamente, na redução de situações anómalas, pelo que incluímos na investigação essa dedução.

6.4. Contexto da observação, população alvo e amostra

Esta investigação aborda o Abuso de Autoridade praticado num contexto contemporâneo, sem limite temporal definido. Questionamos, na entrevista, a opinião dos entrevistados que se formou de acordo com a sua experiência profissional e que nos oferece uma visualização da evolução e alteração do paradigma.

Tendo em conta que uma população é “um conjunto de elementos constituintes de um todo” (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 80), consideramos como tal todos os juristas com experiência na área e que já tenham trabalhado, anteriormente, com situações análogas.

Quanto à amostra, esta é composta por 7 entrevistados, dado que uma amostra é o “subconjunto de uma população ou de um grupo de sujeitos que fazem parte de uma mesma população” (Fortin, 2009, p. 202). Trata-se de um grupo restrito, dado que nos oferece uma panóplia de contributos que reúnem elementos que, filtrados, se revelam úteis para o estudo. Desta forma, é necessária uma seleção criterioso e racional, em que os elementos da população entrevistados são escolhidos tendo em conta a ligação entre as suas características e os objetivos do relatório (Freixo, 2012). Ou seja, ao contrário de outras investigações, deste modo é não probabilística: “processo pelo qual todos os elementos da população não têm a mesma probabilidade de serem selecionados para integrarem a amostra” (Freixo, 2012, p. 183).

Foram entrevistadas as entidades apresentadas na seguinte tabela:

Tabela 1 Entidades Entrevistadas

Entrevista	Nome	Função atual
E1	Fernando Viana	Advogada
E2	Juliana Monteiro	Advogada
E3	Anónimo	Anónimo
E4	Cristina Mota	Advogada
E5	Fernão Queiroz	Jurista em Departamento Jurídico de Órgão da Administração Pública
E6	Rui Moreira	Juiz
E7	Jorge Costa Santos	Inspector IGAI

Fonte: Elaboração própria

De notar que, de forma a proteger o entrevistado, bem como a evitar que este se limite na sua resposta, demos a oportunidade de se constituírem “anónimos”. Neste caso, o Entrevistado 3 preferiu que assim fosse, pelo que não apresentamos qualquer tipo de informação relativa ao mesmo. Ainda que seja tratado por “o” entrevistado, este facto não é indicativo de que se trate do género masculino.

6.5. Técnicas de tratamento e análise de dados

De acordo com (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 185), “os métodos de recolha e os métodos de análise são normalmente complementares”. Posto isto, “os métodos de entrevista requerem habitualmente métodos de análise de conteúdo, que são muitas vezes (...) qualitativos” (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 185), onde o objetivo é “descrever ou interpretar, mais do que avaliar” (Freixo, 2012, p. 173). Portanto, a análise qualitativa serve para “demonstrar a relação que existe entre os conceitos” (Fortin, 2009, p. 322).

Sendo assim, começamos por transcrever as respostas que obtivemos nas entrevistas e seleccionamos as citações mais importantes, para, posteriormente, passar à análise e discussão dos resultados obtidos.

Na análise e discussão dos resultados apresentamos a intenção que pretendemos de forma a justificar a aplicação de cada pergunta. De seguida, analisamos e comparamos as expressões mais importantes das respostas obtidas pelos vários entrevistados à mesma pergunta.

CAPÍTULO 7

TRABALHO DE CAMPO: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1. Introdução

Neste capítulo, apresentamos os dados recolhidos nos inquéritos por entrevista, bem como os quadro-resumo fornecido pela IGAI. Trata-se da fase de análise e discussão dos resultados que obtivemos e que, contrapondo com todo o enquadramento, nos conduziu às conclusões finais. Para tal será dividido em dois subcapítulos, o primeiro sobre os inquéritos por entrevista e o segundo relativo quadro-resumo.

4.2. Análise e discussão das entrevistas

4.2.1. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 1

Quadro n.º 1 – Análise da resposta n.º 1

Categorias	Subcategorias	UR	Entrevistados							UE	Resultados
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7		
QUESTÃO 1											
Como descreve a relação entre os cidadãos e as Forças de Segurança, nomeadamente a GNR?											
Relação entre os cidadãos e as Forças de Segurança	Boa	1.A	X	X		X	X			4	4/7 (57%)
	Variável	1.B						X	X	2	2/7 (29%)
	Má	1.C			X					1	1/7 (14%)

O Abuso de Autoridade surge, obrigatoriamente, de uma relação entre a polícia, neste caso as Forças de Segurança, nomeadamente a GNR, e os cidadãos de uma qualquer sociedade. Desta forma, coube-nos aferir a opinião dos entrevistados no que toca a tal relação.

Nota-se que 57% dos entrevistados consideram existir uma relação boa, onde a população confia na actuação e considera as Forças de Segurança uma parte integrante da sociedade na defesa dos seus direitos e na resolução dos conflitos de desordem. Para isto, esta parte dos entrevistados acredita na evolução que se fez sentir, e que trouxe

melhoramentos no comportamento da polícia no que toca à legalidade de actuação ao mesmo tempo. Tal evolução contribuiu para o crescimento do sentimento de segurança e consequente melhoria da relação.

No entanto, 29% dos entrevistados considera que esta relação não é sempre boa, mas não se caracteriza por ser má. De outra forma, é variável. Isto é, independentemente do facto das Forças de Segurança serem consideradas um bem essencial pelos cidadãos, esta relação tende a variar dependendo da posição em que o cidadão se encontra. Por outras palavras, a população tanto pode considerar a intervenção insuficiente e desnecessária, como inoportuna e demasiado frequente. Ao mesmo tempo, tanto podem criticar uma intervenção mais musculada por ser demasiado musculada, como a insuficiente concentração de força, em situações análogas. De igual forma, caso o cidadão alvo da actuação o esteja a ser por factos repressivos, tende a demonstrar uma má relação, ao mesmo tempo que manifesta uma excelente relação quando se trata de uma missão de socorro.

Por outro lado, 14% dos entrevistados, ou seja, apenas um, consideram que existe uma má relação, caracterizada pela intimidação e receio sentido pelos cidadãos ao invés do fomento do sentimento de segurança. Tal situação, na opinião do entrevistado, tende a verificar-se em mais pequenas localidades.

4.2.2. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 2

Quadro nº 2 – Análise da resposta nº 2

Categorias	Subcategorias	UR	Entrevistados							UE	Resultados
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7		
QUESTÃO 2											
Que situações de Abuso de Autoridade acredita serem as mais frequentes no seio das Forças de Segurança, nomeadamente da GNR?											
Tipificação de casos de Abuso de Autoridade mais frequentes	Abuso de Poder	2.A		X	X					2	2/7 (29%)
	Força Excessiva	2.B		X	X	X	X	X	X	6	6/7 (86%)
	Não há	2.C	X							1	1/7 (14%)

Questionamos aos entrevistados as situações práticas de Abuso de Autoridade que se verificam, a estes que, derivado das suas funções profissionais se deparam exactamente com esses casos. Da análise desta questão, percebemos que 29% dos entrevistados considera que o Abuso de Poder é o mais frequente. Por um lado, porque os agentes de

polícia se revestem de uma vontade de recuperar a ordem pública e a segurança a todos os cidadãos, onde se incluem, por exemplo, seus entes queridos. Desta forma e com essa intenção, utilizam meios que ultrapassam os limites legais. Inversamente, revestidos de uma autoridade inalcançável ao comum cidadão, utilizam-na para lucros próprios.

86% dos entrevistados considera que a situação mais frequente é a utilização excessiva da força. No entanto, surge aqui uma análise secundária à entrevista. O Abuso de Autoridade confere cinco tipificações penais que analisamos anteriormente. Facto é que a “utilização excessiva da força” suportada por maior parte dos entrevistados que se destacam por serem especialistas jurídicos e profissionais no objecto de estudo em questão, não se encontra tipificado no quadro legal referido. Daqui se infere a sensibilidade do assunto e conseqüente rara aposta no estudo do mesmo. Na verdade, o excesso do uso da força advém de um conceito abstracto de abuso da autoridade que foi investida nos agentes policiais face ao comum cidadão. No entanto, o princípio da legalidade adquire maior força, como já abordamos. Legalmente, o excesso do uso da força culmina em situações diferentes das previstas nos artigos 378º ao artigo 382º do Código Penal, pelo que não se enquadra neste âmbito.

Por sua vez, um dos entrevistados considera que tais situações de Abuso de Autoridade não se verificam ou são residuais. Na sua opinião, situações normais e desenquadradas do quadro legal são potencialmente incluídas no mesmo pelos órgãos de comunicação social, o que contamina a opinião pública, maioritariamente leiga no que concerne ao objecto de estudo.

4.2.3. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 3

Quadro nº 3 – Análise da resposta nº 3

Categorias	Subcategorias	UR	Entrevistados							UE	Resultados
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7		
QUESTÃO 3											
No que toca ao grau de vinculação à lei, considera que a polícia usufrui de uma margem de livre decisão mais ou menos ampla no que concerne à actuação face a um determinado incidente, que lhe permita agir conforme as variáveis específicas do caso concreto?											
Grau de vinculação da polícia à lei	Sim	3.A		X	X			X	X	4	4/7 (57%)
	Não	3.B	X			X	X			3	3/7 (43%)

Abordamos, no nosso estudo, o grau de vinculação à lei e margem de livre decisão policial no caso concreto, apreciando a sua importância para o desenho teórico e doutrinário de uma correcta actuação policial na defesa dos direitos, liberdades e garantias no cumprimento da missão.

Da análise desta questão retiramos que a opinião está mais ou menos dividida. Quer isto dizer que 57% dos entrevistados concorda e considera que, de facto, deve ser garantida tal margem à polícia. É transversal à opinião dos mesmos que há uma necessidade de entendimento da relevância da ocorrência por parte dos agentes policiais, e que deverão ser analisadas in loco premissas variáveis em situações análogas. Desta forma, sempre concorrendo com a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, o retorno da ordem e tranquilidade públicas e a própria segurança dos agentes e dos presentes, a actuação policial deverá ser adaptada à situação específica, sendo, assim, necessária uma bitola de actuação menos rígida.

Por sua vez, 43% dos entrevistados considera que não deve existir tal discricionariedade na actuação. Por um lado, embora possa ser necessária para a salvaguarda de todos os bens jurídicos e o bom cumprimento da missão, tal margem não lhes é conferida. Por outro lado, justificando também a resposta negativa a esta questão, os entrevistados defendem a estrita vinculação da polícia à lei, evitando o livre arbítrio.

4.2.4. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 4

Quadro nº 4 – Análise da resposta nº 4

Categorias	Subcategorias	UR	Entrevistados							UE	Resultados
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7		
QUESTÃO 4											
Se sim, considera que esta discricionariedade poderá ser causadora de situações de abuso de autoridade por parte dos agentes policiais?											
Discriciona- riedade da actuação policial como causa do Abuso de Autoridade	Sim	4.A		X	X					2	2/7 (29%)
	Não	4.B						X	X	2	2/7 (29%)
	Respondeu “não” anteriormente	4.C	X			X	X			3	3/7 (43%)

Como reflectido anteriormente, 43% dos entrevistados responderam negativamente a questão anterior, pelo que não se incluem na resposta a esta questão.

Dos 57% que responderam afirmativamente, portanto quatro entrevistados, dois deles consideram que sim. Os entrevistados consideram que a discricionarieidade conduz a uma abertura mais acessível para o abuso, como que uma facilitação para que tal aconteça, colocando grande parte da responsabilidade na ética praticada por cada um dos agentes, que se anseia ser a melhor. No entanto, tal como em outras organizações, por vezes não é o que acontece, o que poderá, de facto, proporcionar o Abuso de Autoridade.

Por sua vez, os outros dois entrevistados consideram que não. Nas suas opiniões, a margem de livre decisão policial nunca se poderá constituir uma permissão para a ultrapassagem dos limites legais. Ou seja, trata-se de conceitos sem uma relação directa. Qualquer desrespeito da limitação se constitui um abuso, quer trabalhando-se com a discricionarieidade ou com uma estrita vinculação à lei.

4.2.5. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 5

Quadro nº 5 – Análise da resposta nº 5

Categorias	Subcategorias	UR	Entrevistados							UE	Resultados
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7		
QUESTÃO 5											
Na sua opinião, de que formas, já implementadas ou não, poderão ser reduzidos os Abusos de Autoridade?											
Formas de redução de casos de Abuso de Autoridade	Legislação e Regulamentação	5.A				X				1	1/7 (14%)
	Recrutamento controlado e Gestão de Recursos Humanos	5.B	X	X						2	2/7 (29%)
	Avaliação e Fiscalização	5.C		X	X		X			3	3/7 (43%)
	Formação	5.D	X			X	X	X	X	5	5/7 (71%)

Dado que o abuso de autoridade concretiza um tipo legal, é claro que se deve desenvolver os esforços necessários para reduzir tais situações, para o bom desempenho da função. Dessa forma, um dos entrevistados considera que essa redução passa pela legislação e regulamentação punitiva bem definida já existente, e que actua de forma dissuasora.

Dois dos entrevistados consideram que uma boa parte da redução dessas situações passa por uma correcta gestão dos recursos humanos. Por um lado, dentro dos possíveis, tendo em conta o efectivo disponível, é aconselhável emparelhar agentes policiais com

temperamentos que constituam um equilíbrio, o que fará surgir um controlo recíproco entre eles. Por exemplo, um agente policial mais agressivo e menos controlado poderá ser emparelhado com um agente policial mais calmo, o que reflecte um equilíbrio na actuação. Por outro lado, no próprio recrutamento é aconselhado que haja uma dedicação específica à procura de características potencialmente abusivas inerentes ao ser humano, mas mais demarcadas nuns do que noutros.

Três entrevistados sugerem uma intensa avaliação e fiscalização das actuações, que permitirá ter um conhecimento aprofundado das mesmas bem como uma pressão de controlo nos agentes policiais. Desta forma, actua-se, mais uma vez, no aspecto dissuasor da conduta abusiva.

Cinco dos entrevistados, portanto 71%, defende e aconselha (mesmo ao longo da entrevista) um investimento na formação. Por um lado, através da reprodução de situações-tipo que mais se verificam e que permitirá uma actuação mais expedita e correcta dos agentes policiais. Por outro lado, a formação contínua, mesmo num âmbito punitivo, reproduz-se essencial.

4.2.6. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 6

Quadro nº 6 – Análise da resposta nº 6

Categorias	Subcategorias	UR	Entrevistados							UE	Resultados
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7		
QUESTÃO 6											
Considera eficaz o controlo externo/interno da actividade policial (por exemplo, por parte da IGAI, Provedor de Justiça, Ministério Público, Tribunais, e órgãos internos de controlo)?											
Eficácia do controlo da actividade policial	Sim	6.A		X	X		X	X	X	5	5/7 (71%)
	Não	6.B	X			X				2	2/7 (29%)

Já abordamos o controlo da actividade policial, e percebemos as várias formas de o conseguir. Cinco dos entrevistados, o que representa uma maioria de 71%, acredita que o controlo externo ou interno da actividade policial é eficaz, para além de estritamente necessário.

Ainda assim, dois entrevistados apresentam uma opinião contrária, onde negam a eficácia da actividade policial dado surgir uma sobreposição de órgãos de controlo com

competências transversais. Ao mesmo tempo, alguns deles estão afastados da prática policial, o que lhes dificulta a importante tarefa de julgar uma actuação policial recorrendo meramente a construções teóricas, ainda que alicerçais e muito importantes.

4.2.7. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 7

Quadro nº 7 – Análise da resposta nº 7

Categorias	Subcategorias	UR	Entrevistados							UE	Resultados
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7		
QUESTÃO 7											
Na sua opinião, qual a influência do Abuso de Autoridade na imagem institucional da GNR, tendo em conta o mote “Uma Força Humana, Próxima e de Confiança”?											
Influência do Abuso de Autoridade na imagem institucional da GNR	Inexistente	7.A	X		X	X			X	4	4/7 (57%)
	Negativo sem especificação	7.B		X						1	1/7 (14%)
	Perda de confiança e credibilidade	7.C		X			X	X		3	3/7 (43%)

Da análise desta questão retiramos que 57% dos entrevistados considera que as situações de abuso de autoridade não constituem uma influência na imagem institucional da GNR. Por um lado, embora possam ser publicitados em praça pública, na opinião destes entrevistados, os cidadãos sabem que são casos esporádicos e excepcionais. Por outro lado, os próprios cidadãos percebem a evolução que se tem verificado relativamente ao passado e retiram importância a estas situações actualmente.

Por sua vez, 14% dos entrevistados admite uma influência negativa na imagem institucional da GNR sem especificar, no entanto, de que forma. Ainda 43% dos entrevistados, para além de considerarem uma influência negativa, consideram a perda de confiança e credibilidade na instituição por parte dos cidadãos, originando um desrespeito pelos agentes policiais que representam a GNR, bem como um descrédito que faz omitir a procura pelo apoio da instituição para a resolução dos problemas da sua competência.

4.2.8. Análise e discussão das respostas à Questão n.º 8

Quadro n.º 8 – Análise da resposta n.º 8

Categorias	Subcategorias	UR	Entrevistados							UE	Resultados
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7		
QUESTÃO 8											
Considera importante a criação de uma “Lei de Actuação Policial” que regule eficazmente, com precisão, clareza e concisão a actuação das Forças de Segurança?											
Importância de uma lei específica de actuação policial	Sim	8.A		X	X		X			3	3/7 (43%)
	Não	8.B	X			X		X	X	4	4/7 (57%)

Como forma de tornar mais simples, clara e concisa a interpretação da lei no que concerne à limitação legal da actuação, propusemos, em jeito de questão, a criação de uma lei de actuação policial. Três dos entrevistados consideram importante para definir concretamente a punição específica para cada ilegalidade, bem como para assegurar a própria defesa e protecção dos intervenientes da relação, sejam eles agentes policiais ou cidadãos.

Por sua vez, quatro dos entrevistados nega a necessidade da mesma, uma vez que temem o excesso de disposições legais que poderia constituir o contrário do efeito desejado. Isto é, ao invés de tornar mais simples a interpretação, tornaria, sim, mais confusa. Para além disso, constitui-se sempre uma dificuldade aquando da tipificação específica da actuação e a determinação dos limites, que tal lei poderia querer definir de forma demasiado restrita.

4.3. Análise e discussão do quadro-resumo fornecido pela IGAI

Durante a investigação, na constante recolha de dados, obtivemos um quadro-resumo dos casos de Abuso de Autoridade analisados pela IGAI contra a GNR, com origem no MP ou por denúncia e dentro das suas competências de controlo externo da actividade policial, que se apresenta de seguida.

Origem	Factos	Subcategorias
MP	Investigação sem mandato	Decorrente de investigação
Denúncia	Fiscalização	Fiscalizações
Denúncia	Coacção sexual sobre militares	Sobre Militares
MP	Utilização indevida de saída em área de serviço	Outros
MP	Obtenção de vantagem ilícita	Vantagem Própria
MP	Utilização indevida de viatura, interferência em serviço policial	Outros
Denúncia	Actuação com Abuso de Poder	Vantagem Própria
Denúncia	Secção de Justiça do CTer Leiria	Outros
MP	Fiscalização de Trânsito	Fiscalizações
MP	Actuação Policial Excessiva	Outros
MP	Fiscalização a estabelecimento	Fiscalizações
Denúncia	Fiscalização de trânsito (transportes)	Fiscalizações
Denúncia	Fiscalização de trânsito – actuação	Fiscalizações
Denúncia	Fiscalização de estabelecimento de diversão nocturna	Fiscalizações
MP	Fiscalização de trânsito – actuação	Fiscalizações
MP	Recolha de imagens e som ilícitas	Decorrente de investigação
MP	Fiscalização de trânsito – actuação	Fiscalizações
MP	Favorecimento pessoal	Vantagem Própria
MP	Difamação, falsidade de testemunho	Outros
MP	Fiscalização de trânsito	Fiscalizações
MP	Abuso de autoridade contra subordinada	Sobre Militares

Decorrente da análise desse quadro, verificamos que foram analisados 21 situações. Desta forma, criamos cinco subcategorias: Decorrente da Investigação; Fiscalizações; Sobre Militares; Vantagem Própria; Outros.

Posto isto, retiramos que, das 21 análises, 9.5% destas surgiram por situações decorrentes de investigação. Isto é, foram recolhidas imagens e sons sem autorizações, e mesmo iniciada uma investigação sem ordem para tal.

Aproximadamente 43% das análises foram a casos surgidos em fiscalizações, sejam elas em trânsito ou em estabelecimentos e que resultaram em denúncias contra a Guarda Nacional Republicana.

9.5% destes casos surgiram por questões de Abuso de Autoridade sobre militares, bem como coacção sexual sobre os mesmos.

Incluimos 14% destas situações na subcategoria “Vantagem própria”, uma vez que surge de favorecimento próprio e obtenção de vantagem ilícita.

Aproximadamente 24% das situações, pela sua natureza pouco específica e, portanto, mais irrelevante em termos científicos, decidimos incluir na subcategoria “Outros”.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Após um enquadramento intensamente teórico e doutrinário, mas não de menor importância, seguiu-se um trabalho de campo e a sua análise.

Neste momento, cabe-nos a definição das conclusões a que chegamos, colocando em confronto a doutrina teórica com a perspectiva prática. Assim, pretendemos dar resposta às perguntas derivada, que nos conduziram à resposta à questão central.

Em primeiro lugar, quanto à **QD1 – Quais as formas de Abuso de Autoridade?** – as entrevistas analisadas possibilitaram-nos compreender que a maioria das opiniões define o uso excessivo da força como a maior tipificação. No entanto, tal conceito, por si só, não constitui qualquer um dos crimes de Abuso de Autoridade previstos e já analisados. Na verdade, existe uma premissa superior que compreende as cinco formas legais: a obtenção ilegítima de algum tipo de favorecimento pessoal. O uso excessivo da força pode, de facto, actuar como um *meio* para atingir o *fim* do lucro pessoal. No entanto, não se coaduna com nenhuma das definições da palavra da lei. Ainda assim, cremos que de forma abstracta, podemos incluir o excesso do uso da força no abuso de uma autoridade investida nos agentes policiais, analisando a definição conceptual de “abuso” e de “autoridade”. Ainda assim, num âmbito jurídico não é disto que se trata. Na verdade, o uso excessivo da força durante a actuação policial, *per si*, qualifica-se como uma ofensa à integridade física. Concluimos que a palavra do legislador poderá necessitar de uma adaptação e uma correcta definição que evite uma interpretação errada, conduzindo à má fluidez da Administração Pública e consequentes erros jurídicos.

Da análise do quadro-resumo obtido através da IGAI, conseguimos obter uma perspectiva mais específica no que diz respeito ao objecto. Sendo assim, a par da análise das entrevistas, consideramos que as formas mais frequentes são os abusos de autoridade em fiscalizações e o abuso de poder com obtenção de vantagem ilícita ou favorecimento pessoal.

Por outro lado, de todos os entrevistados que responderam “sim” ao facto de existir uma discricionariedade na actuação policial, metade deles considera que poderá ser uma causa para o Abuso de Autoridade. Desta forma, será necessário um investimento nas formas de reduzir tal facto, como analisaremos na resposta à **QD2**.

Seguidamente, no que diz respeito à **QD2 – De que formas será possível reduzir tais situações?** – obtivemos uma maioria em duas formas: por um lado, é extremamente

relevante que se aposte na formação dos agentes policiais, afinando a sua sabedoria e as suas capacidades de interpretação jurídica que, conseqüentemente, actue como forma de controlo dos próprios agentes. Por outro lado, deve-se apostar na fiscalização e na avaliação dos agentes policiais. Com isto obtém-se um elemento dissuasor da actuação fora da lei, bem como um entendimento mais concreto da forma de actuação que se vive. Ao mesmo tempo, uma avaliação constante permitirá penalizar quem vá contra os princípios basilares e que constitua mesmo uma ameaça ao bom funcionamento da organização.

No que concerne à **QD3 – Existe necessidade de criar uma legislação que clarifique os limites da actuação policial?** – a divisão entre o “sim” e o “não” das entrevistas é muito próxima. De uma análise directa, retiramos que não há necessidade. No entanto, de uma análise própria e indirecta, pelos factos relatados na resposta à questão derivada 1, consideramos que a criação de tal legislação poderia colmatar erros simples mas fundamentais como o exposto. Claramente, a definição dessa legislação poderia ter o resultado inverso e tornar mais complicado o que se pretende que seja mais simples. No entanto, partindo do princípio de que a intenção é a criação de uma lei mais simples, e que reúna todas as existentes evitando a dispersão jurídica já existente, o estudo de um diploma bem estruturado seria o factor (ainda) inexistente que colmata tais erradas interpretações e dificultam o trabalho de quem se encontra, possivelmente, na “corda-bamba” do limite legal, todos os dias da sua actividade profissional. Note-se que a intenção nunca é penalizar. Por outro lado, a intenção destaca-se por facilitar o evitamento da penalização e bom funcionamento da Administração Pública na prossecução do interesse público.

Por último, da resposta à **QD4 - Existe impacto na imagem institucional da Guarda Nacional Republicana?** – percebemos que não há. Na verdade, estas situações são tão raras ou irrelevantes em comparação com as louváveis acções da GNR, que a população, ainda que, claramente, não veja com bons olhos qualquer tipo de crime, ainda para mais praticado por um agente policial, considera que se tratam de excepções e ao invés da generalidade da actuação policial.

Por último, resta-nos concluir com a resposta à **Questão Central: Tendo em conta os limites da discricionariedade policial, verifica-se Abuso de Autoridade na GNR?** De acordo com a análise teórico-doutrinária e com a análise de todos os dados recolhidos, concluímos que sim. De facto, verificam-se situações diversificadas de Abuso de Autoridade na Guarda Nacional Republicana.

No entanto, a eficácia tanto do controlo externo como do controlo interno da actuação policial tem levado a que a evolução da própria força de segurança conduza a

uma diminuição destas situações. Para além disso, uma aposta na formação dos militares tem mudado o paradigma, com a inclusão de valores pessoais que inibem os próprios agentes policiais de ultrapassarem os limites legais. Na verdade, tendo em conta a dificuldade que é tipificar especificamente todas as situações concretas, é verdade que gozam de alguma discricionariedade policial. No entanto, nunca esta é usada nem permitirá o abuso e será uma concessão para a prática do crime, mas sim mais uma ferramenta à disposição dos agentes policiais para alcançarem o bem-estar público. Por último, nunca é demais trabalhar a favor dos princípios basilares e da protecção dos direitos, liberdades e garantias de cada um.

De futuro, propomos o estudo da lei de atuação policial que inquirimos nas entrevistas. Será importante compreender exactamente a necessidade (ou a falta dela) da criação da mesma. Ao mesmo tempo, propomos o investimento no estudo destas temáticas. Trata-se de assuntos sensíveis, os quais não são debatidos com a frequência que podiam ser, tendo em conta o objectivo máximo do desenvolvimento.

Para concluir, damos como limitações desta investigação, principalmente, a disponibilidade requerida a todos os que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, P. P. (2010). *Comentário ao Código Penal*, 1ª ed. Lisboa: Bertrand
- Alves, D. P. (2016). *Uso Excessivo da Força: Questões Jurídicas, Técnico-Policiais e Sociais*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Ciências Policiais no Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.
- Amaral, D. (2014). *Uma Introdução à Política*. 1ª ed. Lisboa: Bertrand.
- Assembleia da República [AR]. (2005). *Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto: Constituição da República Portuguesa - Sétima Revisão Constitucional*. Lisboa: Diário da República, 1ª Série - A, n.º 155,4642-4686
- Assembleia da República [AR]. (2007). *Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro: aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Diário da República, 1ª Série, n.º 213, 8043-8051.
- Assembleia da República [AR]. (2014). *Lei n.º 66/2014 de 28 de agosto: procede à primeira alteração ao Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Diário da República 1ª Série, nº165, 4486-4516.
- Caetano, M., & Amaral, D. (1999). *Manual de direito administrativo* (1ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Camelo, F. M. N. (2015). *Juridicidade e Margem de Livre Decisão Policial: uma conciliação (im)possível?*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Ciências Policiais no Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.
- Canas, V. (2007). *A Atividade de Polícia e a Proibição do Excesso: As Forças E Serviços De Segurança Em Particular* in Gouveia, J. B. , Pereira, R. , *Estudos de Direito e Segurança* (1ª edição, págs 445 – 481). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G., MOREIRA, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.
- Correia, José Manuel Ribeiro Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, Editora Danúbio, Lisboa, 1982, p.247
- Costa, R. H. (1989). *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa*. Consultado em: www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/ReginaHC.pdf
- Dias, J. F. (2012). *Comentário Conimbricense ao Código Penal, Tomo III*, Lisboa: Almedina

- Fortin, M. F. (2009). *O processo de investigação: da concepção à realização* (5ª ed.). Loures: Lusociência.
- Freixo, M. (2012). *Metodologia Científica: Fundamentos, Métodos e Técnicas* (4ª ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Jellinek, G. *Teoria Geral del Estado* (trad. esp.), Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981, p. 295 e ss
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). *Fundamentos da Metodologia Científica* (5ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Martins, Afonso d'Oliveira, *Constituição, Administração e Democracia*, in – *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976, Evolução Constitucional e Perspectivas Futuras*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001, p.460
- Ministério da Administração Interna [MAI]. (1985). *Portaria nº 722/85 de 25 de Setembro: aprova Regulamento de Disciplina dos Militares da Guarda Nacional Republicana (RDGNR)*. Lisboa: Diário da República, 1ª Série, nº 204, pp. 6082-6103.
- Ministério da Administração Interna [MAI]. (2002). *Resolução do Conselho de Ministros nº 37/2002 de 7 de Fevereiro: aprova o Código Deontológico do Serviço Policial*. Lisboa: Diário da República, 1ª Série, nº 50, pp. 1669-1671.
- Ministério da Administração Interna [MAI]. (2007). *Lei nº 63/2007 de 06 de Novembro: aprova a Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Diário da República, 1ª Série, nº 213, pp. 8540-8546.
- Ministério da Administração Interna [MAI]. (2009). *Decreto-Lei n.º 297/2009 de 14 de outubro: aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Diário da República, 1ª Série, nº 199, pp. 7662-7699.
- Miranda, Jorge, Medeiros, Rui (2005) *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I*, Coimbra Editora
- Miranda, Jorge, Medeiros, Rui (2005) *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo II*, Coimbra Editora
- Miranda, Jorge, Medeiros, Rui (2005) *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo III*, Coimbra Editora
- Oliveira, F. & Dias, J. (2015). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo* (4.ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (4ª ed.). Lisboa: Gradiva.

- Raposo, J. (2006). *Direito Policial I – tomo I*. (2005) Coimbra: Almedina
- Raposo, J. (2006). *O regime jurídico das medidas de polícia*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento* (pp.693-704), Volume I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia Científica para a elaboração, escrita e elaboração de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Sousa, A. F. (2008). *A polícia no Estado de Direito (Polícia Administrativa e Forças de Segurança)*, Tese de doutoramento apresentada na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Porto, 2008
- Sousa, A. F. (2009). *Discricionariedade na actuação policial*, in *Reuniões, manifestações e actuação policial*, Coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente, Almedina Editora, Coimbra.
- Sousa, A. F. (2009). *Para uma Lei de actuação policial em Portugal*, in *Reuniões, manifestações e actuação policial*, Coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente, Almedina Editora, Coimbra.
- Sousa, A. F. (2016). *Manual de Direito Policial*. Porto: Vida Económica
- Valente, M. M. G (2005). *Teoria Geral do Direito Policial*. Coimbra: Almedina

APÊNDICES

Apêndice A – Carta de Apresentação



ACADEMIA MILITAR

Abuso de Autoridade na Guarda Nacional Republicana: um contributo exploratório

Carta de apresentação

A chegar ao término do quinto ano do curso de formação de oficiais da Guarda Nacional Republicana na Academia Militar, e como forma de acreditação do Mestrado em Ciências Militares, especialidade GNR – Segurança, encontramos-nos a desenvolver um Trabalho de Investigação Aplicada subordinado ao tema “Abuso de Autoridade na Guarda Nacional Republicana: um contributo exploratório”. Com este trabalho, pretendemos confrontar o enquadramento teórico-doutrinário do assunto com a perspectiva prática, bem como alcançar uma percepção da eficácia do controlo dessas situações.

No que concerne ao trabalho de campo que nos propusemos a realizar, desenvolvemos um guião de entrevista estruturada e seleccionamos criteriosamente um conjunto de pessoas em função do seu conhecimento sobre o tema. A entrevista dirigida a Vossa Excelência assume extrema importância na medida em que se insere exactamente no grupo de individualidades que seleccionamos, visto possuir um amplo conhecimento derivado, essencialmente, da experiência prática. Aliado à valoração científica do trabalho com a inclusão da entrevista a Vossa Excelência, estamos crentes de que o conteúdo crítico será relevante para as conclusões que pretendemos descobrir.

Desta forma, venho, por este meio, solicitar a Vossa Excelência que conceda esta entrevista. Asseguramos que, caso conceda esta entrevista, e por forma a garantir os interesses de Vossa Excelência, colocaremos à sua disposição os dados resultantes da

análise e da própria entrevista antes da exposição pública do trabalho. Entendemos, também, importante deixar claro que, caso o solicite, atribuiremos identificação anónima.

Grato pela atenção,

Cordialmente,

Ivan José Freire Cardoso da Silva

Aspirante de Infantaria – Guarda Nacional Republicana

Apêndice B – Guião de Entrevista

Guião de Entrevista

No âmbito do Trabalho de Investigação Aplicada para obtenção do Grau de Mestre do Curso de Ciências Militares – Segurança, que forma os Oficiais da Guarda Nacional Republicana, pedimos que responda às questões apresentadas de seguida.

Dado que o Trabalho versa o tema “Abuso de Autoridade na Guarda Nacional Republicana”, endereçamos esta entrevista a Vossa Excelência, na convicção de que irá aliar a sua experiência profissional com a sua opinião pessoal.

Os agentes das várias forças e serviços de segurança, inclusive da GNR, têm, em primeira instância, de cumprir e fazer cumprir a lei. No entanto, a necessidade de aplicação da lei por parte da polícia pode suscitar o constrangimento dos cidadãos, bem como uma colisão de direitos. Para além disso, aos mesmos agentes, são atribuídos poderes e competência para a aplicação de medidas de polícia.

Claramente, os agentes deverão, apenas, fazer uso destes poderes na prossecução do objectivo máximo: garantir a segurança, ordem e tranquilidade públicas, com respeito pelos princípios de actuação (comuns a toda a actividade administrativa, e com especial enfoque no Princípio da Legalidade e no Princípio da Proporcionalidade). No entanto, por vezes geram-se actuações fora dos limites legais, que podem ser qualificadas como o Abuso de Autoridade.

Nesta perspectiva:

1. Como descreve a relação entre os cidadãos e as Forças de Segurança, nomeadamente a GNR?
2. Que situações de Abuso de Autoridade acredita serem as mais frequentes no seio das Forças de Segurança, nomeadamente da GNR?
3. No que toca ao grau de vinculação à lei, considera que a polícia usufrui de uma margem de livre decisão mais ou menos ampla no que concerne à actuação face a um determinado incidente, que lhe permita agir conforme as variáveis específicas do caso concreto?
4. Se sim, considera que esta discricionariedade poderá ser causadora de situações de abuso de autoridade por parte dos agentes policiais?

5. Na sua opinião, de que formas, já implementadas ou não, poderão ser reduzidos os Abusos de Autoridade?

6. Considera eficaz o controlo externo/interno da actividade policial (por exemplo, por parte da IGAI, Provedor de Justiça, Ministério Público, Tribunais, e órgãos internos de controlo)?

7. Na sua opinião, qual a influência do Abuso de Autoridade na imagem institucional da GNR, tendo em conta o mote “Uma Força Humana, Próxima e de Confiança”?

8. Considera importante a criação de uma “Lei de Actuação Policial” que regule eficazmente, com precisão, clareza e concisão a actuação das Forças de Segurança?

Apêndice C – Quadro da Relação entre Questão Central, Derivadas e Guião de Entrevista

Quadro 8 – Relação entre Questão Central, Derivadas e Guião

Questão Central	Questões Derivadas	Guião de Entrevista
<p><i>Tendo em conta os limites da discricionariedade policial, verifica-se Abuso de Autoridade na GNR?</i></p>	<p><i>1. Quais as formas de Abuso de Autoridade?</i></p>	<p><i>1) Que situações de Abuso de Autoridade acredita serem as mais frequentes no seio das Forças de Segurança, nomeadamente da GNR?</i></p>
		<p><i>2) Se sim, considera que esta discricionariedade poderá ser causadora de situações de abuso de autoridade por parte dos agentes policiais?</i></p>
	<p><i>2. De que formas será possível reduzir tais situações?</i></p>	<p><i>3) Na sua opinião, de que formas, já implementadas ou não, poderão ser reduzidos os Abusos de Autoridade?</i></p>
	<p><i>3. Existe necessidade de criar uma legislação que clarifique os limites da actuação policial?</i></p>	<p><i>4) Considera importante a criação de uma “Lei de Actuação Policial” que regule eficazmente, com precisão, clareza e concisão a actuação das Forças de Segurança?</i></p>
	<p><i>4. Existe impacto na imagem institucional da Guarda Nacional Republicana?</i></p>	<p><i>5) Na sua opinião, qual a influência do Abuso de Autoridade na imagem institucional da GNR, tendo em conta o mote “Uma Força Humana, Próxima e de Confiança”?</i></p>

Apêndice D – Quadro de Categorias de Respostas

Quadro 9 – Definição de Categorias e Subcategorias de Resposta

N.º	Enunciado	Categoria	Subcategoria	UR
1	Como descreve a relação entre os cidadãos e as Forças de Segurança, nomeadamente a GNR?	Relação entre os cidadãos e as Forças de Segurança	Boa	1.A
			Variável	1.B
			Má	1.C
2	Que situações de Abuso de Autoridade acredita serem as mais frequentes no seio das Forças de Segurança, nomeadamente da GNR?	Tipificação de casos de Abuso de Autoridade mais frequentes	Abuso de Poder	2.A
			Força Excessiva	2.B
			Não há	2.C
3	No que toca ao grau de vinculação à lei, considera que a polícia usufrui de uma margem de livre decisão mais ou menos ampla no que concerne à actuação face a um determinado incidente, que lhe permita agir conforme as variáveis específicas do caso concreto?	Grau de vinculação da polícia à lei	Sim	3.A
			Não	3.B
4	Considera que esta discricionariedade poderá ser causadora de situações de abuso de autoridade por parte dos agentes policiais?	Discricionariedade da actuação policial como causa do Abuso de Autoridade	Sim	4.A
			Não	4.B
			Respondeu “não” anteriormente	4.C
5	Na sua opinião, de que formas, já implementadas ou não, poderão ser reduzidos os Abusos de Autoridade?	Formas de redução de casos de Abuso de Autoridade	Legislação e Regulamentação	5.A
			Recrutamento controlado e Gestão de Recursos Humanos	5.B
			Avaliação e Fiscalização	5.C
			Formação	5.D
6	Considera eficaz o controlo externo/interno da actividade policial (por exemplo, por parte da IGAI, Provedor de Justiça, Ministério Público,	Eficácia do controlo da actividade policial	Sim	6.A

	Tribunais, e órgãos internos de controlo)?		Não	6.B
7	Na sua opinião, qual a influência do Abuso de Autoridade na imagem institucional da GNR, tendo em conta o mote “Uma Força Humana, Próxima e de Confiança”?	Influência do Abuso de Autoridade na imagem institucional da GNR	Inexistente	7.A
			Negativo sem especificação	7.B
			Perda de confiança e credibilidade	7.C
8	Considera importante a criação de uma “Lei de Actuação Policial” que regule eficazmente, com precisão, clareza e concisão a actuação das Forças de Segurança?	Importância de uma lei específica de actuação policial	Sim	8.A
			Não	8.B

Apêndice E – Tabela de Análise de Conteúdo das Respostas

Quadro 10 – Análise de Conteúdo

Entrevistado UR		Unidade de Contexto
Questão 1 – Relação entre os cidadãos e as forças de segurança		
E1	1.A	“A relação entre as forças de segurança e a população é boa (...) acreditam e confiam nas suas forças de segurança”
E2	1.A	“é bastante positiva” (...) “a GNR (...) é vista como parte integrante e essencial para a resolução de qualquer tipo de conflitos e essencial na prevenção” (...) “os cidadãos precisam e vêm a GNR como guardiões dos seus direitos, que zelam pela sua segurança”
E3	1.C	“a relação (...) pauta-se, essencialmente, pela intimidação sentida pelos cidadãos, (...) gerando na maioria dos casos, sentimentos de receio nos cidadãos”
E4	1.A	“tem vindo a melhorar (...) “as forças de segurança representam uma garantia de tranquilidade e de defesa dos direitos dos cidadãos”
E5	1.A	“a relação dos cidadãos com os agentes de autoridade, mudou muito para melhor”
E6	1.B	“A relação é marcadamente diferente consoante a posição do cidadão, no contexto da actuação da Força de Segurança em questão” (...) “em termos emotivamente dirigidos pela comunicação social, são identificáveis posturas altamente críticas (...) a par de outras em que é lamentada a ausência de tais intervenções”
E7	1.B	“a relação entre umas e outros, em situações concretas, tende a ser marcada por alguma tensão” (...) “a relação é algo ambígua, variando de acordo com o tipo de missão que no momento, os elementos das forças de segurança se encontrem a cumprir”

Quadro 11 – Análise de Conteúdo

Entrevistado	UR	Unidade de Contexto
Questão 2 – Tipificação de casos de Abuso de Autoridade mais frequentes		
E1	2.C	“muito raras e excepcionais”
E2	2.A	“acabam por exagerar (...) nas funções que lhe competiam ultrapassando certos limites”
	2.B	“parece-me que as situações de abuso mais frequentes são o uso da força, (...) acabam por exagerar e se excederem no uso da violência”
E3	2.A	“abuso de poder nos casos das detenções” (...) “trocas de favores”
	2.B	“O mais comum será o uso de força excessiva”
E4	2.B	“por vezes as forças de segurança, pela tensão do momento, poderão sentir-se tentadas a abusar da sua autoridade”
E5	2.B	“reações e contra-reações por parte de todos – cidadãos e agentes de autoridade – não consentâneas com aquilo que se espera de uns e outros”
E6	2.B	“tratamentos desiguais dos cidadãos e/ou no excesso dessa intervenção”
E7	2.B	“utilização de meios coercivos de forma excessiva”

Quadro 12 – Análise de Conteúdo

Entrevistado UR		Unidade de Contexto
Questão 3 – Grau de vinculação da polícia à lei		
E1	3.B	“não dispõem de um grau de livre decisão consentâneo com a exigência dos tempos que vivemos”
E2	3.A	“a resposta é afirmativa”
E3	3.A	“acho que isso é essencial e necessário à boa actuação das forças policiais
E4	3.B	“encontra-se bastante limitada e restringida”
E5	3.B	“mal estaríamos se existisse tal margem de livre decisão, tal discricionariedade”
E6	3.A	“A operação de identificar, em concreto, os elementos integradores de uma conduta ilegal, criminal ou contra-ordenacional, de reconhecer essa natureza perante os factos percebidos e distingui-los de situações de simples “bagatela”, de nenhum ou diminuto relevo, será sempre uma tarefa a decorrer a montante da «vinculação à lei»” (..) “as Forças de Segurança (...) deverão estar habilitadas com critérios de actuação, proporcionados pela Lei, pelo M ^o P ^o , pela sua cadeia hierárquica, que facilite a acção em cada situação”
E7	3.A	“Poderá considerar-se que existe alguma margem de decisão relativamente a infracções de menor gravidade” (...) “entendo que do exercício da margem de livre decisão dos militares, numa situação em concreto, apenas poderá resultar uma actuação mais favorável ao cidadão”

Quadro 13 – Análise de Conteúdo

Entrevistado UR		Unidade de Contexto
Questão 4 – Discricionariedade da actuação policial como causa do Abuso de Autoridade		
E1	4.C	O ENTREVISTADO RESPONDEU “NÃO” À QUESTÃO ANTERIOR
E2	4.A	“creio que que uma causa leva à outra”
E3	4.A	“Penso que será mais uma questão de “camuflarem” as situações que possam levar às situações de abusos de poder que descrevi no ponto 2”
E4	4.C	O ENTREVISTADO RESPONDEU “NÃO” À QUESTÃO ANTERIOR
E5	4.C	O ENTREVISTADO RESPONDEU “NÃO” À QUESTÃO ANTERIOR
E6	4.B	“A resposta anterior tende a eliminar ou reduzir as situações em que as Forças de Segurança agem segundo critérios de discricionariedade ou mera oportunidade”
E7	4.B	“Não vejo que exista margem de decisão no sentido de se poder ir além do que a lei permite, já que se cairia então no abuso de autoridade”

Quadro 14 – Análise de Conteúdo

Entrevistado UR		Unidade de Contexto
Questão 5 – Formas de redução de casos de Abuso de Autoridade		
E1	5.B	“boa seleção dos elementos das forças de segurança”
	5.D	“formação contínua”
E2	5.B	“organização nos agentes nomeados para determinadas situações, a título de exemplo, se tivermos um GNR que «ferva» mais facilmente deverá ser acompanhado de um que o mantenha equilibrado”
	5.C	“maior fiscalização por parte de superiores hierárquicos”
E3	5.C	“as formas de fiscalização da actuação já existentes no nosso ordenamento jurídico são suficientes”
E4	5.A	“existe legislação e regulamentação suficiente”
	5.D	“formação e educação das entidades policias e dos cidadãos”
E5	5.C	“avaliação contante e eficaz por parte da hierarquia”
	5.D	“obrigando os respectivos agentes (...) a fazerem formação”
E6	5.D	“Formação permanente e adequada; estudo prévio e discussão, quando possível, das situações em que decorrerá a intervenção”
E7	5.D	“só poderá ser conseguida através da formação, tanto inicial como contínua” (...) “apresentação de estudos de caso, que ajudarão a estabelecer padrões de actuação em situações tipo”

Quadro 15 – Análise de Conteúdo

Entrevistado	UR	Unidade de Contexto
Questão 6 – Eficácia do controlo da actividade policial		
E1	6.B	“Esses meios de controlo desconhecem as condições em que decorre a actividade policial, muitas vezes em situações de grande risco para a segurança dos agentes”
E2	6.A	“Tendo a afirmar que sim” (...) “compete a outras entidades que têm algum cuidado na actuação e controlo nos abusos por parte dos órgãos policiais”
E3	6.A	“Sim, considero que é eficaz”
E4	6.B	“as entidades que detém poder de fiscalização sobre as forças de segurança, muitas vezes não compreendem os riscos envolvidos, a dureza e condições das missões”
E5	6.A	“Tem vindo a melhorar”
E6	6.A	“Sim. Há já muitas instâncias de controlo” (...) “há ainda que acrescentar o controlo recíproco dos agentes, nos cenários das suas intervenções, já que dificilmente as actuações são isoladas”
E7	6.A	“Independentemente de ser mais ou menos eficaz, o controlo externo é uma necessidade” (...) “e o IG tem competência própria para instaurar procedimentos de natureza disciplinar” (...)

Quadro 16 – Análise de Conteúdo

Entrevistado UR		Unidade de Contexto
Questão 7 – Influência do Abuso de Autoridade na imagem institucional da GNR		
E1	7.A	“As pessoas confiam nas suas forças de segurança e sabem que esses abusos de autoridade constituem uma excepção distorcida e amplificada pela comunicação social”
E2	7.B	“além de manchar a imagem que se pretende transmitir à comunidade enquadrada no mote referido”
	7.C	“acaba por aumentar o desrespeito pelos elementos da GNR (...) ou seja, acaba por haver um desrespeito entre cidadão-GNR”
E3	7.A	“As diversas situações (...) praticadas nas últimas décadas no nosso país, atribuíram uma imagem negativa à GNR, (...) embora, nos últimos anos esse entendimento tem vindo a desvanecer para a maioria da população, em parte porque começam a ver um tipo de actuação e de fiscalização da sua actuação, um pouco diferente
E4	7.A	“Penso que o cidadão comum não acredita na tese do frequente abuso de autoridade” (...) “o cidadão acredita que as forças de segurança são uma força humana, próxima e de confiança”
E5	7.C	“Uma das principais e graves consequências é a perda de confiança e de «proximidade» dos cidadãos”
E6	7.C	“a identificação de situações de abuso de autoridade, <i>maxime</i> as reais (...) constituirá factor de descrédito dos valores de humanismo e fiabilidade que a GNR pretende ver-lhe reconhecidos”
E7	7.A	“O mote dirige-se a aspectos que as pessoas tradicionalmente tendem a não associar a uma força de segurança, e em particular, à Guarda”

Quadro 17 – Análise de Conteúdo

Entrevistado UR		Unidade de Contexto
Questão 8 – Importância de uma lei específica de actuação policial		
E1	8.B	“Penso que existem leis mais que suficientes. Mais leis apenas aumentam a burocracia e diminuem a eficácia da actuação, gerando ainda muitas vezes mais dificuldades e até alguma desmotivação e insegurança por parte dos elementos das forças de segurança.
E2	8.A	“Sem dúvida. Creio que seria uma boa solução para punir aqueles que abusam da sua autoridade (...) e, por outro lado, inibia e prevenia alguns abusos antes mesmo de acontecerem”
E3	8.A	“Sim. Embora, esse tipo de legislação não deverá ser levado ao extremo, já que, para haver uma actuação policial justa e eficaz, é sempre necessário que os Senhores Agentes tenham alguma margem de livre decisão, desde que ponderada e justa”
E4	8.B	“Penso que já existem demasiados normativos. Esta questão não se resolve com mais leis que apenas irão gerar mais dificuldades na actuação”
E5	8.A	“Considero não só importante como indispensável, aliás para a própria segurança e defesa dos interessados, sejam eles agentes policiais, sejam eles cidadãos”
E6	8.B	“Não creio que sejam necessários novos instrumentos legislativos para o efeito apontado, porquanto o arsenal legal já existente condiciona suficientemente a actuação das Forças de Segurança” (...) “Sem prejuízo da actualização dos instrumentos existentes perante uma realidade sempre em mutação”
E7	8.B	“Não.” (...) “Considero que as leis existentes são suficientes” (...) “não parece que sejam necessárias leis novas ou mais pormenorizadas” (...) “