



ACADEMIA MILITAR

O Princípio da Legalidade como Critério de Decisão Operacional

Autor: Aspirante Cavalaria GNR Patrick Cardoso do Vale

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Coorientador: Capitão Infantaria GNR Reinaldo Saraiva Hermenegildo

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, agosto 2013



ACADEMIA MILITAR

O Princípio da Legalidade como Critério de Decisão Operacional

Autor: Aspirante Cavalaria GNR Patrick Cardoso do Vale

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Coorientador: Capitão Infantaria GNR Reinaldo Saraiva Hermenegildo

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, agosto 2013

Dedicatória

Aos meus pais, irmã e à Sara.

Agradecimentos

A realização de um trabalho de investigação, que equivale na nossa Escola de formação a uma dissertação de mestrado, é uma tarefa de extrema dificuldade, para a qual é necessária a colaboração de várias pessoas e, sem o contributo destas, seria praticamente impossível a sua elaboração. Assim sendo, apresento o meu reconhecimento a todos aqueles que contribuíram direta e indiretamente para a realização deste trabalho.

Em primeiro lugar, ao meu orientador, Professor Doutor José Fontes, pelo apoio e colaboração que me foi dando ao longo da realização deste trabalho, pelos conhecimentos e opiniões transmitidos, que constituíram para mim uma motivação incomparável, e por todo o tempo despendido na orientação que me facultou. O Professor Doutor Fontes constitui para mim um exemplo pela forma como me orientou, por todo o empenho demonstrado e pelo conhecimento que possui e que tão bem sabe transmitir.

Ao meu coorientador, Capitão Reinaldo Saraiva Hermenegildo, por todo o apoio e experiência que me proporcionou ao longo desta investigação, mostrando-se sempre pronto e disponível.

À assessora jurídica do CT Coimbra, Dr.^a Helena Marques, pela disponibilidade e amabilidade com que me recebeu e pelo apoio e interesse demonstrado na realização deste trabalho.

À Tenente Irina Pinto, por todo o interesse demonstrado no presente trabalho, e pelo apoio e colaboração na realização do mesmo.

A todas as entidades que foram entrevistadas, pois as suas experiências individuais permitiram enriquecer de forma notável o conteúdo deste trabalho.

A todas as pessoas que amavelmente tiveram disponibilidade para o ler, contribuindo diretamente para uma melhoria do mesmo.

E, por último, mas não menos importante, à Academia Militar e à Guarda Nacional Republicana por toda a formação que me proporcionaram durante estes últimos cinco anos.

O meu sincero obrigado a todos aqueles que me apoiaram!

Epígrafe

“Nada é mais difícil e, portanto, tão precioso, do que ser capaz de decidir”

Napoleão Bonaparte

Resumo

Todo o trabalho desenvolvido pela GNR resume-se a decisões. Desta forma, é absolutamente necessário que estas sejam tomadas tendo em conta todos os condicionalismos impostos pelas leis e pela doutrina desenvolvida na instituição com mais de um século de existência.

O presente Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada, designado “O princípio da legalidade como critério de decisão operacional” tem como objetivo avaliar quais são os princípios legais em cuja intervenção policial se pode basear o desempenho da GNR, nomeadamente analisar em que medida o princípio da legalidade se pode afirmar como principal critério numa decisão operacional.

No que diz respeito à metodologia utilizada para a realização deste relatório, foi adotada a análise teórico-descritiva, pesquisas e análises documentais no âmbito jurídico, juntamente com a aplicação de entrevistas. A estrutura do trabalho baseou-se nas normas adotadas pela AM. Assim sendo, foi possível responder às perguntas derivadas, questão central e validar as hipóteses elaboradas anteriormente, indo o presente RCFTIA de encontro aos objetivos propostos.

Com este trabalho pode-se concluir que entre todos os princípios basilares do Direito que têm de ser respeitados na atuação da GNR, o princípio da legalidade tem de ser o principal critério ponderado numa tomada de decisão operacional por parte de um comandante, sob pena de quem emana a ordem e quem a cumpre incorrerem numa ilegalidade. No entanto, para este critério estar bem presente na atuação diária dos militares da instituição, é necessária uma sólida formação a nível jurídico para que, antes de qualquer intervenção, esta possa ser baseada nos poderes que a lei confere à atuação policial. Neste âmbito, um assessor jurídico pode assumir um papel relevante uma vez que com todos os seus conhecimentos na área jurídica podem ser um importante elo de ligação entre a componente operacional e a resolução das questões legais que se colocam, em concreto, na tomada de decisões.

Palavras-Chave: Princípio da legalidade; Decisão operacional; Formação; Assesores jurídicos.

Abstract

All actions carried out by the Republic National Guard are based on decisions. Therefore it is absolutely necessary that these be taken in accordance with all legal conditions imposed by the laws and doctrine developed in the institution over more than a century.

This final Report of the Scientific Work for Applied Research, entitled “The Principle of legality as criteria for operational decision” is to evaluate in particular what the legal principles are on which police intervention can base the performance of the Republic National Guard, particularly in analysing to what extent the principle of legality can be said to be the main criteria in a operational decision.

The methodology used for this report were analysis and theoretical and descriptive research and documentary analyses of the legal framework and enforcement and interviews. The structure of the work is based on the standards adopted by the Military Academy. Thus, it was possible to answer the questions and validate the hypotheses above.

We conclude this work with all the basic principles of law that must be respected in the performance of the GNR, the principle of legality must be the main criteria in operational decision making on the part of commander, who must not deviate from the order or he may be acting illegally. However for this criteria to be present in the daily performance of military institution, a solid legal basis is required. Any action is always based on the powers that the law confers on the police action. In this context a legal advisor can play an important role since with all their knowledge in the legal field they can be an important link between operational and legal issues.

Key-words: Principle of legality; Operational decision; Training; Legal advisors.

Índice geral

Dedicatória.....	ii
Agradecimentos	iii
Epígrafe	iv
Resumo	v
<i>Abstract</i>	vi
Índice geral	vii
Índice de figuras	x
Lista de quadros.....	xi
Lista de apêndices e anexos.....	xii
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	xiii
Capítulo 1 — Introdução	1
1.1 - Enquadramento e contextualização da investigação	1
1.2 - Importância da investigação e justificação da sua escolha.....	1
1.3 - Definição dos objetivos	2
1.4 - Questão de partida e questões derivadas	3
1.5 - Hipóteses	3
1.6 - Metodologia.....	4
1.7 - Enunciado da estrutura do trabalho	5
Capítulo 2 — Enquadramento e revisão da literatura	6
2.1 - O Estado Português	6
2.2 - A Administração Pública Portuguesa.....	8
2.3 - As Forças e Serviços de Segurança	10
2.3.1 - A GNR.....	13
2.3.1.1 - O Serviço da GNR.....	14
Capítulo 3 — Metodologias e procedimentos	17
3.1 - Método de Abordagem.....	17

3.2 - Procedimentos e Técnicas	18
3.3 - Caraterização da Amostra	19
3.4 - Meios Utilizados.....	20
Capítulo 4 – Legalidade e decisão operacional	21
4.1 - O Princípio da legalidade ao longo da História.....	21
4.2 - A Constituição da República Portuguesa e o princípio da legalidade.....	22
4.3 - Princípios derivados da legalidade	24
4.4 - Princípios da intervenção da polícia.....	24
4.4.1 - Princípios fundamentais da atividade operacional da GNR	28
4.5 - A decisão operacional	30
4.5.1 - O conceito de decisão operacional	30
4.5.2 - Ligação com o princípio da legalidade	34
4.5.3 - Vinculação e discricionariedade	35
4.5.4 - Privilégio da execução prévia.....	36
Capítulo 5 – Formação e assessoria jurídicas	37
5.1 - Formação Geral	37
5.2 - Assessores Jurídicos/ <i>Legal Advisers</i>	38
Capítulo 6 – Apresentação, análise e discussão dos resultados	40
6.1 - Introdução.....	40
6.2 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 1	40
6.3 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 2	42
6.4 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 3	43
6.5 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 4	45
6.6 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 5	46
Capítulo 7 – Conclusões e recomendações	49
7.1 - Introdução.....	49
7.2 - Verificação das hipóteses enunciadas	49
7.3 - Resposta às perguntas derivadas	51
7.4 - Reflexões finais	52

7.5 - Recomendações e Limitações	53
7.6 - Investigações futuras e fecho.....	54
Bibliografia.....	55
Apêndice A.....	1
Apêndice B	2
Apêndice C	5
Apêndice D.....	9
Apêndice E	11
Apêndice F.....	14
Anexos	17

Índice de figuras

Figura n.º 1 - Enquadramento da GNR no sistema de forças nacionais	13
Figura n.º 2 - Organograma da segurança interna	17

Lista de quadros

Quadro n.º 1- Quadro dos entrevistados	19
Quadro n.º 2 - Análise de conteúdo à questão n.º 1	40
Quadro n.º 3 - Análise de conteúdo à questão n.º 2.....	42
Quadro n.º 4 - Análise de conteúdo à questão n.º 3.....	43
Quadro n.º 5 - Análise de conteúdo à questão n.º 4.....	45
Quadro n.º 6 - Análise de conteúdo à questão n.º 5.....	46
Quadro n.º 7 - Estrutura de comando da Guarda.....	18
Quadro n.º 8 - Estrutura de comando da Guarda: Órgãos Superiores de Comando e Direção.....	19

Lista de apêndices e anexos

Apêndices

Apêndice A - Carta de apresentação

Apêndice B - Entrevista Dr.^a Helena Marques

Apêndice C - Entrevista Coronel Rocha

Apêndice D - Entrevista Capitão Pereira

Apêndice E - Entrevista Capitão Martins

Apêndice F - Entrevista Tenente Pinto

Anexos

Anexo A - Organograma da segurança interna

Anexo B - Estrutura de comando da GNR: Comando da Guarda

Anexo C - Estrutura de comando da GNR: Órgãos Superiores de Comando e Direção

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AM — Academia Militar

AR — Assembleia da República

Art.º — Artigo

Cfr. — Confrontar

CDSP — Código Deontológico do Serviço Policial

CO — Comando Operacional

CPA — Código do Procedimento Administrativo

CRP — Constituição da República Portuguesa

CT — Comando Territorial

E — Entrevistado

Ed. — Edição

EG — Escola da Guarda

EMGNR — Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana

FSS — Forças e Serviços de Segurança

GNR — Guarda Nacional Republicana

H — Hipótese

IG — Inspeção da Guarda

LOGNR — Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana

LSI — Lei de Segurança Interna

N.º — Número

P. — Página

QD — Questão Derivada

RCFTIA — Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicado

RGSGNR — Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana

Vol. — Volume

Capítulo 1

Introdução

1.1 - Enquadramento e contextualização da investigação

A AM é um estabelecimento de ensino superior público universitário militar que desenvolve atividades de ensino, de investigação e de apoio à comunidade, com a finalidade essencial de formar Oficiais para a progressão na carreira militar. Conforme o restante ensino superior público, também a AM aderiu ao Processo de Bolonha. Neste âmbito, e integrado na estrutura curricular do Curso de Formação de Oficiais, surge o RCFTIA. Este é o culminar do Mestrado em Ciências Militares na especialidade de Segurança da GNR. A sua realização procura desenvolver competências de investigação e permite aplicar conhecimentos adquiridos ao longo de toda a formação na AM, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento profissional dos futuros Oficiais. Dominar a área das Ciências Jurídicas é fundamental para o exercício das competências de um Oficial da GNR, uma vez que a componente jurídica vai ser a base de todas as decisões tomadas no desempenho das suas funções.

Desta forma, e com o intuito de fornecer um contributo para um melhor desempenho da missão da GNR, será aqui analisada em que medida este princípio se pode afirmar como critério de decisão operacional, tendo por base, designadamente, os diplomas legislativos aplicáveis.

1.2 - Importância da investigação e justificação da sua escolha

A segurança relaciona-se com os direitos, liberdades e garantias inerentes a todos os cidadãos. Assim sendo, para Valente (2012, p. 105) “compete desta forma ao Estado institucionalizar uma força coletiva jurídica e funcionalmente, ou seja, uma polícia que tenha por fim realizar os interesses gerais e os princípios socialmente aceites”. Desta forma, uma das funções da polícia, nos termos da Constituição da República Portuguesa é “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos do

cidadão”¹, sendo que, ainda no mesmo diploma está consagrado que “as medidas de polícia são previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”². Torna-se então essencial que todos os agentes das forças de segurança tenham em mente que “os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções”³.

Deste modo, torna-se necessário compreender que os poderes da polícia, elemento fundamental num Estado de Direito, “devem ser balizados por limites impostos pelo ordenamento jurídico de forma a preservar os direitos dos administrados e evitar-se abusos e arbitrariedades” (Barreto, 2012, p. 1).

É neste âmbito que surge o princípio da legalidade, que para Caupers (2007, p. 49) “(...) consubstancia-se na ideia de que os órgãos e agentes da Administração Pública somente podem agir com fundamento da lei e dentro dos limites por esta estabelecidos”, ou seja, este princípio deve estar sempre presente no desempenho diário dos militares da GNR, já que pode colocar em causa a validade dos seus atos, caso este princípio não seja observado. Logo, é importante definir quais os principais princípios legais em cuja intervenção policial se pode basear o desempenho da GNR, tal como verificar em que medida o princípio da legalidade pode ajudar no bom desempenho das funções operacionais e de comando dos oficiais da Guarda, enquadrando a atuação desta mesma com os mecanismos legais em vigor.

1.3 - Definição dos objetivos

A GNR, sendo uma face visível da lei e do Estado, não possui qualquer poder ilimitado ou arbitrário, ou seja, tem de subordinar-se à Constituição e às leis, tanto em sentido formal como material, e a todo o Direito, princípios gerais do Direito e princípios gerais do ramo específico do Direito a aplicar (Valente, 2012). Para o mesmo autor, “a polícia só pode intervir de acordo e com base na lei ou com autorização desta” (Valente, 2012, p.170). Assim, a GNR está incumbida de garantir a defesa da legalidade democrática, tal como o cumprimento das leis em geral. Portanto, todo o militar da GNR deve impreterivelmente obediência às leis, sob pena das decisões operacionais

¹ Cfr. o disposto no art.º 272.º, n.º 1, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

² Cfr. o disposto no art.º 272.º, n.º 2, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

³ Cfr. o disposto no art.º 271.º, n.º 1, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

adotadas serem ilegais, uma vez que o fundamento da atuação policial está consagrado na Constituição e nas leis, mesmo quando são tomadas ao abrigo dos poderes da discricionariedade administrativa.

Deste modo, o presente RCFTIA tem como objetivo avaliar quais são os princípios legais de intervenção policial em que se pode basear o desempenho da GNR, nomeadamente analisar em que medida o princípio da legalidade se pode afirmar como principal critério numa decisão operacional.

1.4 - Questão de partida e questões derivadas

Para a realização deste trabalho tornou-se necessário formular perguntas de partida. Nesta perspetiva, para Quivy e Campenhoudt (2005, p.44) “a melhor forma de começar um trabalho de investigação (...) consiste em esforçar-se por enunciar o projeto sob a forma de uma pergunta de partida. (...). A pergunta de partida servirá de primeiro fio condutor da investigação”.

Para tal, a pergunta de partida formulada para este trabalho é: “Qual a importância do princípio da legalidade na atuação operacional?”

Após a formulação da pergunta de partida foram igualmente elaboradas questões derivadas para possibilitar uma ajuda na resposta à questão central. Neste âmbito, as questões derivadas são:

QD1 — Em que medida o princípio da legalidade pode afetar a execução prévia da atuação dos militares da GNR?

QD2 — Qual o melhor meio de fomento do princípio da legalidade como critério de decisão operacional?

QD3 — Qual a vantagem da implementação de assessores jurídicos/*legal advisers* para mediar a atuação operacional da GNR nas suas unidades?

1.5 - Hipóteses

Após a formulação da pergunta de partida e das questões derivadas, foram formuladas duas hipóteses. Para Sarmiento (2008, p.9) “estas são proposições

conjeturais que constituem respostas possíveis às questões de investigação”. Assim, as hipóteses levantadas neste trabalho são:

H1 — O princípio da legalidade é o principal critério de decisão operacional; e

H2 — Relevância do recurso a assessores jurídicos/*legal advisers* a fim de fomentar a legalidade da GNR enquanto estrutura da Administração central do Estado;

1.6 - Metodologia

Para a realização deste RCFTIA foi necessário adotar uma metodologia científica. Neste sentido, o método científico utilizado para a elaboração do mesmo decorreu das orientações dadas pela AM⁴, bem como das apresentadas por Sarmento (2008) para trabalhos desta natureza.

O RCFTIA foi elaborado essencialmente em duas fases.

Primeiramente, numa fase mais exploratória, foi elaborada uma pesquisa bibliográfica, ou seja, foi efetuado um levantamento do chamado Estado da Arte, recorrendo, para tal, à análise documental a determinadas obras relacionadas com a temática. Esta viria a culminar com a elaboração do projeto de investigação⁵.

Posteriormente, a segunda fase ocorreu durante as 10 semanas concedidas para a elaboração do presente RCFTIA, tendo-se iniciado a 27 de maio de 2013 e terminado a 2 de agosto de 2013. O percurso de investigação decorreu essencialmente na Escola da Guarda, com sede em Queluz.

No que concerne ao método científico para a redação do RCFTIA adotou-se o recurso à análise teórico-descritiva, a pesquisas e análises documentais aos regimes jurídicos aplicáveis ao tema, tal como a bibliografia e doutrina existente na GNR. Também foi utilizado o método inquisitivo, com base em entrevistas a elementos que contactam diariamente com a realidade da Guarda. Através desta recolha de informação obteve-se conhecimentos com interesse para a temática. Posteriormente, com toda a análise documental e entrevistas foi possível interpretar e comparar toda a informação recolhida, para atingir os resultados positivados nas conclusões deste RCFTIA.

⁴ Cfr. o disposto na NEP n.º 520/DE, de junho de 2011, AM.

⁵ Cfr. o disposto do Anexo D na NEP n.º 520/DE, de junho de 2011, AM.

1.7 - Enunciado da estrutura do trabalho

O presente RCFTIA vai de encontro à estrutura das orientações da AM. Assim este encontra-se dividido em duas partes fundamentais, nomeadamente o enquadramento teórico/revisão da literatura e o trabalho de campo, ou seja, a componente mais prática do trabalho.

Desta forma, no enquadramento teórico encaixam-se os capítulos 1 e 2 que são, respetivamente, a introdução e o enquadramento/revisão da literatura, onde se apresenta uma ótica geral do trabalho, e posteriormente é feito o enquadramento geral do tema a investigar.

Relativamente à componente mais prática, esta é abordada nos capítulos 3, 4, 5, 6 e 7. Inicia-se com a descrição das metodologias utilizadas para o trabalho de campo, seguindo com a análise documental, que é apresentada nos capítulos 4 e 5. Após a análise documental vem exposta a análise e discussão das entrevistas efetuadas pelo investigador, culminando a investigação com o capítulo das conclusões em que vêm expostas as reflexões finais da parte teórica e prática, tal como a validação das hipóteses e as recomendações finais.

Capítulo 2

Enquadramento e revisão da literatura

2.1 - O Estado Português

Para a elaboração do presente RCFTIA é necessário abordar as temáticas relacionadas com o Estado português.

Neste âmbito, para Fontes (2009, p.19) “O Estado surge como uma comunidade humana politicamente organizada e estabelecida num território”. Desta forma, salienta-se que existem três elementos que integram o conceito de Estado, sendo estes, respetivamente, o povo, o território e o poder político (Fontes, 2009). Assim sendo, é necessário a existência de um território⁶, tido como elemento que estabelece as fronteiras geográficas - neste caso o território português. Igualmente é preciso um poder político, para reunir a atividade que consagra a disciplina e ordena juridicamente a organização política e, por fim, um povo que integrará todos os cidadãos portugueses⁷.

Relativamente a Portugal, é consagrado pela CRP que “A República Portuguesa é um Estado de Direito Democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais (...)”⁸. Quer isto dizer que se trata de um Estado limitado pela Constituição que se encontra vinculado ao Direito e que a legitimidade de uma determinada ordem tem de estar de acordo com o princípio da soberania popular, em que o poder vem por parte do povo⁹ (Dias, 2012).

Segundo Gouveia (2005, p. 136) “o Estado é a estrutura juridicamente personalizada, que num dado território exerce um poder político soberano, em nome de uma comunidade de cidadãos que ao mesmo se vincula”.

Importa então referir que o Estado agrupa os seus fins em três vertentes, sendo estas, respetivamente, a segurança, a justiça e o bem-estar (Dias, 2012). Estas três vertentes estão consagradas na CRP, mais propriamente no art.º 9º, que refere quais são

⁶ Cfr. o disposto no art.º 5.º, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

⁷ Cfr. o disposto no art.º 4.º, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

⁸ Cfr. o disposto no art.º 2.º, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

⁹ Cfr. o disposto no art.º 3.º, n.º 1, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

as tarefas fundamentais do Estado. Deste modo, é necessário que o Estado português garanta estas três vertentes a todos os seus cidadãos, já que estes se enquadram nos direitos, liberdades e garantias inerentes a todo o povo.

Destas três vertentes destacamos a segurança uma vez que “todos têm direito à liberdade e segurança”¹⁰.

Quanto às funções do Estado estas podem ser divididas em três grandes grupos, nomeadamente “as funções políticas, as funções administrativas e as funções jurisdicionais” (Fontes, 2009, p.31).

No que diz respeito à função política, compete aos órgãos que a exercem “definir o interesse público primário ou originário e encontrar os meios próprios para os satisfazer e realizar” (*idem*). Ainda relativamente à mesma função, esta “abarca os actos dos órgãos governativos respeitantes quer à condução da política geral do país pelo Governo, quer à condução da política regional pelos governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira” (*ibidem*).

Relativamente à função administrativa esta “visa a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas e pode traduzir-se, igualmente, no exercício de competências de natureza e conteúdo normativo” (*ibidem*, p.33).

Por fim, quanto à função jurisdicional esta “traduz-se nas sentenças e acórdãos dos tribunais comuns ou de outros tribunais constitucionalmente previstos” (*ibidem*, p.34). Esta função encontra-se prevista na CRP, mais propriamente no art.º 202.º.

Importa referir que, como em Portugal vigora um regime republicano, a chefia do Estado está entregue ao Presidente da República (Fontes, 2009).

É igualmente importante referir a existência dos órgãos de soberania, sendo os órgãos de soberania do poder político “o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais”¹¹. Ainda no mesmo artigo da CRP vem consagrado que é esta que define a competência e o funcionamento de cada um destes órgãos.

Desta forma, “o Presidente da República representa a República Portuguesa, garantindo a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas (...)”¹², a Assembleia da República “é a assembleia

¹⁰ Cfr. o disposto no art.º 27.º, n.º 1, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

¹¹ Cfr. o disposto no art.º 110.º, n.º 1, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

¹² Cfr. o disposto no art.º 120.º, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

representativa de todos os cidadãos portugueses¹³”, o Governo “é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública”¹⁴ e, por fim, os Tribunais “são o órgão de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”¹⁵.

Independentemente dos poderes que estão associados a um Estado, é importante referir que nenhum se pode desvincular do Direito, ou seja, os Estados têm que estar obrigatoriamente vinculados às normas jurídicas que o titulam como tal, ou seja às chamadas Leis Fundamentais (Miranda, 1997).

No caso do regime jurídico português, o Presidente da República assume funções importantes, designadamente, no âmbito militar porque é o Comandante Supremo das Forças Armadas, e tem ainda o poder de vetar leis e zelar pelo cumprimento da Constituição. O exercício de aprovar leis compete sobretudo à AR, mas também ao Governo, que tem competência legislativa. Assim, a AR e o Governo ao aprovar esses diplomas legais estão a vincular de alguma forma a Administração Pública, designadamente a GNR. Quanto aos tribunais, estes têm competência para fiscalizar a atuação e os desvios, caso estes existam.

2.2 - A Administração Pública Portuguesa

Torna-se agora necessário abordar a questão da Administração Pública Portuguesa. Sobre a mesma a nossa CRP dedica-lhe o Título IX da Parte III, que fixa os princípios fundamentais em matéria de atividade e de organização (Fontes, 2009). Neste sentido, é importante salientar que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”¹⁶, tal como referir que “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei (...)”¹⁷.

Ainda referente à Administração Pública, o art.º 267º da CRP, versa sobre a organização administrativa, “vinculando-a ao respeito de vários princípios

¹³ Cfr. o disposto no art.º 147.º, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

¹⁴ Cfr. o disposto no art.º 182.º, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

¹⁵ Cfr. o disposto no art.º 202.º, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

¹⁶ Cfr. o disposto no art.º 266.º, n.º 1, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

¹⁷ Cfr. o disposto no art.º 266.º, n.º 2, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

organizatórios designadamente os da descentralização e desconcentração administrativas” (Fontes, 2009, p.121).

Em Portugal, a Administração Pública encontra-se então sobre a alçada do Direito Público, mais propriamente o ramo do Direito Administrativo, que investe os órgãos administrativos do privilégio de execução prévia (Fontes, 2009). Segundo Fontes (2009, p.122) “este privilégio possibilita aos órgãos da Administração Pública impor as suas decisões recorrendo à força pública, mesmo que os particulares discordem, independentemente do recurso prévio aos tribunais, atento o disposto no artigo 149.º, n.º 2, do CPA”.

Pode, por fim, afirmar-se que “a satisfação das necessidades coletivas representa, pois, a razão de ser da existência da Administração Pública, como corpo autónomo do Estado, que encontra, nos termos constitucionais, no Governo o seu órgão superior” (Fontes, 2009, p.122,123).

Podem ser dados vários sentidos ao conceito de Administração Pública. Deste modo e segundo Sousa e Matos (2008, p.44) “a Administração Pública em sentido material corresponde à atividade concreta em que se traduz o exercício da função administrativa do Estado, ou seja a atividade administrativa”. Esta pode ser dividida em cinco grandes grupos. Estes cinco grupos são, respetivamente, a manutenção da ordem e segurança públicas, nomeadamente através da prevenção e repressão de atividades perigosas, a efetivação de prestações aos particulares através da atribuição de benefícios e do funcionamento de serviços públicos, a direção da vida social tendo esta última de estar obrigatoriamente vinculada à CRP e à lei, a obtenção de recursos materiais através da cobrança de impostos e, por fim, a gestão de meios materiais e humanos, designadamente através da administração do património público português (Sousa e Matos, 2008).

Com a vinculação da Administração Pública à prossecução do interesse público, conforme consagrado na CRP, torna-se necessário salientar que “não é concebível a prossecução, por parte da administração pública, de interesses privados” (Sousa, e Matos, 2008, p.46). No entanto, é de realçar que só os consagrados na CRP é que são interesses públicos (Sousa e Matos, 2008).

Tal como referido anteriormente, cabe ao Governo ser o órgão superior da Administração Pública, estando este, deste modo, encarregue do exercício de funções administrativas. Nos termos do disposto no art.º 199.º da CRP estão expostas quais as competências administrativas do Executivo. No seguimento deste trabalho, importa

referir que o Governo é responsável por “dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma”¹⁸. A GNR como estrutura da Administração enquadra-se no âmbito da Administração direta do Estado.

Relativamente à Administração direta do Estado, pode-se afirmar que a principal característica da mesma é a hierarquia administrativa, existindo assim um superior hierárquico e um subalterno (Fontes, 2009). Porém para existir um superior hierárquico é necessário que o mesmo esteja investido de certos poderes. Estes são, designadamente: o poder de direção que é a faculdade de emanar ordens vinculativas ao subalterno; o poder de controlo que visa a fiscalização; o poder de supervisão que corresponde à faculdade de revogar atos que foram praticados; o poder disciplinar que possibilita a aplicação de sanções; e por fim o poder dispositivo da competência que permite ao superior hierárquico dispor da competência de todos os seus subalternos (*idem*).

É ainda importante na sequência deste RCFTIA falar na Administração militar e de segurança, isto porque é neste campo que se insere a segurança interna. Salienta-se que nesta área da segurança interna, a Administração Pública dispõe de forças de diferentes naturezas.

2.3 - As Forças e Serviços de Segurança

Sendo a segurança um dos direitos que está inerente ao exercício da cidadania, podendo a mesma ser considerada como um bem-jurídico, é necessário impor-se a criação de uma força coletiva, ou seja, as polícias, que sejam capazes de promover e assegurar a tal segurança aos cidadãos.

É competência do Estado criar uma força coletiva para realizar os interesses gerais da sociedade, sendo esta atividade levada a cabo pela atividade típica dos organismos e indivíduos da Administração Pública, sempre vinculada à lei, em que devem ser adotados para tal, os meios mais adequados e utilizadas as formas mais convenientes, sob a direção e fiscalização do poder político e executivo, tal como o controlo dos tribunais (Valente, 2012).

¹⁸ Cfr. o disposto no art.º 199.º, alínea *d*), da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

Para a existência de um Estado de Direito Democrático é necessário que sejam garantidos todos “(...) os direitos e liberdades fundamentais (...)”¹⁹. Como tal, para o Estado “prosseguir com esta tarefa nobre e imperativa num Estado de direito democrático, este terá de recorrer às Forças de Segurança” (Valente, 2012, p.109).

Analisando a Constituição, pode-se verificar que cabe à polícia “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”²⁰, estando ainda positivado no mesmo artigo que “as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”²¹.

Como uma das tarefas fundamentais da polícia, prevista na CRP, é a segurança interna, para uma melhor compreensão do presente RCFTIA vai ser abordada esta temática.

Como tal, “a segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, segurança e a tranquilidade pública, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”²². Tal como todas as leis nacionais e atividades do Estado se subordinam à CRP, também a “atividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei (...)”²³, sendo também respeitados pela atividade de segurança interna “(...) os princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia”²⁴.

São as FSS que garantem a segurança interna, sendo que estas “(...) são organismos públicos, e estão exclusivamente ao serviço do povo português (...) e concorrem para garantir a segurança interna”²⁵. Exercem funções de segurança interna a GNR, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança, os Órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os Órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica²⁶. No entanto, estas FSS são apenas os executantes, sendo que existe uma hierarquia na segurança interna. Tal

¹⁹ Cfr. o disposto no art.º 9.º, alínea b), da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

²⁰ Cfr. o disposto no art.º 272.º, n.º 1, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

²¹ Cfr. o disposto no art.º 272.º, n.º 2, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

²² Cfr. o disposto no art.º 1.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

²³ Cfr. o disposto no art.º 1.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

²⁴ Cfr. o disposto no art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

²⁵ Cfr. o disposto no art.º 25.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

²⁶ Cfr. o disposto no art.º 25.º, n.º 2 e n.º 3, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

como está demonstrado no organograma²⁷, é a AR que tem competência para o enquadramento político da segurança interna e para fiscalizar a sua execução²⁸. Ao Primeiro-Ministro e ao Procurador-Geral da República compete a direção da política de segurança interna²⁹, ao Conselho Superior de Segurança Interna cabe a responsabilidade de audição e consulta em matéria de segurança interna³⁰, já os Ministérios da Defesa Nacional e da Administração Interna definem as linhas gerais da política de Segurança Interna. De referir que ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna compete a coordenação, direção, controlo e comando operacional da segurança interna³¹, e ao Gabinete Coordenador de Segurança a assessoria e a consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS³².

Relativamente aos órgãos de execução, ou seja, as FSS, é consagrado também pela LSI que a atividade interna se pauta pelo respeito aos “(...) princípios do Estado de direito democrático, dos direitos e liberdades e garantias e das regras gerais de polícia³³”, estando igualmente positivado na LSI que as medidas de polícia são apenas as previstas na lei, sem que as mesmas possam ser utilizadas para além do estritamente necessário, devendo obedecer aos princípios da proporcionalidade e da legalidade.

Cada FSS tem o seu enquadramento orgânico, no entanto a LSI prevê que “as forças e os serviços de segurança cooperem entre si (...) não interessando apenas à prossecução dos objetivos específicos de cada um deles”³⁴.

É de salientar que nem todas as FSS têm a mesma natureza, no entanto, tal como refere Silva (2001, p.85) o importante é que “a população está disposta a colaborar com uma polícia que lhe pareça claramente legítima, ou seja, uma polícia que respeite a legalidade, seja tecnicamente eficaz, cumpra os imperativos morais dominantes e seja eticamente responsável”.

²⁷ Verificar o anexo A do presente RCFTIA.

²⁸ Cfr. o disposto no art.º 7.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

²⁹ Cfr. o disposto no art.º 9.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

³⁰ Cfr. o disposto no art.º 12.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

³¹ Cfr. o disposto no art.º 15.º, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

³² Cfr. o disposto no art.º 21.º, n.º 1, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

³³ Cfr. o disposto no art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

³⁴ Cfr. o disposto no art.º 6.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

2.3.1 - A GNR

Definida na sua própria LOGNR como sendo “(...) uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”³⁵. Desta forma, fica vincado que a nível da natureza das FSS portuguesas, que a GNR é uma força peculiar, visto ser a única força de segurança de natureza e organização militares, mas ao mesmo tempo se inserir nas forças de segurança. Este último aspeto torna-se uma mais-valia, uma vez que a GNR está apta a “cobrir (...) todo o espectro das diversas modalidades de intervenção das Forças Nacionais” (Branco, 2010, p.242).



Figura n.º 1 - Enquadramento da GNR no sistema de forças nacionais

Fonte: (GNR, 2010)

Quanto às missões, concerne à GNR “no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei”³⁶. Branco (2010, p.244) afirma mesmo que “a missão confiada à GNR é extensa, multifacetada e exercida em permanência em todo o território nacional (...) no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, bem como na execução da política de defesa nacional”. As missões e atribuições confinadas à GNR encontram-se positivadas na sua LOGNR, mais propriamente no art.º 3.º.

As missões executadas pela GNR são desenvolvidas em diversas áreas. Assim, nos termos do disposto no art.º 6.º, n.º 1, do RGSGNR essas áreas são nomeadamente “policial; de segurança e ordem pública; de fiscalização e regulação da circulação

³⁵ Cfr. o disposto no art.º 1.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

³⁶ Cfr. o disposto no art.º 1.º, n.º 2, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

rodoviária; de fiscalização no âmbito fiscal e aduaneira; de proteção da natureza e do ambiente; de proteção e socorro; honorífica e de representação; e militar”.

No que toca a dependências, a Guarda, “depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna”³⁷, e fruto da sua natureza militar, depende igualmente “do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento”³⁸. No entanto, as forças da GNR apenas serão colocadas ao dispor do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do Comandante-Geral da GNR, quando se verifica o estado de sítio e o estado de emergência.

Relativamente à área policial, para Branco (2010, p.246) esta “compreende as missões de Polícia Criminal e de Polícia Administrativa (...) onde, por sua vez, as ações são desenvolvidas, com vista a assegurar a observância e a defesa da ordem jurídica (...)”.

É de realçar que nos termos do disposto no art.º 19.º da LOGNR, a Guarda está organizada hierarquicamente e os militares dos seus quadros estão sujeitos à sua condição militar. Desta forma, existem três categorias profissionais: a categoria profissional de oficiais, de sargentos e de guardas³⁹.

2.3.1.1 - O Serviço da GNR

Torna-se então importante abordar o serviço desempenhado pela GNR. Nos termos do disposto no art.º 1.º do RGSGNR, o serviço elaborado pela GNR “(...) tem em vista garantir o cumprimento da missão que lhe está atribuída, bem como o respetivo funcionamento interno”.

Assim sendo, segundo o RGSGNR, o serviço operacional da GNR “desenvolve-se através da atividade do seu efetivo no respeito pelos procedimentos técnico-táticos, atuando em conformidade com o determinado pelo RGSGNR, pelo Manual de Operações da Guarda, demais legislação e orientações superiormente definidas”⁴⁰, sendo que existem princípios em que toda a atividade desenvolvida pela GNR se tem de

³⁷ Cfr. o disposto no art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

³⁸ Cfr. o disposto no art.º 2.º, n.º 2, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

³⁹ Cfr. o disposto no art.º 19.º, n.º 2, alíneas *a)*, *b)*, *c)* da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁴⁰ Cfr. o disposto no art.º 152.º, da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

basear. Estes princípios “(...) são normas gerais de ação que devem ser respeitadas na conduta das operações para permitir e facilitar o êxito na prossecução das mesmas” (GNR, 1996, p. V-1). É necessário que estas sejam aplicadas corretamente para que subsequentemente a atividade desenvolvida pela GNR seja um sucesso. Estes princípios considerados doutrinariamente são então “o princípio da legalidade, o princípio do objetivo, o princípio da iniciativa, o princípio da concentração de meios, o princípio da economia de forças, o princípio da mínima força, o princípio da capacidade de manobra, o princípio da unidade de comando, o princípio da segurança, o princípio da surpresa e o princípio da simplicidade” (*idem*).

O serviço operacional pode-se dividir em várias áreas. Assim sendo, segundo o RGSGNR, estas serão o serviço policial⁴¹, o serviço de trânsito⁴², o serviço fiscal⁴³, o serviço de proteção da natureza e do ambiente⁴⁴, serviço de investigação criminal⁴⁵, serviço de proteção e socorro⁴⁶, serviço cinotécnico⁴⁷ e o serviço de inativação de engenhos explosivos⁴⁸.

Destes, o presente RCFTIA debruçar-se-à sobre o serviço policial. Nesta perspetiva, este permite “(...) velar pelo cumprimento das leis, garantir a manutenção da ordem pública, manter e restabelecer a segurança dos cidadãos e da propriedade e auxiliar e proteger os cidadãos”⁴⁹, sendo que para o desenvolvimento da missão da GNR, “a atuação dos militares no serviço policial deve orientar-se prioritariamente por uma sistemática ação proativa, de visibilidade e de preventiva, de auxílio e de proteção das populações, recorrendo-se a todos os meios legítimos de forma a prevenir e a evitar

⁴¹ Cfr. o disposto no Capítulo II do Título IV da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁴² Cfr. o disposto no Capítulo III do Título IV da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁴³ Cfr. o disposto no Capítulo IV do Título IV da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁴⁴ Cfr. o disposto no Capítulo V do Título IV da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁴⁵ Cfr. o disposto no Capítulo VI do Título IV da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁴⁶ Cfr. o disposto no Capítulo VII do Título IV da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁴⁷ Cfr. o disposto no Capítulo VIII do Título IV da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁴⁸ Cfr. o disposto no Capítulo IX do Título IV da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁴⁹ Cfr. o disposto no art.º 155.º da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

a prática de ilícitos criminais ou contraordenacional”⁵⁰. Nos termos do disposto no art.º 161.º do RGSGNR, as missões policiais são desempenhadas tanto por superiores hierárquicos, como pelos seus subalternos através de patrulhas e visitas. Também o Manual de Operações faz alusão ao serviço policial desempenhado pelo GNR. Assim, “(...) as missões de carácter policial cumprem-se, essencialmente, através do patrulhamento intensivo de toda a zona de ação da GNR, em permanente combate pela defesa da lei e da observância de toda a legislação e regulamentação (...)”(GNR, 1996, p. III-2).

⁵⁰ Cfr. o disposto no art.º 156.º da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

Capítulo 3

Metodologias e procedimentos

No capítulo anterior realizou-se uma introdução do trabalho e um enquadramento do mesmo relativamente à sua temática. Assim, torna-se importante criar uma conexão entre a parte teórica e prática, tendo em conta que ambas são importantes para a realização deste RCFTIA, estando estas diretamente relacionadas.

Previamente, mais propriamente na introdução do trabalho, ficaram definidas a pergunta de partida, as perguntas derivadas e as respetivas hipóteses a que se pretende dar as consequentes respostas no final deste RCFTIA.

Consequentemente, a componente mais prática do trabalho, conjuntamente com a análise documental tem como objetivo dar resposta às perguntas e hipóteses enunciadas no Capítulo 1.

Neste Capítulo 3 descrevem-se, essencialmente, quais foram os métodos empregues na recolha de dados, que contribuíram para a chegada aos resultados finais. Desta forma irão ser abordados neste capítulo os seguintes pontos⁵¹:

- 1 — Qual o método de abordagem ao problema e justificação;
- 2 — Quais as técnicas, procedimentos e meios utilizados;
- 3 — Local e data da pesquisa e recolha de dados;
- 4 — Amostragem: Composição e justificação;
- 5 — Descrição dos procedimentos de análise e recolha de dados; e
- 6 — Quais o(s) programa(s) informático(s) utilizados no processamento de dados;

3.1 - Método de Abordagem

Sendo este RCFTIA resultado de uma investigação científica, torna-se importante definir a mesma. Assim “a investigação pode definir-se como sendo o diagnóstico das necessidades de informação e seleção das variáveis relevantes sobre as

⁵¹ Cfr. o disposto do Anexo F na NEP n.º 520/DE, de junho de 2011, AM.

quais se irão recolher, registar e analisar informações válidas e fiáveis” (Sarmiento, 2008, p.3).

Na fase inicial do trabalho, mais propriamente no projeto, foram criadas a pergunta de partida, as perguntas derivadas e as respetivas hipóteses, com o intuito de no final do trabalho se responder às mesmas. Desta forma, foi essencial adotar uma abordagem ao problema, em que houve necessidade de serem implementados alguns métodos de investigação.

Uma vez que este RCFTIA tem uma natureza essencialmente jurídica, foi necessário recorrer a uma análise documental, bem como realizar entrevistas, para desta forma haver uma maior credibilidade nas respostas ao problema. Relativamente à análise, esta é qualitativa uma vez que se obteve informações através de entrevistas formais, devido ao facto dos entrevistados terem respondido a um conjunto de perguntas de um guião, em que posteriormente as respostas dos mesmos foram analisadas (Sarmiento, 2008). Ainda quanto às entrevistas, estas enquadram-se no método inquisitivo, uma vez que são baseadas no interrogatório escrito ou oral (Sarmiento, 2008).

Relativamente à análise documental esta teve em vista dar sustento à componente teórica do trabalho. Por outro lado, as entrevistas que estão relacionadas com o método inquisitivo tiveram como objetivo a recolha de opiniões de entidades que estão intimamente ligadas com o tema deste RCFTIA.

3.2 - Procedimentos e Técnicas

A realização deste trabalho baseou-se numa investigação qualitativa, uma vez que “a informação primária qualitativa pode ser obtida em grupos de foco, entrevistas e estudos projetivos” (Sarmiento, 2008, p.17), recorreu-se, de entre todas, a duas técnicas, primeiramente à análise documental e posteriormente a entrevistas.

No que concerne à análise documental, esta é “(...) uma operação ou conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sobre a forma diferente da original a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referenciação” (Chaumier *apud* Bardin, 2008, p.47). Deste modo, quem procede a esta análise documental, neste caso, o investigador “(...) tem acesso a informações trabalhadas por terceiros e procede à sua recolha (...)” (Sousa e Baptista, 2011, p.71).

Por outro lado, as entrevistas são “(...) uma técnica que permite o relacionamento estreito entre entrevistador e entrevistado” (Freixo, 2012, p. 192), sendo que para esta investigação foram realizadas entrevistas estruturadas uma vez que as questões foram formuladas antes da realização das mesmas (Freixo, 2012). Realizaram-se cinco entrevistas que possibilitaram aos entrevistados exporem os seus pontos de vista através de uma resposta livre, procedendo o investigador, posteriormente, à análise das mesmas. Relativamente ao guião de entrevista este era composto por cinco questões, tendo sido estas elaboradas com base na pergunta de partida e nas questões derivadas adotadas pelo investigador. O espaço temporal das entrevistas decorreu entre os dias 8 e 12 de julho de 2013. De salientar que antes da realização das entrevistas foi lida a carta de apresentação⁵² onde vinha mencionada a apresentação do investigador tal como os objetivos da investigação.

3.3 - Caraterização da Amostra

Relativamente aos entrevistados, pode-se verificar através da consulta do quadro n.º 1 que se segue, que todos estão intimamente ligados à temática do presente RCFTIA, constituindo assim, a análise das suas experiências, uma mais-valia para o desenvolvimento do trabalho.

Quadro n.º 1- Quadro dos entrevistados

Fonte: Autor

N.º da Entrevista	Posto e nome do entrevistado	Função
1	Dr.ª Helena Marques	Assessora Jurídica CT Coimbra
2	Coronel Óscar Rocha	Diretor da Direção de Investigação Criminal do Comando Operacional da GNR
3	Capitão Arlindo Pereira	Chefe Grupo Disciplinar de Legislação Policial da EG

⁵² Cfr. o disposto no apêndice A.

4	Capitão Romeu Martins	Comandante do Destacamento Territorial de Coimbra do CT Coimbra
5	Tenente Irina Pinto	Assessora Jurídica na Divisão de Consultadoria Jurídica do Gabinete do General Comandante-Geral da GNR

3.4 - Meios Utilizados

Durante a elaboração de todo o trabalho foi utilizado o *Microsoft Office Word*⁵³ para redigir a sua parte escrita, tal como para a transcrição das cinco entrevistas.

Quanto à aplicação das entrevistas foi utilizada uma aplicação denominada gravador de voz, que se encontra inerente a quase todos os telemóveis, para haver uma maior qualidade na transcrição das mesmas.

Foi ainda utilizado o *Internet Explorer* a fim da recolha de informação para o presente trabalho, nomeadamente para consulta dos catálogos que se encontram *online* da Biblioteca Nacional de Portugal, tal como das Bibliotecas das Faculdades de Direito de Lisboa e de Coimbra, facilitando assim a pesquisa de obras jurídicas. Foi igualmente utilizada a conta individual de correio eletrónico do investigador, para manter o contacto com o orientador a fim de marcar reuniões e enviar os guiões de entrevistas aos entrevistados.

⁵³ Cfr. o disposto nos apêndices B, C, D, E, F.

Capítulo 4

Legalidade e decisão operacional

4.1 - O Princípio da legalidade ao longo da História

Precedentemente, na fase do absolutismo monárquico, no chamado Estado de Polícia, havia uma centralização dos poderes no soberano, mais propriamente no Rei. Nesta época, era a Administração do Estado que definia as condutas dos particulares, sem ser possível haver alguma limitação (Almeida, 2002). Segundo Soares (1981, p.169) “o princípio da legalidade é uma peça essencial do Estado. A sua preocupação fundamental tem sido desde o fim do século XVIII, (...) a garantia ao cidadão contra o arbítrio do administrador”. Já Sousa e Matos (2008, p. 160) afirmam que “o princípio da legalidade surge como reação do Estado liberal contra a imprevisibilidade decorrente de um sistema em que o monarca, detentor do poder absoluto, tem a prerrogativa de derogar o direito comum”. Assim, é de salientar o arbítrio que existia naquela época, uma vez que era o monarca que definia os direitos e o Direito, na medida em que, era dada primazia à arbitrariedade, tal como aos princípios da centralização e da concentração (Fontes, 2007).

Foi com a Revolução Francesa e conseqüente fundação do Estado de Direito Liberal, que houve uma consagração do princípio da separação de poderes, surgindo então, o princípio da legalidade, que acabaria por submeter a Administração Pública à lei (Almeida, 2002). Surgiu então, uma característica fundamental que seria a ideia da Administração Pública proceder conforme as normas legais (Moreira, 1949). Assim, “a administração não procederá arbitrariamente, como no antigo regime; agora no desenvolvimento da sua atividade, deverá respeitar as leis e os direitos que elas reconhecem aos administrados” (Moreira, 1949, p.385). Desta forma, “procurava-se colocar as liberdades individuais a coberto do risco de possíveis opressões por parte do arbítrio do Poder” (*idem*).

Quando se deu a transição da monarquia para o Estado liberal e constitucional, houve, então, “uma subordinação dos órgãos decisores à lei do parlamento, tomada como expressão da coletividade, que o Estado se submeteu também a um conjunto

normativo, a um bloco de legalidade prévia, com isso assegurando uma vertente garantística ao sistema político e, essencialmente, aos cidadãos” (Fontes, 2012, p. 24). Neste sentido, houve *um salto* da arbitrariedade para a legalidade, ou seja, da subjetividade para a objetividade das condutas e das decisões, e a Administração Pública passou a só poder agir até onde a lei permitia, contrariando a arbitrariedade anteriormente existente, visto que o poder se concentrava no monarca. Assim, é a lei que legitima e delimita toda a atividade administrativa (Fontes, 2007). Desta forma, segundo Moreira (1949, p.390) “(...) se chegaria a construir, em oposição ao Estado absoluto, um Estado-de-direito, isto é, um Estado submetido ao império da lei, ou, dito de outro modo, um Estado limitado pelos direitos individuais e naturais”.

Como tal, é possível visualizar com esta vertente histórica, que na transição do Estado de Polícia, para o Estado de Direito, surge o princípio da legalidade (Almeida, 2002). Para Sousa e Matos (2008, p.162) “na sua formulação originária, o princípio da legalidade é, pois, fruto da teoria do liberalismo oitocentista (...)”.

4.2 - A Constituição da República Portuguesa e o princípio da legalidade

A CRP é considerada a lei suprema de Portugal. O processo de aprovação da Constituição iniciou-se com a Revolução de 25 de Abril em 1974, tendo a mesma sido aprovada no dia 2 de Abril de 1976, e com a entrada em vigor a fixar-se no dia 25 de Abril do mesmo ano. Os legítimos representantes do povo juntaram-se para “consagrar os direitos fundamentais dos cidadãos, os princípios essenciais por que se rege o Estado português e as grandes orientações políticas a que os seus órgãos devem obedecer” (Portal do Governo de Portugal, 2013). É neste diploma legal que é estabelecida a estrutura do Estado, definindo o estatuto dos órgãos do poder político (Canotilho e Moreira, 1984), e dando a conhecer quais as competências dos órgãos de soberania em Portugal. Estes últimos são respetivamente o Presidente da República, a AR, o Governo e os Tribunais.

Os principais objetivos desta Constituição podem ser definidos com sendo: garantir os direitos fundamentais dos cidadãos; estabelecer os princípios basilares da democracia; assegurar o primado do Estado de Direito democrático; e de defender a independência nacional. A CRP é composta por 296 artigos dividida em quatro partes,

que são: os direitos e deveres fundamentais, a organização económica, a organização do poder político e, por fim, a garantia e revisão da constituição.

Ainda, sobre o mesmo diploma legal, é importante referir que para Canotilho e Moreira (1984, p.33) a CRP “é uma lei hierarquicamente superior, que está no vértice da ordem jurídica, à qual todas as outras têm de submeter-se.” Caso esta hierarquia não seja respeitada, pode incorrer-se numa invalidade. Com isto, pode afirmar-se que “a Constituição é, desde logo, o pressuposto da produção normativa do Estado” (*idem*, p.34) uma vez que esta é “a principal manifestação da prevalência normativa (...) em que toda a ordem jurídica dever ser lida à luz da Constituição e passada pelo seu crivo, de modo a eliminar as normas que se não conformem com ela” (*ibidem*, p.39).

Neste âmbito, as próprias FSS podem ser consideradas uma das faces mais importantes do Estado, como tal, a sua própria natureza da estrutura organizacional e princípios de intervenção da supra citada se encontram consagrados na CRP (Valente, 2012). Consequentemente, os poderes exercidos pela polícia, não podem ser executados de forma totalitária ou arbitrária, uma vez que a sua atuação tem de ter em conta a Constituição onde estão consagrados os direitos fundamentais dos cidadãos. Relativamente a este assunto, Valente (2012, p. 131) argumenta que “o primeiro fundamento e limite da atuação da polícia, independentemente da sua natureza da ação (...), é a Constituição e, por conseguinte, os princípios que regem a atuação da administração pública (...)”. Desta forma, pode-se afirmar que toda a atividade da polícia tem que se subordinar à CRP, tal como a certos princípios, que são essenciais para o Estado.

No que diz respeito à República Portuguesa, esta é “um Estado de Direito democrático (...)”⁵⁴, que “(...) encontra expressão jurídico-constitucional num complexo de princípios e regras dispersos pelo texto constitucional” (Canotilho, 1997, p. 230). De referir que um desses princípios é o da legalidade da administração, que está consagrado no art.º 266.º da CRP, ou seja, “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”⁵⁵. Para Fontes (2007) a CRP, impõe à Administração Pública que se guie por princípios estruturantes, de onde ressaltam o da legalidade. Este princípio, para além de se encontrar consagrado no art.º 266.º da CRP, supra citado,

⁵⁴ Cfr. o disposto no art.º 2.º, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

⁵⁵ Cfr. o disposto no art.º 266.º, n.º 2, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

também se encontra consagrado no art.º 3.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (Sousa e Matos, 2008) e na Carta Ética – Dez Princípios Éticos da Administração Pública (Fontes, 2007).

Para Amaral (1988, p.43) “(...) a administração pública tem de prosseguir o interesse público em obediência à lei: é o que se chama princípio da legalidade”. Por sua vez, sobre o mesmo princípio supra descrito, Sousa e Matos (2008, p. 159) referem que “O princípio concretizador do Estado de Direito que exprime a subordinação jurídica da administração pública é o princípio da legalidade.”

Falando neste princípio tão importante para o Estado, como para a atuação policial, é necessário referir que, no que concerne ao respeito pelo princípio da legalidade duas questões se levantam. A primeira é a dimensão negativa deste princípio, ou seja, a prevalência da lei, que não é mais do que todos os atos da polícia se conformarem com as leis (Valente, 2012). Por outro lado, teremos a dimensão positiva, que será a precedência da lei, ou seja, a polícia só poderá intervir de acordo e com base na lei, ou com autorização desta, estando o limite de atuação consagrado na Constituição e na lei (*idem*).

Em suma, a lei servirá de fundamento para garantir que o exercício de poderes do Estado, através da Administração Pública, seja legítimo.

4.3 - Princípios derivados da legalidade

A atuação das FSS não pode ser executada de uma forma arbitrária. Deste modo, a atividade das mesmas tem de se vincular a certos princípios fundamentais que legitimem a sua atuação. Assim, para o presente RFCTIA, é necessário abordar estes princípios em duas vertentes. Primeiramente, os princípios transversais a todas as FSS, e posteriormente os princípios consagrados no manual de operações da GNR.

4.4 - Princípios da intervenção da polícia

Toda a atuação policial tem que se vincular ao Direito. Neste sentido, é necessário que a mesma tenha de respeitar alguns princípios considerados fundamentais.

Assim, os princípios basilares numa intervenção policial são, entre outros, o princípio da legalidade, o princípio da proibição de excesso e da proporcionalidade, o princípio da prossecução do interesse público, o princípio da boa-fé, os princípios da igualdade e da imparcialidade e o princípio da justiça.

Quanto à atividade da polícia é necessário compreender que esta “não pode ser prosseguida de qualquer modo e, muito menos, de forma arbitrária, tem que ser prosseguida em obediência à lei” (Dias, 2012, p.55). Neste sentido, pode-se afirmar que o Direito da polícia se funda na própria lei, sendo a própria Constituição que estipula quais são as medidas de polícia. Para Valente (2012, p.175) “o princípio da legalidade impõe-se como limite orientador e protetor dos direitos individuais do cidadão (...) e que sejam preenchidos determinados pressupostos, ou seja, exigências de fundamento e critério para que se cumpra a função de garantia, exigida pela ideia de Estado de Direito, contra o exercício ilegítimo”. Desta forma, quando um órgão de polícia criminal aplica as medidas cautelares e de polícia, é necessário que elabore um juízo para saber se a medida aplicada está tipificada na lei.

Outro princípio fundamental na intervenção policial é o princípio da proibição do excesso e da proporcionalidade. Este significa que “a atividade de polícia deve obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade (...)” (Dias, 2012, p.59). Fazendo a ligação deste princípio com o da legalidade, Valente (2012, p.176) afirma que “é um princípio enformador do princípio da legalidade como limite a quaisquer arbitrariedades do poder legislativo, do poder judicial e do poder executivo”. Este é inclusive um princípio consagrado na CRP, mais propriamente nos seus artigos 18.º, n.º 2, no art.º 266.º, n.º 2 e no art.º 272.º n.º 2, tal como no EMGNR onde no art.º 15.º está consagrado que “o militar da Guarda usa os meios coercivos adequados à reposição da legalidade e da ordem, segurança e tranquilidade públicas quando estes se mostrem indispensáveis, necessários e suficientes ao bom cumprimento das suas funções e estejam esgotados os meios de persuasão”⁵⁶, tal como no Código Deontológico do Serviço Policial que estipula que “os membros das Forças de Segurança evitam recorrer ao uso da força, salvo nos casos expressamente previstos na lei, quando este se revele legítimo, estritamente necessário, adequado e proporcional (...)”⁵⁷. Em suma, este princípio pretende evitar a tomada de medidas mais gravosas,

⁵⁶ Cfr. o disposto no art.º 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro.

⁵⁷ Cfr. o disposto no art.º 8.º, n.º 2, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de fevereiro.

quando existe a possibilidade de adotar medidas mais brandas que podem resolver situações, para se alcançar o cumprimento da missão por parte das FSS.

O terceiro princípio, que é fundamental numa boa intervenção policial corresponde ao princípio da prossecução do interesse público. Para Valente (2012, p.190) este princípio “(...) ancora nas finalidades próprias de uma Administração Pública que tem de prosseguir o que teleologicamente a lei e a Constituição consignam de interesse público, interesse geral, interesse coletivo ou utilidade pública”. Cabe então “à polícia a legitimidade de prosseguir o interesse público, devendo apartar-se da prossecução de interesses privados, mesmo que tenha de intervir para repor a ordem e a tranquilidade públicas em benefício de cidadãos em casos particulares” (*idem*, p.191). Um bom exemplo da prossecução do interesse público levado a cabo pelas polícias é no âmbito processual penal, visto que é nesta vertente que “(...) a realização da justiça e a descoberta da verdade material acarreta uma finalidade de interesse público (...). O restabelecimento da paz jurídica inicia o seu processo com a intervenção da polícia ao tomar conta da notícia do crime e ao promover todas as medidas cautelares e de polícia adequadas, necessárias e proporcionais à prossecução do interesse comum” (*ibidem*, p.193). Este princípio pode ser considerado um dos fundamentos da atuação policial e ao mesmo tempo servir de limite à mesma.

No que concerne ao princípio da boa-fé, pode verificar-se que este vem consagrado na CRP conforme o disposto no art.º 266.º, n.º 2. Podendo assim ser considerado “(...) um verdadeiro princípio legitimador da atividade da administração em geral e, muito em especial da polícia (...)” (*ibidem*, p.194). De referir que se assume como um “(...) espelho do princípio da lealdade (...) e ganha relevância na atividade administrativa da polícia (...)” (*ibidem*, p.194,195).

Analisando o princípio da igualdade, podemos encontrar consagrado na CRP que “todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição”⁵⁸. Consequentemente, Valente (2012, p.212) refere que este é “um dos princípios estruturantes do sistema constitucional global, conjugando (...) as dimensões liberais, democráticas e sociais inerentes ao conceito de Estado de Direito democrático e social”. Assim, segundo este princípio, é necessário que haja uma igualdade na aplicação do Direito num determinado Estado, tal como um proporcionar da igualdade entre todos os cidadãos pertencentes ao mesmo. Para Valente, “a vinculação da polícia

⁵⁸ Cfr. o disposto no art.º 12.º, n.º 1, da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

ao princípio da igualdade emerge do n.º 2 do art.º 266.º da CRP, cuja consagração é a refração do princípio geral consagrado no art.º 13.º da CRP” (*idem*, p.213). Assim, este princípio assume-se como um delimitador à discriminação e ao arbítrio por parte de toda a estrutura do Estado, em que se inserem as polícias.

No que respeita ao princípio da imparcialidade, consagrado no art.º 266.º, n.º 2 da CRP, este assume-se como fundamental, visto que vincula as polícias a atuarem de uma forma isenta. O próprio CDSP consagra que “os membros das Forças de Segurança cumprem as suas funções com integridade e dignidade, evitando qualquer comportamento passível de comprometer o prestígio, a eficácia e o espírito de missão de serviço público da função policial”⁵⁹.

Por último, temos o princípio da justiça previsto no art.º 266.º, n.º 2 da CRP e no art.º 6.º do CPA, que “é uma consequência do Estado de Direito democrático que vincula toda a atividade administrativa, onde se insere a policial, a critérios de justiça (...) constitucionalmente plasmados (...) e como princípio positivado, apresenta-se como uma pauta de valores supremos da ordem constitucional” (*ibidem*, p.217). Sendo a justiça um dos direitos fundamentais inerentes a todos os cidadãos de um Estado, não poder haver qualquer tipo de violação a este princípio na atuação da polícia. Assim, “impõe-se à polícia que atue de modo que não haja ofensa dos princípios da proporcionalidade, da igualdade, da imparcialidade e da dignidade da pessoa humana conjugados com o interesse público e do respeito dos interesses legítimos dos particulares” (*ibidem*, p.218).

Em suma, é crucial que em toda a atuação policial haja um respeito aos princípios *supra* citados, sob pena da atuação policial ser considerada ilegítima, desproporcional, desadequada, não estar vinculada à prossecução do interesse público e não ser imparcial. Consequentemente, não pode ser violado o princípio da legalidade, princípio, este, que engloba todos os princípios abordados anteriormente, uma vez que se toda a atuação policial se vincular à legalidade, todos os pressupostos para uma boa atuação se encontram reunidos. Caso o princípio da legalidade não seja respeitado numa determinada atuação policial, incorre-se numa invalidade por parte das FSS.

⁵⁹ Cfr. o disposto no art.º 5.º, n.º 1, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de fevereiro.

4.4.1 - Princípios fundamentais da atividade operacional da GNR

A atividade da GNR não pode ser executada de uma forma arbitrária. Como tal é necessário que esta seja baseada em princípios, para que a missão seja levada a cabo nos conformes da legalidade.

Segundo o Manual de Operações que define a doutrina adotada pela GNR “os princípios da atividade operacional estão relacionados entre si e, conforme o caso, podem tender para mutuamente se reforçarem ou se oporem. Consequentemente o grau de aplicação de um determinado princípio variará com a situação” (GNR, 1996, p. V-1).

O mesmo manual consagra que os princípios *supra* referidos são os princípios da legalidade, do objetivo, da iniciativa, da concentração de meios, da economia de forças, da mínima força, da capacidade de manobra, da unidade de comando, da segurança e da surpresa e simplicidade.

No que diz respeito ao princípio da legalidade, este “(...) significa que os atos levados a efeito pela Guarda Nacional Republicana, além de terem um fundamento necessário na lei, constituem medidas ou procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei” (*idem*, p. V-2), ou seja, todos os procedimentos executados pelos militares da GNR encontram-se vinculados à precedência da lei. Também o EMGNR faz referência a este princípio, definindo-o como um princípio fundamental, consagrando que “o militar da Guarda, no exercício das suas funções, está exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido na lei ou, com base nela, pelos órgãos competentes”⁶⁰.

Relativamente ao princípio do objetivo é de realçar que “o objetivo último da atividade operacional da Guarda é garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger as pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e os atos ilícitos para além das demais atribuições previstas na lei” (*ibidem*, p. V-2). É de salientar que todos os objetivos propostos às forças da GNR têm de ser claros e exequíveis.

O princípio da iniciativa caracteriza-se por ser uma das maiores preocupações da atividade operacional. Isto porque “para manter a iniciativa, as Forças da GNR devem reconhecer as oportunidades, analisar as modalidades de ação, decidir o que fazer e

⁶⁰ Cfr. o disposto no art.º 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro.

atuar mais rápido do que o adversário” (*ibidem*, p. V-2). Este princípio é fundamental para a obtenção de resultados, uma vez que a aplicação deste princípio exige o uso da imaginação por parte dos militares da GNR. Assim, evita-se entrar na rotina e revelar ao adversário a intenção.

No que concerne ao princípio da concentração de meios, é de mencionar que “a fim de alcançar o sucesso, deve empregar-se uma força com capacidade superior ao adversário, no local e no momento adequados, respeitando o requisito da proporcionalidade” (*ibidem*, p. V-3). Na aplicação deste princípio é necessário utilizar de uma forma racional os vários meios disponíveis, combinando os mesmos da forma mais adequada.

Quanto ao princípio da economia de forças, este complementa-se com o princípio da concentração de meios, uma vez que “para se concentrar, num local, uma força com capacidade superior à do adversário, deverá conseguir-se a economia de forças noutros locais” (*ibidem*, p. V-3). Deste modo, cabe ao comandante da força definir as suas prioridades para dispor o seu efetivo da forma mais adequada ao cumprimento da missão.

Já o princípio da mínima força “deve ser considerado como uma medida drástica, de último recurso, por forma a sujeitar o adversário ao menor dano físico, material e moral” (*ibidem*, p. V-3). Em suma, não pode haver um excesso do uso da força por parte dos militares da GNR, uma vez que, se este excesso se verificar, o/os militar/es podem incorrer em processos contra-ordenacionais ou criminais a nível cível e/ou disciplinares a nível interno, ou seja, da própria instituição.

No princípio da capacidade e manobra, o manual refere que “a manobra permite a correta aplicação dos princípios da concentração de meios e da economia de forças, concentrando num ponto forças disponíveis doutros locais e reduzindo assim a vulnerabilidade do dispositivo nos locais e momentos decisivos” (*ibidem*, p. V-4). Conclui-se então que, este princípio é fundamental para a atividade operacional, uma vez que é necessária mobilidade por parte do efetivo da GNR para rapidamente chegar aos locais em que seja necessária a sua atuação.

O princípio da unidade de comando consagra que para um aproveitamento e eficácia da vertente operacional, é necessário que haja uma ação coordenada de todas as forças, para que estas possam convergir os seus esforços tendo em vista um objetivo comum (GNR, 1996). Neste princípio é realçado que para a existência da coordenação

falada anteriormente, é necessário haver um comandante, para que este possa coordenar a atividade operacional exercida no terreno.

Outro princípio consagrado pelo manual de operações da instituição é o princípio da segurança. É salientado no manual que “a segurança é essencial à manutenção da operacionalidade da Força (...), através da segurança garante-se a conservação da liberdade de ação, a integridade física dos efetivos e de terceiros e a preservação dos meios materiais (...) e evita-se ser surpreendido pelo adversário” (GNR, 1996, p. V-5).

Por fim, e quanto ao princípio da simplicidade, é mencionado que “os planos devem ser simples e os objetivos e as ordens claras, precisas e consisas, a fim de se reduzirem as dificuldades de interpretação e as possibilidades de confusão” (GNR, 1996, p. V-5).

4.5 - A decisão operacional

Neste subcapítulo pretende-se, primeiramente, compreender o conceito de decisão operacional, para posteriormente analisar a ligação existente entre a decisão e o princípio da legalidade, com a vinculação e discricionariedade, tal como com o privilégio da execução prévia.

4.5.1 - O conceito de decisão operacional

Segundo o manual de operações da GNR “o Comando é a autoridade conferida a um indivíduo para dirigir, coordenar e controlar forças militares. Esta autoridade, conferida pela lei e pelos regulamentos, é acompanhada por correspondente responsabilidade que não pode ser delegada” (GNR, 1996, p. VI-6).

A GNR encontra-se “(...) organizada hierarquicamente e os militares dos seus quadros permanentes estão sujeitos à condição militar (...)”⁶¹. Desta forma, conforme o disposto pelo art.º 19.º da LOGNR existem três categorias profissionais na GNR, sendo estas designadamente a classe dos oficiais⁶², a classe dos sargentos⁶³ e a classe de

⁶¹ Cfr. o disposto no art.º 19.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁶² Cfr. o disposto no art.º 19.º, n.º 2, alínea *a*), da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁶³ Cfr. o disposto no art.º 19.º, n.º 2, alínea *b*), da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

guardas⁶⁴. Relativamente à estrutura geral da GNR, esta divide-se em estrutura de comando⁶⁵, em unidades⁶⁶ e nos estabelecimentos de ensino⁶⁷. Abordando a componente da estrutura de comando⁶⁸, pode verificar-se que esta compreende o Comando da Guarda⁶⁹ e os órgãos superiores de comando e direção⁷⁰. O comando da Guarda compreende: o Comandante-geral; o 2.º Comandante-geral; o Órgão de Inspeção; os Órgãos de Conselho; e a Secretaria-geral⁷¹. Existem três Órgãos Superiores de Comando e Direção: o Comando Operacional; o Comando da Administração dos Recursos Internos; e o Comando da Doutrina e Formação⁷².

Após enunciar a estrutura de comando da GNR é necessário compreender que é o Comandante-geral, membro da estrutura de comando, que está responsável “pelo cumprimento das missões gerais da Guarda, bem como de outras que sejam cometidas por lei”⁷³, tal como “exercer o comando completo sobre todas as forças e elementos da Guarda”⁷⁴, e “decidir e mandar executar toda a atividade respeitante à organização, meios e dispositivos, operações, instrução, serviços técnicos, financeiros, logísticos e administrativos da Guarda”⁷⁵.

No entanto, estando o Comandante-geral da GNR encarregue de inúmeras competências, pode “(...) delegar as suas competências próprias no 2.º Comandante-geral e nos titulares dos órgãos que lhe estão diretamente subordinados”⁷⁶. Para se assegurar de que todas as suas decisões são as mais corretas, o Comandante-geral da GNR é “(...) apoiado por um gabinete constituído pelo chefe de gabinete e pelos adjuntos, ajudante-de-campo e secretário pessoal”⁷⁷. A este gabinete compete “(...) coadjuvar, assessorar e secretariar o Comandante-geral no exercício das suas funções”⁷⁸.

É ainda membro do Comando da GNR o 2.º Comandante-geral, estando este responsável por “coadjuvar o Comandante-geral no exercício das suas funções; exercer

⁶⁴ Cfr. o disposto no art.º 19.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁶⁵ Cfr. o disposto no art.º 20.º, alínea a), da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁶⁶ Cfr. o disposto no art.º 20.º, alínea b), da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁶⁷ Cfr. o disposto no art.º 20.º, alínea c), da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁶⁸ Verificar os anexos B1 e B2

⁶⁹ Cfr. o disposto no art.º 21.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁷⁰ Cfr. o disposto no art.º 21.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁷¹ Cfr. o disposto no art.º 21.º, n.º 2, alíneas a), b), c), d), e) da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁷² Cfr. o disposto no art.º 21.º, n.º 3, alíneas a), b), c), da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁷³ Cfr. o disposto no art.º 23.º, n.º 2, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁷⁴ Cfr. o disposto no art.º 23.º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁷⁵ Cfr. o disposto no art.º 23.º, n.º 3, alínea g) da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁷⁶ Cfr. o disposto no art.º 23.º, n.º 4, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁷⁷ Cfr. o disposto no art.º 24.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁷⁸ Cfr. o disposto no art.º 24.º, n.º 2, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

as competências que lhe forem delegadas ou subdelegadas pelo Comandante-geral (...)”⁷⁹.

Existem ainda órgãos que funcionam na direta dependência do Comandante-geral, nomeadamente a Inspeção da Guarda como órgão de inspeção⁸⁰, o Conselho Superior da Guarda como órgão máximo de consulta do Comandante-geral, o Conselho de Ética, Deontológica e Disciplina e a Junta Superior de Saúde⁸¹.

Importa referir que a IG “é o órgão responsável pelo desenvolvimento de ações inspetivas e de auditoria ao nível superior da Guarda, competindo-lhe (...) a avaliação da atividade operacional, (...) e do cumprimento das disposições legais aplicáveis e dos regulamentos (...)”⁸². Em suma, é a IG que controla e avalia se todo o desempenho de uma determinada unidade está a decorrer conforme as disposições legais em vigor, daí ser de extrema importância para a continuidade do bom funcionamento da instituição.

Tal como referido anteriormente, são três os Órgãos Superiores de Comando e Direção, no entanto, para o presente RCFTIA importa abordar o CO, uma vez que é este órgão que “(...) assegura o comando de toda a atividade operacional da Guarda”⁸³. Este encontra-se dividido nas “(...) áreas de operações, informações, investigação criminal, proteção da natureza e do ambiente e missões internacionais”⁸⁴, tendo o comandante do CO “sob o seu comando direto, para efeitos operacionais, as unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva”⁸⁵.

Estando as unidades territoriais sob o comando direto do CO para os efeitos operacionais, é fundamental abordar as mesmas. Neste sentido, “o comando territorial é responsável pelo cumprimento da missão da Guarda na área de responsabilidade que lhe for atribuída, na dependência direta do Comandante-geral”⁸⁶. Relativamente à sua articulação, os comandos territoriais encontram-se divididos em “(...) comando, serviços e subunidades operacionais”⁸⁷. De realçar que as subunidades operacionais consagradas na LOGNR são os destacamentos, e que estes se articulam em subdestacamentos e em postos.

⁷⁹ Cfr. o disposto no art.º 25.º, n.º 3, alíneas *a)*, *b)*, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁸⁰ Cfr. o disposto no art.º 26.º, n.º 1, alínea *a)*, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁸¹ Cfr. o disposto no art.º 26.º, n.º 1, alínea *b)*, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁸² Cfr. o disposto no art.º 27.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁸³ Cfr. o disposto no art.º 32.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁸⁴ Cfr. o disposto no art.º 32.º, n.º 3, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁸⁵ Cfr. o disposto no art.º 32.º, n.º 4, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁸⁶ Cfr. o disposto no art.º 37.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

⁸⁷ Cfr. o disposto no art.º 38.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

Sendo a GNR uma instituição militar, estruturada hierarquicamente, é necessário compreender que existe um Comandante-geral que ocupa o topo da hierarquia, tal como um Comandante de posto, que representa o mais baixo escalão de comando na GNR. Desta forma, é fundamental consagrar as funções de cada comandante a nível do serviço que é desempenhado. Como tal, encontra-se consagrado no Capítulo II do Título I do RGSGNR, os deveres e atribuições inerentes desde o comandante de unidade até ao comandante de posto.

Neste aspeto é de realçar que “os sucessivos comandantes através dos quais as ações de comando são canalizadas formam a cadeia de comando” (GNR, 1996, p. VI-4). Em todas as operações policiais é necessário o respeito à mesma. No entanto, podem surgir situações em que é necessário uma extrema rapidez na atuação, sendo permitido “(...) ultrapassar a cadeia de comando” (*idem*). Porém, é imperioso que quando a cadeia de comando seja ultrapassada, que a mesma seja “(...) restabelecida logo que possível, informando-se os comandos intermédios ultrapassados sobre as decisões e ações que foram tomadas” (*ibidem*).

É consagrado pelo manual de operações adotado pela GNR que “em todos os escalões os comandantes devem tomar medidas destinadas a assegurar a continuidade da cadeia de comando (...)” (*ibidem*, p.VI-5), tal como “(...) prescrever-se a sucessão do comando em todas as hipóteses” (*ibidem*).

Para facilitar a ação de comando, os comandantes, dependendo dos seus escalões, podem elaborar normas de execução permanentes, circulares e diretivas afim de uniformizar procedimentos e manter os seus subordinados a par da execução de determinada ação que os mesmos necessitam de desempenhar.

É de realçar que é permitido a delegação de poderes, desde que a mesma se encontre consagrada legalmente, no entanto, a responsabilidade será sempre do comandante, como demonstrado no manual de operações “a decisão relativa a qualquer operação a realizar é da única responsabilidade do Comandante (...)” (GNR, 1996, p. VI-1).

O comandante deve ser capaz de influenciar pela positiva os seus homens, para conseguir alcançar um determinado objetivo. Neste âmbito, é necessário referir que toda e qualquer decisão operacional tem obrigatoriamente uma componente que se encontra nas normas, e que impreterivelmente tem de ser seguida pelo comandante.

Em suma, é importante que todas as decisões operacionais se vinculem ao princípio da legalidade aquando da tomada de decisões operacionais. Ou seja, o

primeiro pensamento de um elemento que esteja a comandar, seja ele o comandante da patrulha ou o General Comandante-geral, é sempre enquadrar a sua atuação com a lei.

Assim sendo, uma decisão operacional não é mais do que a tomada de decisão de um comandante, com competência para emitir essa decisão, numa determinada ocorrência que possa surgir, em que esta seja sempre tomada com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos.

4.5.2 - Ligação com o princípio da legalidade

O princípio da legalidade pode ser considerado norteador de todas as decisões operacionais. Desta forma, existem decisões que envolvem uma ligação mais estrita entre a GNR e a população, como é o caso das operações de segurança e ordem públicas, em que é necessário garantir a segurança e tranquilidade públicas e o restabelecimento da ordem quando alterada (GNR, 1996). Neste tipo de operações mais materiais existe uma alta potencialidade de colocar em risco os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Toda a atividade policial tem de estar intimamente ligada com o princípio da legalidade, como tal, também todas as decisões operacionais emitidas pelos comandantes têm de respeitar esta vinculação.

Note-se que existem exceções ao princípio da legalidade, sendo importante salientar neste âmbito o estado de necessidade, que é “geralmente entendido como uma circunstância excecional que torna lícito um comportamento que, por lesar um interesse de outrem protegido pelo Direito, seria em princípio, ilícito” (Caupers, 2007, p. 51). Para Fontes (2012, p.31) este estado de necessidade verifica-se “(...) quando em situações de urgência e de perigo iminente, os fins não possam ser alcançados no respeito por toda a tramitação do procedimento administrativo (...)”. Este estado de necessidade encontra-se consagrado no próprio CPA, mais propriamente no art.º 3.º, n.º 2.

Em suma, com a consagração do estado de necessidade como uma exceção ao princípio da legalidade, alguns atos ou operações materiais que à partida não seriam considerados válidos, vão sê-lo, mesmo não se verificando o respeito na íntegra das disposições legais em vigor (Fontes, 2012).

4.5.3 - Vinculação e discricionariedade

É deveras importante salientar que “(...) os patrulheiros que trabalham diretamente no terreno, frequentemente isolados, desempenham a sua função com alguma autonomia, uma vez que se encontram confrontados com a necessidade de interpretar e resolver situações concretas” (Alves, 2011, p. 161). Neste âmbito, é necessário que os militares da GNR encontrem maneiras de atuar consoante os problemas que surjam. Assim, todas as atuações dos militares da Guarda têm de estar devidamente enquadradas com o sistema jurídico, ou seja é necessário acima de tudo que respeitem o princípio da legalidade.

Os autores Sousa e Matos (2008, p.183) referem que “a margem de livre decisão administrativa consiste num espaço de liberdade de atuação administrativa conferido por lei e limitado pela legalidade (...) podendo dizer respeito a qualquer forma de atividade administrativa”. De salientar que a margem de livre decisão não significa arbitrariedade, muito pelo contrário, quando se verifica uma decisão em que o militar teve uma margem de livre decisão, é obrigatório que essa decisão esteja vinculada às normas e leis. Para Alves (2011, p.161) “o poder discricionário é aquele que o direito concede aos órgãos judiciais e criminais na prática profissional e interpretação das leis a aplicar em cada momento”, ou seja, o poder discricionário não é mais do que a capacidade dos militares avaliarem bem qual a medida ou atuação a aplicar num momento de decisão, podendo “(...) tal liberdade dizer respeito à escolha entre agir ou não agir, à escolha entre duas ou mais possibilidades de atuação predefinidas na lei ou à criação da atuação concreta dentro dos limites jurídicos aplicáveis” (Sousa e Matos, 2008, p.187).

No entanto, a discricionariedade não pode ser confundida com a arbitrariedade. Existe uma diferença entre ambas, uma vez que o poder arbitrário é “procedente do livre arbítrio, da vontade, da opinião, consistindo na livre escolha sem regras” (Alves, 2011, p.162). É necessário esclarecer que quando se toma uma decisão recorrendo ao poder discricionário, “o fim é sempre vinculado (...)” (Alves, 2011, p.163). Assim quando se aplica uma decisão no exercício do poder discricionário, esta pode ser livre em vários aspetos, no entanto, nunca é livre quanto à competência, nem quanto ao fim (Alves, 2011).

Sendo em Portugal as organizações de polícia consideradas corpos especiais da Administração Pública (Alves, 2011), é importante salientar que “umas vezes a

Administração Pública não tem qualquer margem para exercer uma liberdade de decisão; outras vezes, a lei deixa uma grande margem de liberdade de decisão à Administração Pública” (Alves, 2011, p.163). Desta forma, existem os atos que já se encontram vinculados à lei, onde não existe a tal margem de livre decisão, tal como os atos que são discricionários onde a mesma se verifica. Para Marcelo Caetano “o poder será discricionário quando o seu exercício fica encarregue ao critério do respetivo titular, deixando-lhe liberdade de escolha do procedimento a adotar em cada caso como mais ajustado à realização do interesse público pretegido pela norma que o confere” (Alves *apud* Caetano, 2011, p. 163).

A lei e as normas não conseguem prever todos os aspetos de atuação da Administração Pública, onde se inserem as polícias e conseqüentemente a GNR, justificando-se assim a necessidade de permitir alguma liberdade de decisão por parte de quem executa as leis, ou seja a chamada discricionariiedade. Porém, “o poder discricionário enquanto poder administrativo, não é um poder inato, mas sim um poder derivado da lei: só existe quando a lei o confere e na medida em que a lei o confira, sendo controlável jurisdicionalmente” (Alves, 2011, p.164). É assim imperioso que o princípio da legalidade esteja sempre vinculado à discricionariiedade. Caso esta vinculação não seja respeitada os militares da Guarda podem assumir responsabilidades disciplinares, cíveis e até mesmo criminais.

4.5.4 - Privilégio da execução prévia

O privilégio de execução prévia que se encontra previsto no CPA⁸⁸, também se aplica às situações anteriormente referidas, ou seja, nas operações com um cariz mais material, em que vai haver um uso da força, uma vez que este é sobretudo a visualização numa decisão operacional da imperatividade das decisões da Administração Pública.

Assim a Administração através das forças policiais e designadamente da GNR pode impor um determinado conjunto de decisões administrativas independentemente do prévio recurso aos tribunais e da utilização da força.

⁸⁸ Cfr. o disposto no art.º 149.º, do Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

Capítulo 5

Formação e assessoria jurídicas

5.1 - Formação Geral

Segundo o disposto no art.º 231.º do RGSGNR “a formação é o processo através do qual é proporcionado aos militares a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de competências, exigidas para o desempenho de um posto, uma atividade ou uma função da Guarda”. Também no EMGNR, mais precisamente segundo o disposto no art.º 145.º, n.º 1, “a formação envolve o conjunto de atividades educacionais, pedagógicas, formativas e doutrinárias que visam a aquisição e a promoção de conhecimentos, de competências técnico-profissionais, de atitudes e formas de comportamento, exigidos para o exercício das funções próprias do militar da Guarda, nas mais diversas áreas de atuação”.

Ainda no RGSGNR é consagrado que são os estabelecimentos de ensino e as unidades que têm por missão promover nos militares dos quadros “a consolidação e o desenvolvimento contínuo dos conhecimentos (...)”⁸⁹ e “o estímulo à autoformação”⁹⁰. No entanto, é importante referir que “a formação realiza-se através de cursos, tirocínios e estágios, instrução complementar e treino, consoante a categoria, posto, arma, serviço ou especialidade a que o militar pertence”⁹¹.

Relativamente aos cursos, existem na Guarda três tipos, designadamente os cursos de formação inicial “que se destinam a assegurar a preparação militar e os conhecimentos técnico-profissionais para ingresso na Guarda ou para o exercício de funções em categoria superior”⁹², os cursos de promoção “que se destinam a habilitar o militar para o desempenho de funções de nível e responsabilidade mais elevados, o que constitui condição especial de acesso ao posto imediato”⁹³ e os cursos de especialização

⁸⁹ Cfr. o disposto no art.º 234.º, n.º 1, alínea *a*), da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁹⁰ Cfr. o disposto no art.º 234.º, n.º 1, alínea *c*), da Portaria n.º 722/85, de 25 de setembro, alterado pelo Despacho n.º 10393/2010 de 5 de maio.

⁹¹ Cfr. o disposto no art.º 145.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro.

⁹² Cfr. o disposto no art.º 146.º, n.º 2, alínea *a*) do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro.

⁹³ Cfr. o disposto no art.º 146.º, n.º 2, alínea *b*) do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro.

ou qualificação “que se destinam a obter ou melhorar os conhecimentos técnico-profissionais do militar, de forma a habilitá-lo para o exercício de funções setoriais, para as quais são requeridos conhecimentos específicos”⁹⁴.

Por outro lado, os tirocínios e estágios, conforme o disposto no art.º 147.º, n.º 1, a), do EMGNR visam “complementar a formação, como componente prática do processo formativo, nomeadamente a adquirida em cursos”, tal como “habilitar os militares para o exercício de funções específicas para que sejam indigitados ou nomeados”⁹⁵. Após toda a formação, será responsabilidade da unidade, estabelecimento ou órgão em que os militares ficarão colocados, o seu treino, de forma a aumentar os níveis de proficiência do mesmo⁹⁶.

Desta forma pode afirmar-se que o papel da formação no desempenho operacional dos militares da Guarda é fundamental. Quanto melhor formado for o militar, maior será a sua proficiência a nível técnico e tático.

Neste âmbito, também o Direito tem um papel fundamental. A Guarda no cumprimento das suas atribuições lida diretamente com os condicionalismos legais, tonando-se fundamental que todos os membros dos quadros da instituição consigam tomar decisões com base na lei, tendo noção se estas se encontram dentro dos limites legais impostos. No entanto, só a formação não basta para se atingir a proficiência, sendo igualmente necessário que todos se mantenham atualizados, uma vez que existe uma constante alteração da legislação. Para tal é necessário haver um espírito de autoformação nos militares.

5.2 - Assessores Jurídicos/*Legal Advisers*

Segundo o manual de operações “a responsabilidade fundamental do Comandante consiste em tomar decisões, sobre as quais se baseiam todas as ações” (GNR, 1996, p. VI-13). Neste sentido, torna-se vital que todas as decisões dos comandantes sigam as normas legais em vigor, sob pena da sua ordem ser nula ou ilegítima.

⁹⁴ Cfr. o disposto no art.º 146.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro.

⁹⁵ Cfr. o disposto no art.º 147.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro.

⁹⁶ Cfr. o disposto no art.º 149.º, do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro.

Assim, é fundamental que todas as decisões dos comandantes sejam plenamente legais, uma vez que é sempre necessário uma ponderação prévia a qualquer tomada de decisão. Não existe outra forma de atuar sem primeiro pensar na componente da legalidade, analisando os poderes que as leis conferem à GNR, nomeadamente, as medidas de polícia, saber se a pessoa que decide tem poderes para emanar essa decisão, tal como atender à questão da legitimidade. No fundo para uma correta atuação é preciso ter em conta os princípios basilares do Direito e da intervenção policial.

Neste aspeto entram os assessores jurídicos, membros que são uma mais-valia no seio da GNR, pois podem dar um apoio essencial na componente legal a qualquer comandante numa situação prévia à emanção da ordem ou da tomada de uma decisão. As decisões têm que ser eficazes, eficientes, éticas, mas sobretudo, legais.

Nos dias que correm a GNR trabalha com uma vasta legislação, existindo uma complexidade jurídica enorme, sendo benéfico cada unidade ter um assessor jurídico que garanta ao comandante um maior apoio nas questões legais. A própria formação a nível do Direito poderia ser implementada, uma vez que as unidades estão diretamente responsáveis pela continuidade da formação dos seus militares.

Neste momento já existem assessores jurídicos no Comando-Geral, no Comando da Administração dos Recursos Internos e em algumas unidades territoriais. Todavia, nestas últimas, os assessores jurídicos não faziam parte dos quadros da GNR até à extinção e conseqüente encerramento dos Governos Cívicos. Os juristas com formação a nível do Direito existentes nestes Governos Cívicos, transitaram para a GNR desempenhando atualmente funções de assessores jurídicos. Assim, estão atualmente contemplados com assessores jurídicos os CT de Beja, Braga, Coimbra, Santarém, Vila Real e Viseu.

Importa ainda referir, independentemente do que anteriormente foi mencionado, o papel imprescindível desempenhado pelos magistrados do Ministério Público quando em intervenção da GNR depende ou é legalmente determinada uma particular ligação àqueles magistrados.

Capítulo 6

Apresentação, análise e discussão dos resultados

6.1 - Introdução

No decorrer deste capítulo serão apresentados os resultados que foram obtidos na realização das entrevistas. Para facilitar a análise das mesmas foram criados quadros para cada uma das perguntas, em que se seguem os aspetos tidos como mais importantes das respostas de cada um dos entrevistados. Para haver uma maior objetividade nas análises procedeu-se a um tratamento das respostas, em que foi retirado o excesso de informação.

6.2 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 1

Quadro n.º 2 - Análise de conteúdo à questão n.º 1

Fonte: Autor

Questão n.º 1: “Na sua opinião qual é o grau de importância do princípio da legalidade numa tomada de decisão operacional?”	
Entrevistado 1	“É fundamental, qualquer decisão operacional tem obrigatoriamente uma componente que se encontra nas normas, em que, naturalmente, estas têm de ser seguidas. (...) é preciso pensar sempre o que se deve fazer e como é que se deve agir. Para tal, é necessário saber aplicar todos os princípios basilares do Direito em que vem à cabeça a legalidade. Isto deve-se ao facto de toda a atuação das FSS ter de ser legal, sendo necessário para tal cumprir na estrita medida do necessário aquilo que está à cabeça da situação concreta que pode surgir no dia-a-dia. Neste sentido, o princípio da legalidade está acima de todos os princípios da atuação de uma FSS. (...) Desta forma, é deveras importante conhecer bem a legislação a aplicar em cada caso concreto.”
Entrevistado 2	“Acaba por ser o fundamento de tudo (...) o princípio da legalidade é determinante (...) no fundo, uma ordem, não pode infringir o preceito legal, uma vez que pode levar ao seu não cumprimento por parte do destinatário. (...) Em suma, uma ordem nunca pode ir contra um preceito legal. (...) No fundo, o princípio da legalidade acaba por ser fundamental porque uma decisão tem de estar sempre ligada a este princípio.”

Questão n.º 1: “Na sua opinião qual é o grau de importância do princípio da legalidade numa tomada de decisão operacional?”	
Entrevistado 3	“Hoje em dia é impossível tomar uma decisão no seio da Guarda que não tenha por base o princípio da legalidade. Não dá para emitir uma ordem sem ter como base a legalidade, sob pena de incorrer em responsabilidade disciplinar e criminal. Toda a componente da atividade operacional tem de obrigatoriamente seguir o princípio da legalidade.”
Entrevistado 4	“O grau de importância é elevado, não há decisão nenhuma que no âmbito da decisão operacional possa descurar o princípio da legalidade. (...) tudo tem de ser bem ponderado com o princípio da legalidade. Para tal, é necessário saber o que é legal numa determinada situação, ou seja, o que está consagrado na lei, para evitar que as nossas decisões sejam ilegais. Em suma o princípio da legalidade é o aspeto mais importante no processo de tomada de uma decisão operacional (...)”
Entrevistado 5	“O princípio da legalidade é um princípio que reveste uma grande importância no nosso ordenamento jurídico. (...) daqui se infere a grande importância que este princípio tem na atuação da GNR, nomeadamente através da tomada de decisões operacionais, pois a nossa instituição integra a Administração Pública. (...) este deve ser o princípio norteador de todas as condutas dos nossos militares aquando da tomada de decisões operacionais porque eles só poderão tomar essas decisões com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos.”

Análise da questão n.º 1:

Foi consensual a todos os entrevistados que este princípio é extremamente importante numa tomada de decisão operacional.

Analisando as entrevistas chega-se à conclusão de que este princípio está acima de todos os outros numa atuação policial. Isto porque o mesmo é considerado o fundamento de tudo, uma vez que numa tomada de decisão operacional é necessário que esta esteja fundamentada na lei e dentro dos limites que esta impõe, sob pena de se incorrer em responsabilidade disciplinar e criminal.

Considera-se então essencial o conhecimento dos condicionalismos legais para evitar que uma ordem dada vá contra a legislação em vigor.

6.3 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 2

Quadro n.º 3 - Análise de conteúdo à questão n.º 2

Fonte: Autor

Questão n.º 2: “De que forma é que o princípio da legalidade pode afetar a execução prévia da atuação dos militares da Guarda Nacional Republicana?”	
Entrevistado 1	“(…) é necessário analisar o princípio da legalidade no antes e no depois da decisão. A atuação prévia enquadrada com este princípio é deveras importante no sentido em que toda a atuação deve ser conforme a lei, e para tal é fundamental haver um conhecimento prévio das leis, das regras, dos princípios e do como fazer. (…) todo o conjunto de circulares e normativos que o comando da GNR vai fazendo sair para os comandos territoriais (…) é fundamental. Uma das situações que é de realçar na GNR é o cuidado que existe em que todo o dispositivo tenha um conhecimento prévio e atempado das alterações legislativas das matérias a tratar, sendo que esse conhecimento prévio e atempado vai nota-se não só na atuação, mas também na qualidade da decisão (...). Levando a que a atuação da GNR esteja conforme a lei.”
Entrevistado 2	“(…) se a ordem provém de uma entidade que tem competência para a emitir, e essa própria ordem não viola nenhum comando legal, há um dever de obediência à mesma (...). No fundo, em termos de consequência, se a própria ordem versa num vício, não há dever de cumprimento (...). Caso a ordem verse no princípio da legalidade, faz com que esta tenha de ser acatada.”
Entrevistado 3	“O princípio da legalidade vincula que toda a atuação seja conforme a lei, desta forma, também a GNR tem de atuar conforme lei.”
Entrevistado 4	“O princípio da legalidade tem de ser sempre salvaguardado, principalmente, por aqueles que desempenham funções de comando (...). Numa determinada situação é preciso saber sempre quais os limites e poderes que as leis nos conferem e das várias possibilidades de modalidades de ação, para podermos atuar em conformidade com a situação em concreto. Assim, a execução prévia vai estar sempre diretamente relacionada com o princípio da legalidade.”
Entrevistado 5	“(…) importa referir que a lei atribui à Administração Pública a possibilidade de impor coativamente aos particulares as decisões unilaterais que constituam para aqueles determinados deveres ou encargos e que não sejam por eles voluntariamente cumpridas, o designado privilégio de execução prévia. De acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 149.º do CPA, o cumprimento das obrigações e o respeito pelas limitações que derivam de um ato administrativo podem ser impostos coercivamente pela Administração sem recurso prévio aos tribunais (...). Um bom exemplo que temos da manifestação deste poder da Administração é uma ordem de dispersão dada pelos militares da GNR. (...) Isto significa que, aquando da sua atuação, os militares terão de ter em consideração o princípio da legalidade. Portanto, mais uma vez, este princípio condiciona toda e qualquer atuação dos militares da GNR.”

Análise da questão n.º 2:

Todos os entrevistados referiram que a execução prévia está sempre diretamente relacionada com o princípio da legalidade.

O E5 refere que o cumprimento das obrigações e o respeito pelas limitações que derivam de um ato administrativo podem ser impostos coercivamente pela Administração Pública sem recurso prévio aos tribunais. Como a GNR faz parte da Administração, também pode exercer o privilégio de execução prévia, sendo um bom exemplo disso, uma ordem de dispersão dada pelos militares da GNR.

Assim é de importância extrema que o princípio da legalidade seja sempre salvaguardado por quem exerça funções de comando, tendo um comandante de saber quais os limites e poderes que a lei lhe confere.

Neste sentido, o E1 refere inclusive que denota que existe por parte do comando da GNR uma enorme preocupação em relação ao seu efetivo, para que haja um conhecimento prévio e atempado de todas as alterações da legislação, sendo que isso se vai notar a nível da atuação da força e na própria decisão operacional.

6.4 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 3

Quadro n.º 4 - Análise de conteúdo à questão n.º 3

Fonte: Autor

Questão n.º 3: “Considera o estado de necessidade que constitui uma exceção ao princípio da legalidade, importante na atuação dos comandantes da Guarda Nacional Republicana?”	
Entrevistado 1	“É importante do ponto de vista da decisão. (...) é necessário haver ações que têm de estar sempre bem estruturadas e baseadas numa ação padronizada pela instituição, recorrendo, para tal, ao escalão superior a fim de legitimar a decisão.”
Entrevistado 2	“(…) este princípio pode resultar de um ato abstrato, que pode determinar uma suspensão parcial ou total daquilo que são normativos legais dos direitos, liberdades e garantias, sendo um bom exemplo o estado de sítio e de emergência: duas situações concretas, em que momentaneamente têm de ser suspensos alguns direitos, liberdades e garantias. (...) A nível penal acontece a mesma coisa, havendo o chamado estado de necessidade desculpante, em que se atua perante determinadas situações, que restringem direitos, liberdades e garantias, para se salvaguardar um bem maior. (...) na esfera da vivência social das pessoas, poder-se-á encontrar um terceiro quadro, que tem a ver com a própria LSI. (...) Assim, esse estado de necessidade momentâneo, ao abrigo das medidas cautelares e de polícia da LSI prevê que nesses casos em concreto, seja possível utilizar determinados comandos que, de alguma forma violem o procedimento normal, e aplicar medidas excecionais que restringem os direitos das pessoas e que acabam por suspendê-los.”

Questão n.º 3: “Considera o estado de necessidade, considerada uma exceção ao princípio da legalidade, importante na atuação dos comandantes da Guarda Nacional Republicana?”	
Entrevistado 3	“(…) estado de necessidade (…) permite sacrificar alguns interesses e alguns direitos consagrados legalmente para salvaguardar alguns interesses superiores. (…) considero importante o conhecimento para uma correta atuação, sendo muito importante a experiência por parte dos comandantes para atuar nestas exceções.”
Entrevistado 4	“ Efetivamente é importante e tem de ser sempre atendida, no entanto, são situações que só surgem em determinados casos muito concretos. Contudo (…) apesar de ser uma exceção, neste caso acaba sempre por estar previsto, o que leva a que a nossa atuação tenha de estar sempre enquadrada com os limites que a lei nos confere. (…) Quando a lei prevê uma determinada exceção, é necessário que os órgãos de polícia criminais as conheçam e que atuem em conformidade com as mesmas.”
Entrevistado 5	“Grande parte da doutrina administrativa considera que o princípio da legalidade tem três exceções, sendo uma delas a teoria do estado de necessidade. Segundo esta teoria, em determinadas situações excepcionais a Administração Pública fica dispensada de seguir o processo legal estabelecido para situações ditas normais (...). Assim sendo, todos os militares da GNR terão de ter em consideração que poderão atuar, de facto, com preterição de algumas normas jurídicas mas apenas poderão fazê-lo se o resultado que pretendem alcançar não puder ser alcançado de outro modo. Ora, isto leva a que os comandantes necessitem de ponderar bastante se, numa determinada situação, a sua atuação é legalmente admissível e, caso não o seja, se está perante uma situação de estado de necessidade e se o resultado que querem alcançar apenas pode ser atingido daquela forma. E em grande parte das situações esta ponderação terá de ser feita num curto período de tempo, o que ilustra bem a dificuldade do que é comandar.”

Análise da questão n.º 3:

Todos os entrevistados afirmam que o estado de necessidade é importante numa tomada de decisão operacional.

O E2 e E3 afirmam que este estado de necessidade pode determinar uma suspensão parcial ou total daquilo que são os normativos legais, dando inclusive, como exemplo, o estado de sítio e de emergência. Perante uma determinada situação para se salvaguardar um bem maior, vai-se sacrificar valores menores.

Por outro lado, o E4 afirma que estas situações só surgem em determinados casos muito concretos, contudo apesar de ser uma exceção, acabam sempre por estar previstos na lei, como é exemplo das medidas de polícia previstas na LSI.

O E5 salienta que com a preterição de algumas normas jurídicas é necessário que os comandantes necessitem de ponderar bastante se, numa determinada situação, a sua atuação é legalmente admissível.

Portanto, é deveras importante que os comandantes tenham sempre em conta este estado de necessidade, uma vez que em certas situações extremas, em que valores mais altos se levantam, é necessário abdicar do cumprimento estrito da lei, podendo mesmo a atuação ir contra os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. O E1 refere mesmo

que é aconselhável recorrer sempre ao escalão superior numa tomada de decisão deste âmbito, para haver uma legitimação da decisão.

6.5 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 4

Quadro n.º 5 - Análise de conteúdo à questão n.º 4

Fonte: Autor

Questão n.º 4: “Qual o papel da formação a nível jurídico para o fomento do princípio da legalidade?”	
Entrevistado 1	“É fundamental. (...) O papel da formação ao nível do princípio da legalidade é fundamental porque traduz-se na capacidade de interpretar um normativo com o conjunto de todos os princípios basilares do Direito, princípios estes, que só se obtêm com formação”.
Entrevistado 2	“É essencial. A atividade de polícia tem uma margem de discricionariedade muito grande (...). No entanto, não se pode confundir a discricionariedade com a arbitrariedade. Numa atuação arbitrária não se atende às normas legais (...). Numa atuação discricionária está-se sujeito a um conjunto de normas em que vai haver um leque de opções que podem ser tomadas (...). Deste modo (...) eu tenho uma maior obrigação de saber quais são os meus limites para poder tomar uma decisão (...). Em suma, é essencial e necessária a formação contínua e uma autoformação, com o objetivo de se obter cada vez mais e melhores conhecimentos.”
Entrevistado 3	“A formação a nível jurídico é fundamental. Se analisarmos os cursos de formação ministrados pela GNR podemos chegar à conclusão que todos têm uma forte componente nas áreas jurídicas. A GNR tem uma grande tradição na passagem de conhecimentos jurídicos aos seus quadros, uma vez que todos os militares têm de atuar com base no Direito. Deste modo, só através do conhecimento das leis é que se atinge a proficiência e uma maior qualidade no trabalho. (...) Com a alteração das leis ao longo do tempo, é necessário que se incuta nos militares um gosto pela contínua atualização, a chamada autoformação.”
Entrevistado 4	“Toda a formação para os órgãos de polícia criminal acaba por ter uma grande importância. (...) os princípios têm de ser os primeiros a ser assimilados para posteriormente se compreender todas as normas e a relação daquilo que a lei prevê, tal como as aplicações na prática. Todo o órgão de polícia criminal tem de ter uma formação mínima no âmbito do Direito (...) Deste modo o princípio da legalidade tem de estar subjacente a todas as formações ministradas.”
Entrevistado 5	“A formação a nível jurídico de todos os militares reveste um papel fundamental e deverá ser uma constante preocupação na formação dos militares de todas as categorias. (...) Através de uma sólida formação jurídica, os nossos militares terão a possibilidade de conhecer o conteúdo e importância deste princípio norteador da sua atuação. Será através dessa formação jurídica que os militares saberão se podem tomar determinadas decisões com base na lei e se essas decisões estão dentro dos limites por ela impostos.”

Análise da questão n.º 4:

Os E2 e E3 complementam-se porque referem que a atividade da polícia tem uma grande margem de discricionariedade, em que vai haver um leque variado de opções que podem ser tomadas. Desta forma, os comandantes têm uma maior obrigação de saber quais os limites impostos pelas leis numa tomada de decisão operacional. Este conhecimento só advém da formação e autoformação, uma vez que as leis ao longo do tempo vão sendo atualizadas e alteradas.

Também os E1 e E4 têm um ponto de vista muito parecido, uma vez que ambos referem que só com uma boa formação a nível jurídico é que se assimilam os princípios basilares do Direito, princípios, estes, que são fundamentais numa tomada de decisão operacional e onde se insere o princípio da legalidade.

Por fim, o E5 constata que só através de uma sólida formação jurídica é que os militares da GNR terão a possibilidade de conhecer o conteúdo e importância do princípio da legalidade que tem de nortear toda a sua atuação. Será através dessa formação que os militares saberão se podem tomar determinadas decisões com base na lei e se essas decisões estão dentro dos limites por ela impostos.

Em suma, todos os entrevistados afirmam que a formação a nível jurídico é fundamental para o fomento do princípio da legalidade.

6.6 - Análise de Conteúdo à Questão n.º 5

Quadro n.º 6 - Análise de conteúdo à questão n.º 5

Fonte: Autor

Questão n.º 5: “No seu entendimento haverá vantagens na implementação de assessores jurídicos/legal advisers para mediar a atuação da Guarda Nacional Republicana nas suas unidades?”	
Entrevistado 1	“Sim, desde o próprio atendimento aos cidadãos, até ao desempenho dos militares da instituição, que durante a sua atuação podem ter algum tipo de dúvidas, em que o assessor jurídico pode prestar um apoio fundamental. Existe um conjunto de matérias e áreas da GNR em que o assessor jurídico pode intervir preventivamente, servindo de apoio (...). Desta forma, todo o trabalho desenvolvido por um jurista tem de ser encarado como sendo preventivo, para garantir que todas as decisões dos comandantes sejam boas, equitativas e legais.”

Questão n.º 5: “No seu entendimento haverá vantagens na implementação de assessores jurídicos/legal advisers para mediar a atuação da Guarda Nacional Republicana nas suas unidades?”	
Entrevistado 2	“Os assessores jurídicos auxiliam o estudo de uma situação concreta ou numa tomada de decisão. (...) No entanto, esta resposta irá ser sempre desfasada no tempo, isto é, não é possível, de forma alguma, que uma patrulha perante um determinado acidente o reporte, esperando que lhe deem uma orientação sobre o modo de agir. (...) o corpo doutrinário que existe dentro (...) de uma instituição (...) é o conhecimento acumulado das situações, que deve levar num determinado momento à adoção de um determinado comportamento como um comportamento tipo. Assim, o corpo doutrinário acaba também por fazer parte de uma intervenção e análise jurídica. Logo, esta assessoria jurídica acaba sempre por ter uma componente caracterizada por possuir conhecimentos técnicos (...) que devem fazer um estudo legal de determinadas normas e encontrar soluções para os problemas que possam surgir. Assim, todos os assessores jurídicos são uma mais-valia e eu defendo que todos os CT deveriam possuir um assessor jurídico para poder haver uma melhor decisão.”
Entrevistado 3	“Nos dias que correm, a complexidade jurídica dos problemas é enorme, daí ser necessário haver especialistas na área do Direito. Como tal, defendo a existência de assessores jurídicos da própria Guarda nas unidades, ligados a uma componente interna de assessoria e colaboração ao comandante, para mediar toda a atuação operacional.”
Entrevistado 4	“É uma enorme mais-valia para um maior apoio a um comandante de unidade. São diversas as matérias onde a Guarda tem de atuar, e cada vez mais o ordenamento jurídico tem particularidades em determinados ramos do Direito que nem sempre são de fácil assimilação por parte do efetivo geral. Neste sentido, a questão dos assessores jurídicos assume cada vez mais uma importância acrescida não só para tratar das questões internas, mas também para assessorar todas as solicitações que diariamente são feitas à GNR a nível externo. (...) a própria formação dos militares poderia ser explorada com a implementação de assessores jurídicos nas unidades da GNR.”
Entrevistado 5	“Hoje em dia temos vários militares de todas as categorias que, para além da sua formação base, optaram por fazer uma formação na área do Direito. Desta forma, e aproveitando os recursos que a GNR tem, esses militares poderiam ser colocados em funções de assessoria jurídica nas unidades da GNR, para além dos que já existem em algumas unidades tais como o Comando-Geral, o CARI ou alguns CT, embora estes juristas sejam civis. (...) seria uma mais-valia para a GNR efetuar uma relação de todos os militares com formação jurídica, para que estes pudessem ser distribuídos pelas várias unidades, prestando funções de assessoria jurídica. (...) as vantagens aumentam quando se trata de unidades territoriais pois muitos dos pedidos de esclarecimento que chegam à Divisão de Consultadoria Jurídica do Comando-Geral poderiam ser resolvidos por assessores jurídicos dos CT. Muitas das dúvidas que os comandantes têm estão, precisamente, relacionadas com a tomada de decisão em situações operacionais.

Análise da questão n.º 5:

Existe um conjunto de matérias e áreas da GNR em que o assessor jurídico pode intervir preventivamente, servindo de apoio para garantir que todas as decisões dos comandantes sejam boas, equitativas e legais. Os assessores jurídicos auxiliam o estudo de uma situação concreta ou até mesmo uma tomada de decisão operacional.

O E2 faz uma ressalva de que a assessoria será sempre desfasada no tempo, ou seja, no caso de uma patrulha reportar uma determinada dúvida, será difícil obter a resposta no momento. Contudo, esta assessoria jurídica acabará sempre por ser uma entidade com conhecimentos, podendo efetuar um estudo legal de determinadas normas e encontrar soluções para determinados problemas que possam surgir, acabando sempre por ser uma mais-valia numa decisão.

É preciso ressaltar que nos dias que correm a complexidade jurídica é enorme, nem sendo sempre fácil a assimilação por parte do efetivo de todas as matérias legais. Desta forma, os assessores jurídicos têm uma importância acrescida não só para tratar de questões internas à Guarda, mas também a nível externo.

O E5 afirma que poderão ser aproveitados por parte da GNR os recursos humanos com formação na área do Direito, para que estes sejam distribuídos por todas as unidades. Haveria vantagens até porque muitos dos pedidos de esclarecimento que chegam à Divisão de Consultoria Jurídica do Comando-Geral poderiam ser resolvidos por assessores jurídicos dos CT.

Em modo conclusivo pode verificar-se que, muitas das dúvidas que os comandantes têm estão precisamente relacionadas com a tomada de decisão em situações operacionais. Daí que todos os entrevistados concordem que a implementação de assessores jurídicos nas unidades seria uma grande mais-valia.

Capítulo 7

Conclusões e recomendações

7.1 - Introdução

A intenção deste trabalho é responder à pergunta central “Qual a importância do princípio da legalidade na atuação operacional?”. Após toda a recolha de informação, tanto na vertente teórica como numa componente mais prática através da análise documental e da realização de entrevistas, consegue-se dar resposta à pergunta central, às perguntas derivadas e validar as hipóteses enunciadas.

Assim, com o culminar deste trabalho, irão neste capítulo ser verificadas as duas hipóteses enunciadas, vai-se dar resposta às três perguntas derivadas, serão tecidas reflexões finais, e algumas recomendações sobre o tema da investigação, escalpelizadas as limitações com que o investigador se deparou durante toda a investigação e, por fim, serão referidas as possíveis investigações futuras e feito o termo do trabalho.

7.2 - Verificação das hipóteses enunciadas

Após a elaboração da análise documental e da análise das entrevistas, já existe matéria e fundamento necessário para a verificação das duas hipóteses.

H1 — O princípio da legalidade é o principal critério de decisão operacional. A hipótese apresenta-se validada após a análise documental e a análise das entrevistas.

Comprova-se que o princípio da legalidade é considerado o principal critério numa decisão operacional. Existe uma complementaridade entre todos os princípios basilares do Direito e de uma intervenção policial. Todavia, o princípio da legalidade está obrigatoriamente no cume, uma vez que sem o mesmo as decisões tornam-se inválidas. Por outro lado, se qualquer um dos outros princípios for violado, automaticamente o da legalidade também o será. Toda a atividade e intervenção policial

têm obrigatoriamente de se reger pelo princípio da legalidade, sob pena das decisões serem inválidas e até mesmo de quem a tomou incorrer em responsabilidade disciplinar, cível ou criminal.

Este princípio é o fundamento de tudo, uma vez que qualquer tomada de decisão nos tempos que correm tem de estar fundamentada na lei, e dentro dos limites que esta impõe.

É, assim, considerado um dos princípios basilares do Direito, sendo que para a GNR este princípio também reveste uma grande importância, uma vez que deve ser o princípio norteador de todas as condutas dos militares da instituição acima designada aquando da tomada de qualquer decisão. Antes de agir é fundamental que se pense em todos os condicionalismos legais, de forma a evitar qualquer ilegalidade ou restrição de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Se estes direitos têm de ser restringidos, então é preciso ter a certeza antes de agir de que a lei o prevê e se é possível a atuação ser enquadrada com o estado de necessidade, considerado uma exceção ao princípio da legalidade.

Em suma, a lei servirá de fundamento para garantir que o exercício de poderes do Estado, através da Administração Pública onde se insere a GNR, seja legítimo.

H2 — Relevância do recurso a assessores jurídicos/legal advisers a fim de fomentar a legalidade da GNR enquanto estrutura da Administração do Estado. A hipótese apresenta-se validada após a análise documental e a análise das entrevistas.

Nos dias de hoje a GNR tem uma grande abrangência de legislação, neste sentido, é necessário que os seus militares saibam o objetivo da criação da mesma para a compreender, e desta maneira a aplicar de uma forma correta, uma vez que todos os atos de polícia têm de se adequar às leis. No entanto, e tendo em conta que existem legislações com um grau elevado de complexidade é necessário que a GNR tenha militares que sejam especialistas na área do Direito.

Hoje em dia existem militares que para além da formação que a instituição lhes forneceu a nível do Direito, posteriormente decidem especializar-se nessa área. Aproveitando os seus recursos humanos e o facto de nem todas as unidades possuírem assessores jurídicos, sendo que as que possuem pertencem aos quadros da GNR mas são oriundos dos extintos Governos Cívicos, era importante que a instituição conseguisse dispor em cada CT de um assessor jurídico, eventualmente da categoria Oficial que se

especializou na área do Direito. Este assessor jurídico combinaria um misto de uma formação mais sólida no âmbito do Direito, mas também a sua experiência no terreno.

O seu papel poderia ser mais preventivo, servindo como membro de assessoria a nível jurídico dos CT. Na realização das entrevistas foi possível apurar junto do E5 que haveria vantagens na implementação dos mesmos em todas as unidades territoriais devido ao facto de muitos dos pedidos de esclarecimento que chegam à Divisão de Consultadoria Jurídica do Comando-Geral poderem ser resolvidos por assessores jurídicos nos próprios comandos. Desta forma, haveria sempre um membro responsável para encontrar soluções face a determinados problemas jurídicos, possibilitando melhores decisões não só a nível interno, mas também externo. Estes assessores jurídicos das unidades estariam ligados a uma componente interna de assessoria e colaboração ao comandante para mediar toda a atuação operacional.

O próprio assessor jurídico de um determinado CT poderia ficar responsável pela continuação da formação dos seus militares, implementando um treino na componente jurídica para os militares da GNR estarem o melhor preparados possível para responderem a todas as adversidades no terreno.

Neste âmbito, a formação é deveras importante, porque só uma sólida formação no ramo jurídico garante um à vontade dos militares em trabalhar com a legislação.

7.3 - Resposta às perguntas derivadas

QD1 — Em que medida o princípio da legalidade pode afetar a execução prévia da atuação dos militares da Guarda Nacional Republicana?

Após a análise documental e a análise das entrevistas, mais propriamente da segunda questão, pode verificar-se que a execução prévia se encontra sempre relacionada com o princípio da legalidade, sendo um bom exemplo disso uma ordem de dispersão dada pelos militares da GNR.

Em qualquer atividade operacional que a GNR desenvolve é necessário que a sua atuação esteja sempre dentro dos limites impostos pela lei.

Assim sendo, o princípio da legalidade tem de estar sempre salvaguardado por quem exerce as funções de comando.

QD2 — Qual o melhor meio de fomento do princípio da legalidade como critério de decisão operacional?

O melhor meio de fomento do princípio da legalidade como critério de decisão operacional é através da formação a nível jurídico. Só através desta é que os comandantes sabem quais os limites impostos pelas leis numa tomada de decisão operacional. Tendo os militares da GNR a possibilidade de conhecer o conteúdo e importância do princípio da legalidade que norteia toda a atuação da Guarda.

QD3 — Qual a vantagem da implementação de assessores jurídicos/*legal advisers* para mediar a atuação operacional da GNR nas suas unidades?

Tendo por base a resposta da H2 verificou-se que existem vantagens a nível das decisões operacionais. O assessor jurídico ajudaria um CT a tratar dos assuntos jurídicos tanto a nível interno como externo, atuando de uma forma preventiva e proativa. Contudo nem todas as unidades da GNR têm um assessor jurídico.

7.4 - Reflexões finais

Após a validação das hipóteses e das respostas às perguntas derivadas formuladas no Capítulo 1, é momento de responder à pergunta de partida “**Qual a importância do princípio da legalidade na atuação operacional?**”. Pode-se concluir que este princípio é o sustento de qualquer atuação numa vertente operacional. Todas as atuações das FSS, onde se insere a GNR, têm de estar obrigatoriamente vinculadas à legalidade. Previamente a uma decisão é necessário que o autor desta reflita e opte por uma modalidade de ação que respeite todos os condicionalismos legais. Só assim é que uma decisão pode ser considerada válida e legítima. Sempre que um órgão de polícia criminal aplique as medidas cautelares e de polícia, é necessário que anteriormente à sua aplicação elabore um juízo para garantir que a medida está realmente tipificada na lei, uma vez que todos os atos de polícia têm de se adequar às leis. É a própria CRP que limita a atuação policial, já que esta impõe à Administração Pública, onde se insere a GNR, que se guie por princípios estruturantes onde se salienta o da legalidade.

Em suma, o princípio da legalidade não pode ser violado numa tomada de decisão operacional, dado que se o mesmo não for apreciado vai fragilizar a dita decisão devido à mesma ser inválida do ponto de vista jurídico, podendo inclusive sucederem-se sanções disciplinares para quem decide e executa a ação. Neste aspeto, a formação a nível jurídico torna-se fundamental quer a nível académico, quer a nível militar. Como tal, para que haja uma eficácia no cumprimento do princípio da legalidade é importante haver uma sólida formação a nível jurídico, tal como um aperfeiçoamento dos conhecimentos adquiridos com esta formação. Neste âmbito, pode-se enquadrar um assessor jurídico, que poderá implementar um treino na componente jurídica, para dar continuidade à formação já nas unidades, tal como servir de apoio para todas as decisões ligadas à área jurídica no trabalho diário desenvolvido pela GNR.

7.5 - Recomendações e Limitações

O presente RCFTIA passou por algumas limitações que dificultaram o percurso de investigação. No que concerne à realização do trabalho constatou-se que embora o programa curricular de formação dos cursos das armas da GNR na AM contemple uma componente bastante considerável na área das Ciências Jurídicas, continua a faltar algum desenvolvimento das mesmas, nomeadamente no que diz respeito à sua componente prática.

Por outro lado, o investigador deparou-se com várias dificuldades a nível metodológico para a realização deste RCFTIA uma vez que a formação ministrada nesta área é insuficiente. Desta forma, o ideal seria os alunos da AM iniciarem essa formação mais cedo, de forma a colmatar o défice da mesma.

Por fim, e relativamente às 10 semanas exclusivas para a realização do presente RCFTIA, estas são consideradas suficientes, no entanto e findo esse tempo não foi dado hipótese, aos cursos da GNR, de futuras revisões e conseqüentes correções.

7.6 - Investigações futuras e fecho

É de todo importante salientar que, neste RCFTIA é impossível investigar todas as temáticas com o grau de profundidade desejado. Assim, foi necessário delimitar o objeto de estudo.

Relativamente ao tema, existem mais aspetos que poderiam ser abordados e que poderiam trazer benefícios à GNR. Neste sentido, poderia ser criada uma equipa de estudo para investigar qual o impacto que haveria no serviço operacional, mais propriamente nas unidades territoriais, com a implementação de assessores jurídicos/*legal advisers* para mediar toda a componente jurídica nas decisões operacionais.

O intuito da realização deste trabalho é fornecer algum contributo no sentido de melhorar o desempenho diário da missão da GNR, para, possivelmente, provocar a discussão de alguns aspetos que poderiam ser melhorados, mais propriamente da implementação de assessores jurídicos/*legal advisers* em todas as unidades territoriais da GNR.

Bibliografia

i. Metodologia Científica

- Academia Militar – Direção de ensino (2011). *Norma de Execução Permanente n.º 520/DE, de 30 de junho*. Trabalho de Investigação Aplicada e outros trabalhos de investigação.
- Bardin, L. (2008). *Análise de conteúdo* (4.ª ed.). Lisboa: Edições 70.
- Freixo, M. J. (2012). *Metodologia Científica: Fundamentos Métodos e Técnicas* (2ª ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (4ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Sarmento, M. M. (2008). *Guia Prático sobre a Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*. (2.ª ed.). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Sousa, M., & Baptista, C. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios - segundo Bolonha*. Lisboa: Pactor.

ii. Livros e Artigos

- Almeida, F. T. (2002). *Princípios Delimitadores Da Polícia Administrativa numa Perspectiva Luso-Brasileira. Em especial, o Princípio da Legalidade Administrativa, Tese de mestrado em direito*. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa.
- Alves, A. C. (2011). *Contributos para uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Edição da Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Amaral, D. F. (1988). *Direito Administrativo* (Vol. II). Lisboa: Diversos.
- Amaral, D. F. (2011). *Curso de Direito Administrativo* (2ª ed., Vol. II). Lisboa: Almedina.

- Barreto, L. M. (2012). *O poder discricionário da polícia* (Pós-graduação em Direito e Segurança). Lisboa: Faculdade de Direito Universidade Nova de Lisboa.
- Branco, C. (2010). *Guarda Nacional Republicana - Contradições e Ambiguidades* (1ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Canotilho, J. J. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1984). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (2ª ed., Vol. I). Coimbra: Coimbra Editora.
- Caupers, J. (2007). *Introdução ao Direito Administrativo* (9ª ed.). Lisboa: Âncora Editora.
- Dias, H. V. (2012). *Metamorfoses da Polícia - Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*. Coimbra: Almedina.
- Fontes, J. (2008). *Do Controlo Parlamentar da Administração Pública* (2ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Fontes, J. (2009). *Teoria Geral do Estado e do Direito* (2ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Fontes, J. (2007). *Curso Sobre o Código do Procedimento Administrativo* (3ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- GNR. (1996). *Manual de Operações – Volume I*. Lisboa: CEGRAF/GNR.
- GNR. (1997). *Manual de Operações – Volume II*. Lisboa: CEGRAF/GNR.
- Gouveia, J. B. (2005). *Manual de Direito Constitucional* (Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Miranda, J. (1997). *Manual de Direito Constitucional Tomo I O Estado e os Sistemas Constitucionais* (6ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, J. C. (1949). O Princípio da Legalidade na Administração. Em F. D. Ribeiro, *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra* (pp. 384-408). Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra.
- Ramos, A. M. S. (2009). *Tomada de Decisão na Atividade Policial* (Pós-graduação em Direito e Segurança). Lisboa: Faculdade de Direito Universidade Nova de Lisboa.
- Silva, G. M. (2001). *Ética Policial e Sociedade Democrática*. Lisboa: ISCPSI.
- Sousa, M. R., & Matos, A. S. (2008). *Direito Administrativo Geral Introdução e princípios fundamentais Tomo I* (3ª ed.). Lisboa: Dom Quixote.

Soares, R. E. (1981). *Princípio da legalidade e administração constitutiva*. Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra (pp.169-191). Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra.

Valente, M. M. (2012). *Teoria Geral do Direito Policial* (3ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.

iii. Endereços web

Governo de Portugal. (2013). *A Constituição da República*. Recuperado em 27 de Maio, 2013, de <http://www.portugal.gov.pt/pt/a-democracia-portuguesa/a-constituicao-da-republica/a-constituicao-da-republica.aspx>.

iv. Diplomas Legais

Assembleia da República, (2005). Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 155, 4642-4686. Constituição da República Portuguesa (CRP) – sétima revisão constitucional.

Assembleia da República, (2007). Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 213, 8043-8051. Aprova a Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR).

Assembleia da República, (2008). Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 167, 6135-6141. Aprova a Lei de Segurança Interna (LSI).

Assembleia da República, (2009). Lei n.º 145/99, de 1 de setembro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 204, 6082-6103. Aprova o Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (RDGNR).

Ministério da Administração Interna – Guarda Nacional Republicana – Comando-Geral. (2010). Despacho n.º 10393/2010 de 22 de junho. *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 119, 33856-33891. Aprova o Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana (RGSGNR).

Ministério da Administração Interna, (2009). Decreto-Lei n.º 297/2009 de 14 de outubro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 199, 7662-7700. Aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (EMGNR).

Presidência do Conselho de Ministros, (1996). Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 26, 168-194. Aprova o Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Presidência do Conselho de Ministros, (2002). Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002 de 7 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 50, 1669-1671. Regista a adoção pelos agentes da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, do Código Deontológico do Serviço Policial.

Apêndice A

Carta de apresentação

ACADEMIA MILITAR



RELATÓRIO CIENTÍFICO FINAL DO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

“O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE COMO CRITÉRIO DE DECISÃO OPERACIONAL”

O Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada, que se encontra em realização, subordinado ao tema “O princípio da legalidade como critério de decisão operacional”, tem como principal objetivo analisar em que medida o princípio da legalidade se pode afirmar como critério de decisão operacional, designadamente nas missões desempenhadas pela Guarda Nacional Republicana.

Neste sentido, assume extrema relevância obter o testemunho de profissionais que no seu dia-a-dia desenvolvem atividades relacionadas com o desempenho operacional da Guarda.

Desta forma, solicito a V. Ex.^a que me conceda esta entrevista, dispondo de algum do seu tempo para responder às questões que se seguem, uma vez que a sua opinião é deveras importante e constitui uma forma de valorização do trabalho que estou a desenvolver.

Grato pela sua colaboração,

Atenciosamente

Aspirante de Cav. GNR Patrick Cardoso do Vale

Apêndice B

Entrevista Doutora Helena Marques

Assessora Jurídica do CT Coimbra

1 – Na sua opinião qual é o grau de importância do princípio da legalidade numa tomada de decisão operacional?

É fundamental, qualquer decisão operacional tem obrigatoriamente uma componente que se encontra nas normas, em que naturalmente, estas têm de ser seguidas. No entanto, pode haver uma orientação no sentido de gerir uma situação concreta e operacional, em que vai haver sempre um lado emotivo, em que é preciso pensar sempre o que se deve fazer e como é que se deve agir. Para tal, é necessário saber aplicar todos os princípios basilares do Direito que têm à cabeça a legalidade. Isto deve-se ao facto de toda a atuação das FSS ter de ser legal, sendo necessário, para tal, cumprir na estrita medida do necessário aquilo que está à cabeça da situação concreta que pode surgir no dia-a-dia. Neste sentido, o princípio da legalidade está acima de todos os princípios da atuação de uma FSS. É um princípio que, na componente operacional, é ponderado muitas vezes no momento, tornando-se assim necessário que o elemento de uma FSS foque o seu primeiro pensamento no enquadramento da atuação com a lei.

Desta forma, é deveras importante conhecer bem a legislação a aplicar em cada caso concreto.

2 – De que forma é que o princípio da legalidade pode afetar a execução prévia da atuação dos militares da Guarda Nacional Republicana?

Ao nível da formação é necessário analisar o princípio da legalidade no antes e no depois da decisão. A atuação prévia enquadrada com este princípio é deveras importante no sentido em que toda a atuação deve ser conforme a lei, e para tal é fundamental haver um conhecimento prévio das leis, das regras, dos princípios, e de

como fazer. Neste ponto de vista, eu considero que todo o conjunto de circulares e normativos que o comando da Guarda vai fazendo sair para os comandos territoriais, e daí para os destacamentos e postos é fundamental. Uma das situações que que é de realçar na GNR é o cuidado que existe para que todo o dispositivo tenha um conhecimento prévio e atempado das alterações legislativas das matérias a tratar, sendo que esse conhecimento prévio e atempado nota-se não só na atuação, mas também depois na qualidade da decisão. Esta qualidade, que resulta muito da formação que é dada aos oficiais, sargentos e guardas, decorre principalmente das normas e padronização que é feita a nível do Comando-Geral para todos os comandos, levando a que a atuação da GNR esteja conforme a lei.

3 – Considera o estado de necessidade que constitui uma exceção ao princípio da legalidade, importante na atuação dos comandantes da Guarda Nacional Republicana?

É importante do ponto de vista da decisão. Isto porque no processo de tomada de decisão em estado de necessidade, que pode acontecer em várias situações durante a atuação das FSS, não pode haver os chamados estados de alma. Nestes casos, é necessário haver ações que têm de estar sempre bem estruturadas e baseadas numa ação padronizada pela instituição, recorrendo, para tal, ao escalão superior a fim de legitimar a decisão.

4 – Qual o papel da formação a nível jurídico para o fomento do princípio da legalidade?

É fundamental. Nós somos a interpretação da lei, podendo haver uma interpretação extensiva ou restritiva. Podemos dizer que eu aplico a letra da lei, no entanto, pode haver casos concretos que fiquem mal resolvidos com a mera aplicação da lei. Como tal, é preciso ir mais além e perceber o preâmbulo da lei para saber a causa e a finalidade que o legislador idealizou, quando a mesma foi criada.

Daí a grande diferença de um jurista para alguém que perceba muito bem português, uma vez que o jurista é capaz de interpretar o pensamento do legislador na elaboração de uma lei. Assim, a importância do princípio da legalidade, neste aspeto, é saber interpretar aquela lei de entre um conjunto de leis que com ela fazem a harmonia

do sistema jurídico, para aquele caso concreto. O papel da formação ao nível do princípio da legalidade é fundamental porque traduz-se na capacidade de interpretar um normativo com o conjunto de todos os princípios basilares do Direito, princípios estes, que só se obtêm com formação.

5 – No seu entendimento haverá vantagens na implementação de assessores jurídicos/*legal advisers* para mediar a atuação da Guarda Nacional Republicana nas suas unidades?

Sim, desde o próprio atendimento aos cidadãos, até ao desempenho dos militares da instituição, que durante a sua atuação podem ter algum tipo de dúvidas, situações em que o assessor jurídico pode prestar um apoio fundamental. Existe um conjunto de matérias e áreas da GNR em que o assessor jurídico pode intervir preventivamente, servindo de apoio, como por exemplo, na ajuda na elaboração correta de expediente, ou até mesmo na realização de um determinado relatório que tenha de ser enviado para o tribunal. Desta forma, todo o trabalho desenvolvido por um jurista tem de ser encarado como sendo preventivo, para garantir que todas as decisões dos comandantes sejam boas, equitativas e legais.

Apêndice C

Entrevista Coronel Óscar Rocha

Diretor da Direção de Investigação Criminal do Comando Operacional da GNR

1 – Na sua opinião qual é o grau de importância do princípio da legalidade numa tomada de decisão operacional?

Acaba por ser o fundamento de tudo, porque quando existe uma decisão operacional esta consubstancia-se numa ordem escrita ou oral. Assim, o princípio da legalidade é determinante, uma vez que quando existe uma ordem esta tem de se basear em dois critérios objetivos. O primeiro deve-se ao facto deste princípio assentar num ato nominativo, isto é, se a pessoa em questão, que dá a ordem, tem ou não competência para a emitir. O segundo diz respeito ao conteúdo da ordem, que tem subjacente um conteúdo legal relativamente ao tema sobre a qual versa a ordem.

No fundo, uma ordem, mais do que um sustentáculo legal sobre quem a emite, não pode infringir o preceito legal, uma vez que pode levar ao seu não cumprimento por parte do destinatário. Por outro lado, uma ordem pode ser ilegal por duas vias: A primeira relativamente à entidade que a emite, que pode não ter competência para o efeito e a segunda quanto ao conteúdo, porque versa contra uma disposição legal. Em suma, uma ordem nunca pode ir contra um preceito escrito.

Este preceito da legalidade nas vertentes do emissor e do conteúdo são aquilo que no fundo fazem prevalecer a ordem.

No fundo, o princípio da legalidade acaba por ser fundamental dado que estas duas componentes têm de estar sempre ligadas a este princípio.

2 – De que forma é que o princípio da legalidade pode afetar a execução prévia da atuação dos militares da Guarda Nacional Republicana?

A falta de legalidade, seja no seu emissor ou no seu conteúdo, legitima o não acatamento da ordem, levando à falta de legitimidade. Á contrário, se a ordem provém

de uma entidade que tem competência para a emitir, e essa própria ordem não viola nenhum comando legal, há um dever de obediência à mesma. Se, neste caso concreto, não houver obediência à ordem a pessoa que a terá de cumprir incorre num ato de insubordinação.

No fundo, em termos de consequências, se a própria ordem versa num vício, não há dever de cumprimento, acabando por legitimar o incumprimento. Caso a ordem verse no princípio da legalidade, faz com que esta tenha de ser acatada.

3 – Considera o estado de necessidade que constitui uma exceção ao princípio da legalidade, importante na atuação dos comandantes da Guarda Nacional Republicana?

Sim, porque este princípio da necessidade pode ser encarado em duas vertentes. Por um lado, este princípio pode resultar de um ato abstrato, que pode determinar uma suspensão parcial ou total daquilo que são os normativos legais dos direitos, liberdades e garantias, sendo um bom exemplo, o estado de sítio e de emergência: duas situações concretas, em que momentaneamente têm de ser suspensos alguns direitos, liberdades e garantias. Neste âmbito, também a GNR tem dever de intervenção, sendo que o estado de necessidade suspende de alguma forma direitos, liberdades e garantias que podem levar à emissão de ordens em concreto, que são observância para esse mesmo estado de necessidade.

A nível penal acontece a mesma coisa, havendo o chamado estado de necessidade desculpante, em que se atua perante determinadas situações, que restringem direitos, liberdades e garantias, para se salvaguardar um bem maior.

Por outro lado, na esfera da vivência social das pessoas poder-se-á encontrar um terceiro quadro, que tem a ver com a própria LSI. Isto porque, neste diploma legal, estão previstas as medidas especiais de polícia, que são nada mais, nada menos, do que atos cautelares que têm de ser utilizados no imediato, tendo em vista um determinado incidente, bem como a sua gestão. A nível da LSI se encontra a possibilidade de proceder ao impedimento de circulação de uma determinada via, que tem de ser determinado por uma autoridade administrativa, perante uma prévia comunicação. No entanto, se existe um acidente de viação e eu tenho de socorrer os feridos, será necessário cortar a circulação. Como existe liberdade em circular nas autoestradas, as pessoas, perante este facto, ficam impedidas de usufruir do referido Direito. Assim, esse

estado de necessidade momentâneo, ao abrigo das medidas cautelares e de polícia da LSI, prevê que nesses casos em concreto, seja possível utilizar determinados comandos que, de alguma forma violam o procedimento normal, e aplicar medidas excepcionais que restringem os direitos das pessoas e que acabam por suspendê-los.

4 – Qual o papel da formação a nível jurídico para o fomento do princípio da legalidade?

É essencial. A atividade de polícia tem uma margem de discricionariedade muito grande, e não poderia ser de outra forma, uma vez que para a dita margem ser curta implicaria que houvesse uma regulação exaustiva dos comportamentos. Sendo o nosso Direito negativista, ou seja, proibindo aquilo que não podemos fazer, significa que se pode fazer tudo aquilo que não viole o código. Ora este fazer tudo, é um mundo muito mais alargado do que o que eu não posso fazer, o que quer dizer que o regime de discricionariedade é muito maior. No entanto, não se pode confundir a discricionariedade com a arbitrariedade. Numa atuação arbitrária não se atende às normas legais, ou seja, é uma atuação conforme a nossa própria vontade. Numa atuação discricionária está-se sujeito a um conjunto de normas em que vai haver um leque de opções que podem ser tomadas, ou seja, sem infringir as normas, tenho um conjunto variado de condutas que posso adotar, que se circundam da minha decisão, dentro da área discricionária. No entanto, neste leque de opções discricionárias há vai haver uma exigência muito maior na obediência à lei. Deste modo, como a lei não tipifica de uma forma muito apertada a minha conduta, dando-me uma certa liberdade, eu tenho uma maior obrigação de saber quais são os meus limites para poder tomar uma decisão.

Assim, o conhecimento efetivo dos limites de decisão só resulta do conhecimento da lei. Temos o caso do regime da utilização das armas de fogo, que é um dos regimes mais apertados, mas onde também existe alguma discricionariedade.

É este regime de discricionariedade que leva a que tenhamos um conhecimento muito aprofundado das balizas de atuação, que só pode resultar do conhecimento efetivo da lei.

Em suma, é essencial e necessária a formação contínua e uma autoformação, com o objetivo de se obter cada vez mais e melhores conhecimentos.

5 – No seu entendimento haverá vantagens na implementação de assessores jurídicos/*legal advisers* para mediar a atuação da Guarda Nacional Republicana nas suas unidades?

Os assessores jurídicos auxiliam o estudo de uma situação concreta ou uma tomada de decisão. Perante uma determinada situação, estes podem estudar e encontrar uma solução a um problema jurídico. No entanto, esta resposta irá ser sempre desfasada no tempo, isto é, não é possível, de forma alguma, que uma patrulha perante um determinado acidente o reporte, esperando que lhe deem uma orientação sobre o modo de agir. Assim, se a patrulha necessitar de alguma resposta deve dirigir-se ao seu comandante de posto, e se, mesmo este, não souber responder reporta ao comandante de destacamento. Existe uma linha hierárquica que tem de estar apta e capaz de, perante cada situação, indicar aos seus militares, quando lhes surjam dúvidas, quais os procedimentos que estes deve adotar. No entanto, e sem prejuízo de no final do incidente haver um reporte da ocorrência de dúvidas que possa haver a nível de legislação, ou até mesmo de algum enquadramento técnico, é importante que se coloque esta situação ao assessor jurídico para que este possa fazer uma avaliação jurídica, da qual resulte uma opinião. A própria emissão de diretivas para o dispositivo é um exemplo disso mesmo.

Noutros casos em concreto, isto é, levado sobre uma outra via, dentro do corpo doutrinário, que existe nas forças ou dentro de uma instituição, sendo que a doutrina no é o conhecimento acumulado das situações, que deve levar num determinado momento à adoção de um determinado comportamento como um comportamento tipo. Assim, o corpo doutrinário acaba também por fazer parte de uma intervenção e análise jurídica. Logo, esta assessoria jurídica acaba sempre por ter uma componente caracterizada por possuir conhecimentos técnicos, devido ao facto de ser constituída por juristas, que devem fazer um estudo legal de determinadas normas e encontrar soluções para os problemas que possam surgir. Assim, todos os assessores jurídicos são uma mais-valia e eu defendo que todos os CT deveriam possuir um assessor jurídico para poder haver uma melhor decisão.

Apêndice D

Entrevista Capitão Varela Pereira

Chefe Grupo Disciplinar de Legislação Policial da EG

1 – Na sua opinião qual é o grau de importância do princípio da legalidade numa tomada de decisão operacional?

Na minha opinião, é impossível tomar uma decisão, hoje em dia, no seio da Guarda, que não tenha por base o princípio da legalidade. Não dá para emitir uma ordem sem ter como base a legalidade, sob pena de incorrer em responsabilidade disciplinar e criminal. Toda a componente da atividade operacional tem de, obrigatoriamente, seguir o princípio da legalidade, até porque o nível das instâncias de controlo da atividade policial é enorme. Apesar de estar prevista alguma discricionariedade na atividade operacional, nomeadamente na componente contraordenacional, também esta última tem de ter em conta a legalidade.

2 – De que forma é que o princípio da legalidade pode afetar a execução prévia da atuação dos militares da Guarda Nacional Republicana?

O princípio da legalidade vincula que toda a atuação seja conforme a lei, desta forma, também a GNR tem de atuar conforme a lei.

3 – Considera o estado de necessidade que constitui uma exceção ao princípio da legalidade, importante na atuação dos comandantes da Guarda Nacional Republicana?

Relativamente ao estado de necessidade, previsto no art.º 3.º, n.º 2 do CPA, que nos permite sacrificar alguns interesses e alguns direitos consagrados legalmente para salvaguardar alguns interesses superiores, por exemplo, em casos de calamidade e casos

em que é necessário interromper uma estrada, o que vai contra o direito de livre circulação, considero importante o conhecimento para uma correta atuação, sendo muito importante a experiência por parte dos comandantes para atuar nestas exceções.

4 – Qual o papel da formação a nível jurídico para o fomento do princípio da legalidade?

A formação a nível jurídico é fundamental. Se analisarmos os cursos de formação ministrados pela GNR, podemos chegar à conclusão que todos têm uma forte componente nas áreas jurídicas. A GNR tem uma grande tradição na passagem dos conhecimentos jurídicos aos seus quadros, uma vez que todos os militares da Guarda têm de atuar com base no Direito. Deste modo, só através do conhecimento das leis é que se atinge a proficiência e uma maior qualidade no trabalho. Por outro lado, tal como a formação, também a preparação para atuar se torna importante. Com a alteração das leis ao longo do tempo, é necessário que se incuta nos militares um gosto pela sua contínua atualização, a chamada autoformação.

5 – No seu entendimento haverá vantagens na implementação de assessores jurídicos/*legal advisers* para mediar a atuação da Guarda Nacional Republicana nas suas unidades?

Nos dias que correm, a complexidade jurídica dos problemas é enorme, daí ser necessário haver especialistas na área do Direito. Como tal, defendo a existência de assessores jurídicos da própria Guarda nas unidades, ligados a uma componente interna de assessoria e colaboração ao comandante, para mediar toda a atuação operacional.

Apêndice E

Entrevista Capitão Romeu Martins

Comandante Destacamento Territorial de Coimbra do CT Coimbra

1 – Na sua opinião qual é o grau de importância do princípio da legalidade numa tomada de decisão operacional?

O grau de importância é elevado, não há decisão nenhuma em que no âmbito da decisão operacional possa ser descurado o princípio da legalidade. Desde das decisões mais banais, como uma simples fiscalização de trânsito, a algo mais elaborado, como por exemplo, uma busca domiciliária. Tudo tem de ser bem ponderado com o princípio da legalidade. Para tal, é necessário saber o que é legal numa determinada situação, ou seja, o que está consagrado na lei, para evitar que as nossas decisões sejam ilegais.

Em suma, o princípio da legalidade é o aspeto mais importante no processo de tomada de uma decisão operacional e que nunca pode ser descurado.

2 – De que forma é que o princípio da legalidade pode afetar a execução prévia da atuação dos militares da Guarda Nacional Republicana?

O princípio da legalidade tem de ser sempre salvaguardado, principalmente por aqueles que desempenham funções de comando, seja o comandante da patrulha, o comandante de posto ou mesmo o comandante de destacamento.

Numa determinada situação, é preciso saber sempre quais os limites e poderes que as leis nos conferem e das várias possibilidades de modalidades de ação, para podermos atuar em conformidade com a situação em concreto.

Assim a execução prévia vai estar sempre diretamente relacionada ligada com o princípio da legalidade.

3 – Considera o estado de necessidade que constitui uma exceção ao princípio da legalidade, importante na atuação dos comandantes da Guarda Nacional Republicana?

Efetivamente é importante, e que tem de ser sempre atendida, no entanto, são situações que só surgem em determinados casos muito concretos. O estado de necessidade, apesar de ser uma exceção, acaba sempre por estar previsto, o que leva a que a nossa atuação tenha de estar enquadrada com os limites que a lei nos confere.

Estas exceções, quando existem, são para ser seguidas, não são apenas uma faculdade. Acabam por ser obrigações em determinadas situações. Quando a lei prevê uma determinada exceção, é necessário que os órgãos de polícia criminal as conheçam e que atuem em conformidade com as mesmas. Muitas das vezes são possibilidades, no entanto acabam por ter algum grau de obrigatoriedade em atuar em conformidade com as mesmas.

4 – Qual o papel da formação a nível jurídico para o fomento do princípio da legalidade?

É deveras importante. Toda a formação para os órgãos de polícia criminal acaba por ter uma grande importância. Como em qualquer disciplina, os princípios têm de ser os primeiros a ser assimilados para posteriormente se compreender todas as normas e a relação daquilo que a lei prevê, tal como as aplicações na prática. Todo o órgão de polícia criminal tem de ter uma formação mínima no âmbito do Direito, e dentro do Direito em determinados ramos que têm mais relevância do que outros, mais propriamente no âmbito do Direito Administrativo, do Direito Penal e do Direito Processual Penal.

Deste modo o princípio da legalidade tem de estar subjacente a todas as formações ministradas.

5 – No seu entendimento haverá vantagens na implementação de assessores jurídicos/*legal advisers* para mediar a atuação da Guarda Nacional Republicana nas suas unidades?

É uma enorme mais-valia para um maior apoio a um comandante de unidade. São diversas as matérias onde a Guarda tem de atuar, e cada vez mais o ordenamento jurídico tem particularidades em determinados ramos do Direito que nem sempre são de fácil assimilação por parte do efetivo geral. Neste sentido, a questão dos assessores jurídicos assume cada vez mais uma importância acrescida não só para tratar das questões internas, mas também para assessorar em todas as solicitações que diariamente são feitas à GNR a nível externo. Por outro lado, a própria formação dos militares poderia ser explorada com a implementação de assessores jurídicos nas unidades da GNR.

Apêndice F

Entrevista Tenente Irina Pinto

Assessora Jurídica na Divisão de Consultoria Jurídica do Gabinete do General Comandante-Geral da GNR

1 – Na sua opinião qual é o grau de importância do princípio da legalidade numa tomada de decisão operacional?

O princípio da legalidade é um princípio que reveste uma grande importância no nosso ordenamento jurídico. A par de outros, este princípio tem previsão constitucional, pois o n.º 2 do art.º 266.º da CRP consagra que “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei [...]”. Daqui se infere a grande importância que este princípio tem na atuação da GNR, nomeadamente através da tomada de decisões operacionais, pois a nossa Instituição integra a Administração Pública. Assim sendo, este deve ser o princípio norteador de todas as condutas dos nossos militares aquando da tomada de decisões operacionais, porque eles só poderão tomar essas decisões com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos.

2 – De que forma é que o princípio da legalidade pode afetar a execução prévia da atuação dos militares da Guarda Nacional Republicana?

Em primeiro lugar, importa referir que a lei atribui à Administração Pública a possibilidade de impor coativamente aos particulares as decisões unilaterais, que constituam para aqueles, determinados deveres ou encargos e que não sejam por eles voluntariamente cumpridas (o designado privilégio da execução prévia). De acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 149.º do CPA, “o cumprimento das obrigações e o respeito pelas limitações que derivam de um ato administrativo podem ser impostos coercivamente pela Administração sem recurso prévio aos tribunais, desde que a imposição seja feita pelas formas e nos termos previstos no presente Código ou admitidos por lei”. Um bom exemplo que temos da manifestação deste poder da

Administração é uma ordem de dispersão dada pelos militares da GNR. Ora, da leitura da parte final do n.º 1 do art.º 149.º se conclui que a atuação dos militares da GNR (no caso em concreto, uma ordem de dispersão) poderá, efetivamente, impor aos cidadãos determinados deveres mas, para que tal imposição possa operar, terá de ser feita “pelas formas e nos termos previstos no presente Código ou admitidos por lei”. Isto significa que, aquando da sua atuação, os militares terão de ter em consideração o princípio da legalidade. Portanto, mais uma vez, este princípio condiciona toda e qualquer atuação dos militares da GNR.

3 – Considera o estado de necessidade que constitui uma exceção ao princípio da legalidade, importante na atuação dos comandantes da Guarda Nacional Republicana?

Grande parte da doutrina administrativa considera que o princípio da legalidade tem três exceções, sendo uma delas a teoria do estado de necessidade. Segundo esta teoria, em determinadas situações excecionais (estado de guerra, estado de sítio ou em caso de grave calamidade natural) a Administração Pública (da qual a GNR faz parte) fica dispensada de seguir o processo legal estabelecido para situações ditas “normais”, ainda que tal atuação implique o sacrifício de direitos dos particulares. O n.º 2 do art.º 3.º do CPA estabelece que “os atos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código, são válidos desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo [...]”. Assim sendo, todos os militares da GNR terão de ter em consideração que poderão atuar, de facto, com preterição de algumas normas jurídicas mas apenas poderão fazê-lo se o resultado que pretendem alcançar não puder ser alcançado de outro modo. Ora, isto leva a que os comandantes necessitem de ponderar bastante se, numa determinada situação, a sua atuação é legalmente admissível e, caso não o seja, se está perante uma situação de estado de necessidade e se o resultado que quer alcançar apenas pode ser atingido daquela forma. E, em grande parte das situações, esta ponderação terá de ser feita num curto período de tempo, o que ilustra bem a dificuldade do que é comandar.

4 – Qual o papel da formação a nível jurídico para o fomento do princípio da legalidade?

A formação a nível jurídico de todos os militares reveste um papel fundamental e deverá ser uma constante preocupação na formação dos militares de todas as categorias. Assim sendo, através de uma sólida formação jurídica, os nossos militares terão a possibilidade de conhecer o conteúdo e importância deste princípio norteador da sua atuação. Será através dessa formação jurídica que os militares saberão se podem tomar determinadas decisões com base na lei e se essas decisões estão dentro dos limites por ela impostos.

5 – No seu entendimento haverá vantagens na implementação de assessores jurídicos/*legal advisers* para mediar a atuação da Guarda Nacional Republicana nas suas unidades?

Hoje em dia temos vários militares de todas as categorias que, para além da sua formação de base, optaram por fazer uma formação na área do Direito. Desta forma, e aproveitando os recursos que a GNR tem, esses militares poderiam ser colocados em funções de assessoria jurídica das Unidades da GNR, para além dos que já existem em algumas Unidades tais como o Comando-Geral, o CARI ou alguns CT (Beja, Santarém, Braga, Viseu, Vila Real e Coimbra), embora estes juristas sejam civis. De facto, dando ênfase à antiga questão de que deve ser colocada a pessoa certa no lugar certo, seria uma mais-valia para a GNR efetuar uma relação de todos os militares com formação jurídica, para que estes pudessem ser distribuídos pelas várias Unidades, prestando funções de assessoria jurídica. No meu entendimento, as vantagens aumentam quando se tratam de Unidades Territoriais pois muitos dos pedidos de esclarecimento que chegam à Divisão de Consultadoria Jurídica do Comando-Geral poderiam ser resolvidos por assessores jurídicos dos comandantes dos CT. Muitas das dúvidas que os comandantes têm estão, precisamente, relacionadas com a tomada de decisão em situações operacionais.

Anexos

Anexo A – Organograma da segurança interna

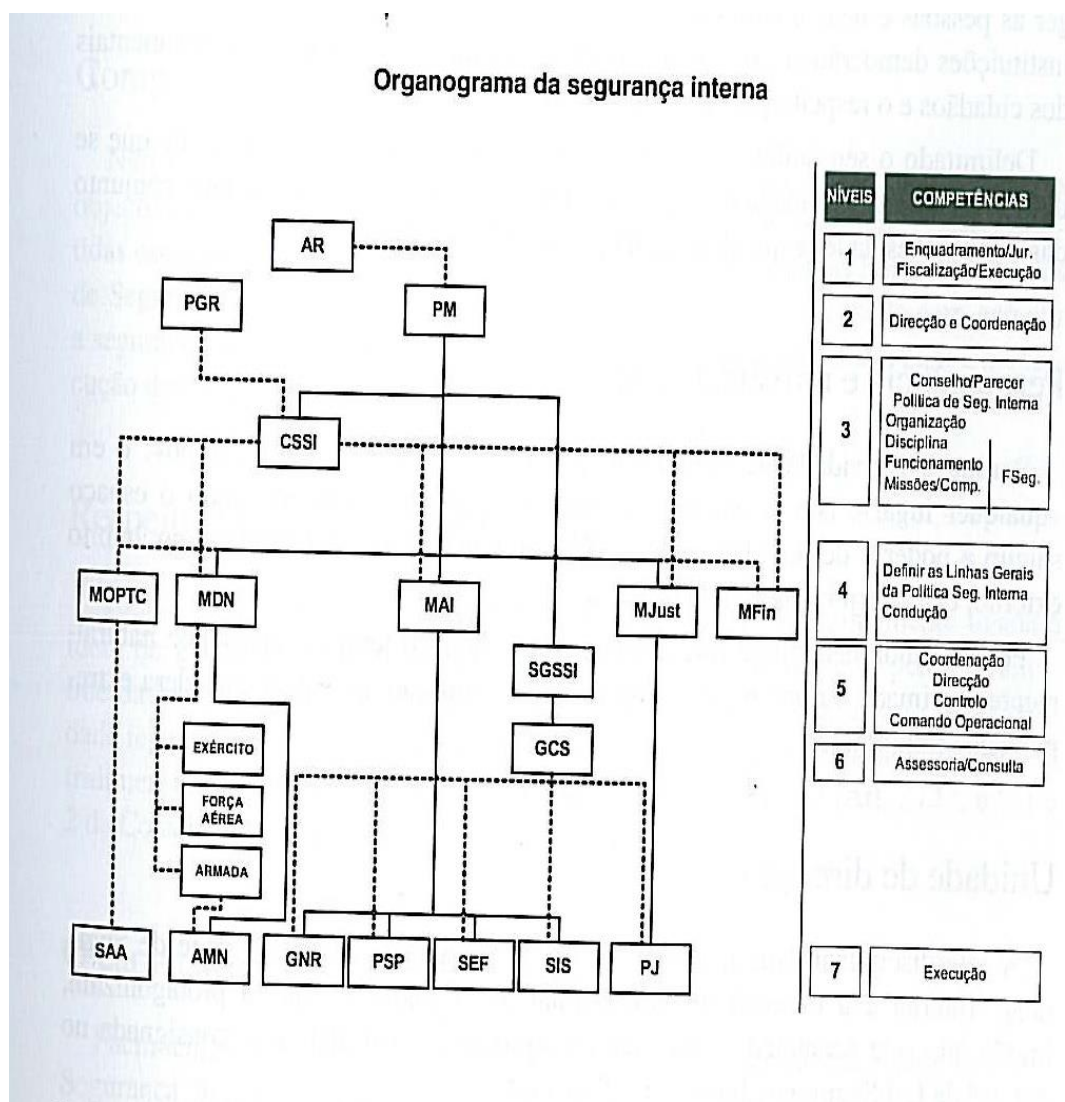


Figura n.º 2 - Organograma da segurança interna

Fonte: Branco (2010, p.93)

Anexo B – Estrutura de Comando da GNR

Quadro n.º 7 - Estrutura de comando da Guarda

Fonte: (GNR, 2010)

ORGANIZAÇÃO

ESTRUTURA DE COMANDO Comando da Guarda	
Comandante-Geral	
2º Comandante Geral	
Orgãos de Inspeção	
	Inspeção da Guarda
Orgãos de Conselho	
	Conselho Superior da Guarda
	Conselho de Ética, Deontologia e Disciplina
	Junta Superior de Saúde
Apoio Geral	
	Secretaria Geral da Guarda

Anexo B1 – Estrutura de Comando da GNR: Órgãos Superiores de Comando e Direção

Quadro n.º 8 - Estrutura de comando da Guarda: Órgãos Superiores de Comando e Direção

Fonte: (GNR, 2010)

ESTRUTURA DE COMANDO Órgãos Superiores de Comando e Direção
Comando Operacional Direção de Operações Direção de Informações Direção de Investigação Criminal Direção do SEPNA Direção de Comunicações e Sistemas de Informações
Comando da Administração dos Recursos Internos Direção de Recursos Humanos Direção de Recursos Financeiros Direção de Recursos Logísticos Direção de Infra-Estruturas Direção de Saúde
Comando de Doutrina e Formação Direção de Formação Direção de Doutrina