



ACADEMIA MILITAR

Mestrado Integrado em Ciências Militares na especialidade de Segurança

A ATUAÇÃO DA GNR NA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

Autor: Aspirante de Infantaria da GNR Carlos Manuel de Magalhães Fraústo

Orientador: Coronel de Artilharia Rui Manuel Ferreira Venâncio Baleizão

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, maio de 2018



ACADEMIA MILITAR

Mestrado Integrado em Ciências Militares na especialidade de Segurança

A ATUAÇÃO DA GNR NA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

Autor: Aspirante de Infantaria da GNR Carlos Manuel de Magalhães Fraústo

Orientador: Coronel de Artilharia Rui Manuel Ferreira Venâncio Baleizão

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, maio de 2018

EPÍGRAFE

“Diz-me a polícia que tens, dir-te-ei o Estado que és”

(Valente, 2012, p. 123).

DEDICATÓRIA

À minha família, da qual muito me orgulho.

A vós devo todas as minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Após finalizado o presente trabalho de investigação, manifesto a minha sentida gratidão e reconhecimento para com todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a sua realização.

Em primeiro lugar deixo uma palavra de profundo agradecimento ao meu orientador, o Sr. Coronel de Artilharia Rui Baleizão, por toda a sua dedicação, rigor, compreensão e tempo despendido para aconselhamento. O seu apoio constituiu-se como um pilar fundamental nesta investigação.

À Sra. Dra. Juíza Desembargadora Manuela Paupério e ao Sr. Dr. Juiz Pedro Menezes pela pronta disponibilidade e pelo notável contributo que me providenciaram nesta investigação.

Ao Sr. Inspetor José Vilalonga e ao Sr. Inspetor João Pedrosa pela informação disponibilizada, que se materializou num contributo indispensável para a elaboração deste trabalho de investigação.

Aos meus camaradas do XXIII Curso de Oficiais da Guarda Nacional Republicana pela amizade, camaradagem e por todos os momentos passados ao longo de cinco anos que em tudo influem, diariamente, no meu percurso.

À minha família, pela qual se justifica todo o meu esforço e dedicação que emprego em tudo o que faço.

À minha namorada por todo o seu apoio e compreensão.

A todos, o meu profundo e sincero agradecimento!

RESUMO

O presente Trabalho de Investigação Aplicada intitula-se: “*A atuação da GNR na garantia dos direitos humanos*” e tem como objetivo geral compreender a garantia dos direitos humanos através da atuação da GNR. Desta forma, surge a seguinte problemática: a atuação da GNR visa a garantia dos direitos humanos?

A metodologia empregue nesta investigação assenta nos métodos descritivo e inquisitivo e visa, com recurso à análise documental e a inquéritos por entrevista, desenvolver uma cadeia de raciocínio, tendo em vista a resposta a perguntas derivadas e concluindo com a resposta à pergunta de partida, dando privilégio a uma abordagem qualitativa.

Neste estudo são abordados, de um ponto de vista teórico, os temas de direitos humanos e da atividade policial exercida pela GNR, incluindo o controlo exercido sobre essa atividade. De seguida, é apresentada a metodologia utilizada na investigação e, ainda, a apresentação, análise e discussão dos resultados. Por fim, são expostas as conclusões, limitações e recomendações para investigações futuras.

Finalizada a investigação, concluímos que a atuação da GNR visa os direitos humanos. A atividade levada a cabo pela GNR é enquadrada pelos ordenamentos jurídicos nacional e internacional e contribui para que os cidadãos usufruam plenamente dos seus direitos. Sendo a face visível da força do Estado, os militares podem, em situações determinadas por Lei, fazer uso de meios coercivos, os quais se encontram limitados de forma a respeitarem princípios de necessidade, adequabilidade e proporcionalidade. Para além dos normativos legais existentes que orientam a conduta dos militares, há entidades externas à GNR, como os tribunais e a Inspeção-Geral da Administração Interna, que fiscalizam as ações executadas no âmbito das competências da GNR. Esse controlo contribui para que a atuação da GNR vise os direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos humanos; Guarda Nacional Republicana; Polícia; Controlo policial.

ABSTRACT

This research, entitled: “*GNR’s performance in the guarantee of human rights*” and its general objective is to understand the guarantee of human rights by the GNR’s performance. As such, the following problem arises: is the GNR’s goal aimed at human rights?

The methodology employed in this research is based on descriptive and inquisitive methods and aims at the development of a chain of reasoning, with recourse to documentary analysis and interview surveys, aiming at the answering of derived questions and concluding with the answer to the question of departure, giving privilege to a qualitative approach.

In this study, from a theoretical point of view, the issues of human rights and police activity carried out by the GNR, including the existing control over this activity, are discussed. Next, the methodology used in the research is presented, as well as the presentation, analysis and discussion of the results. Finally, conclusions, limitations and recommendations for future investigations are presented.

After the investigation, we conclude that the GNR's work is aimed at human rights. The activity carried out by the GNR is framed by national and international legal systems and contributes to the citizens' full enjoyment of their rights. Being the visible face of the State's force, the GNR’s policemen can, in situations determined by law, use coercive means, which are limited in order to respect principles of necessity, adequacy and proportionality. In addition to the existing legal regulations governing the conduct of the military, there are entities outside the GNR, such as the courts and the General Inspectorate of Internal Administration, which oversee the actions carried out within the scope of GNR's competencies. This control contributes to the GNR's work on human rights.

Keywords: Human rights; Guarda Nacional Republicana; Police; Police control

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE FIGURAS	ix
ÍNDICE DE QUADROS	x
LISTA DE APÊNDICES	xi
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	xii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. DOS DIREITOS HUMANOS	4
1.1. Conceito e evolução	4
1.1.1. Delimitação conceptual	4
1.1.2. Genealogia e evolução dos direitos humanos	5
1.2. Dos direitos humanos na ordem jurídica internacional.....	7
1.3. Dos direitos humanos na ordem jurídica interna.....	8
CAPÍTULO 2. DA ATIVIDADE POLICIAL	11
2.1. A Polícia.....	11
2.1.1. A função de Polícia	11
2.2. O Direito à segurança.....	13
2.2.1. O Estado e a segurança.....	13
2.2.2. Funções de prevenção criminal	15
2.2.3. Liberdade vs segurança	16
2.3. Restrições aos direitos fundamentais pela GNR	18
2.3.1. Fundamento das restrições	18
2.3.2. O uso da força	20
2.3.3. Medidas cautelares e de polícia.....	23
2.4. Controlo da atividade policial	26
CAPÍTULO 3. METODOLOGIA	28
3.1. Natureza da investigação.....	28
3.2. Modelo de análise.....	28
3.3. Método de abordagem da investigação	29

3.4. Recolha de dados.....	29
3.5. Tratamento de dados	30
3.6. Entrevistados	31
3.6. Local e data da pesquisa e recolha de dados	31
CAPÍTULO 4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	32
4.1. Introdução.....	32
4.2. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 1	32
4.3. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 2	35
4.4. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 3	37
4.5. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 4.....	39
4.6. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 5.....	42
4.7. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 6.....	43
4.8. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 7.....	45
4.9. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 8.....	46
4.10. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 9.....	48
4.11. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 10.....	50
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
Livros, artigos científicos e outros documentos impressos:.....	56
Legislação:	59
APÊNDICES	I

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura n.º 1 – Pontos em que convergem as concepções monista e dualista	9
Figura n.º 2 – Estrutura do TIA	II

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro n.º 1 – Períodos de grandes diferenciações de sentido e alcance dos direitos das pessoas.....	5
Quadro n.º 2 – Caracterização da amostra.....	31
Quadro n.º 3 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 1	33
Quadro n.º 4 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 2	35
Quadro n.º 5 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 3	38
Quadro n.º 6 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 4	40
Quadro n.º 7 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 5	42
Quadro n.º 8 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 6	44
Quadro n.º 9 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 7	46
Quadro n.º 10 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 8	47
Quadro n.º 11 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 9	49
Quadro n.º 12 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 10	50
Quadro n.º 13 – Relação entre as perguntas derivadas e o guião de entrevista.....	XI

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICES

- Apêndice A** Estrutura do TIA
- Apêndice B** Carta de apresentação
- Apêndice C** Guião de entrevista
- Apêndice D** Relação das perguntas derivadas com o guião de entrevista

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

AP	Administração Pública
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CDSP	Código Deontológico do Serviço Policial
CPP	Código de Processo Penal
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
EMGNR	Estatuto dos militares da Guarda Nacional Republicana
IG	Inspeção da Guarda
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
GNR	Guarda Nacional Republicana
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LOMAI	Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MP	Ministério Público
OE	Objetivos Específicos
ONU	Organização das Nações Unidas
OPC	Órgãos de Polícia Criminal
PP	Pergunta de Partida
PD	Pergunta Derivada
PSP	Polícia de Segurança Pública
RGSGNR	Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana
TIA	Trabalho de Investigação Aplicada
EU	União Europeia

INTRODUÇÃO

De acordo com a estrutura curricular e plano de estudos respeitantes ao Mestrado Integrado em Ciências Militares na especialidade de Segurança¹, no âmbito do qual se formam os Oficiais de Infantaria e Cavalaria da Guarda Nacional Republicana (GNR), é apresentado no último ano do curso um Trabalho de Investigação Aplicada (TIA). O presente trabalho, intitulado “A atuação da GNR na garantia dos direitos humanos” constitui-se como uma exigência à conclusão do Tirocínio para Oficiais e à consequente obtenção do grau de Mestre.

Os TIA têm como objetivo geral a aplicação de competências adquiridas e o desenvolvimento de capacidades que constituam a base de aplicações originais, em contexto de investigação, nos domínios da segurança e defesa nas áreas de especialização, bem como a comunicação das suas conclusões e os conhecimentos e raciocínios a elas subjacentes, de forma clara e sem ambiguidades (Academia Militar, 2015).

Os direitos humanos são universais, pelo que abrangem todos os cidadãos. A GNR, enquanto força de segurança e face visível da força do Estado, assume um papel preponderante na garantia desses direitos. A atuação dos militares da GNR no âmbito da sua atividade policial encontra-se regulada por uma diversidade de documentos legais cujos pressupostos derivam, em muitos casos, de normas do Direito Internacional, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH).

É tarefa do Estado garantir a segurança, que se constitui como uma garantia para o livre exercício dos demais direitos (Canotilho & Moreira, 2014, p. 49). Indissociável da segurança é o direito inalienável à liberdade, o qual carece de defesa, tutela e respeito por parte do Estado. Por essa razão, devem ser minimizados os excessos e os abusos por parte dos seus órgãos e por qualquer outro membro da sociedade (Dias, 2001, p. 17).

A GNR, de acordo com a Lei Orgânica da GNR (LOGNR), tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos². No cumprimento desta missão, os seus militares vêem-se confrontados frequentemente com situações em que devem tomar decisões que podem conduzir à restrição aos direitos dos cidadãos visados. Não é possível recorrer sempre, em tempo útil, às autoridades judiciárias,

¹ Ver Despacho n.º 12819/2013, de 8 de outubro, do Gabinete do Chefe de Estado-Maior do Exército.

² Ver artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

pelo que a montante da tomada de decisão dos militares estão as disposições legais e uma série de princípios orientadores da conduta das autoridades policiais que devem estar sempre presentes em cada atuação.

Muitas ações tomadas pelos militares da GNR concentram em si alguma discricionariedade. A especificidade da função policial caracteriza-se pela possibilidade de recurso a meios coercivos de forma direta e imediata, com o objetivo de impor ao cidadão ou grupo de cidadãos o cumprimento das suas obrigações legais (Clemente, 2015, p.82).

Uma característica dos sistemas democráticos é a fiscalização do exercício do poder de forma a potenciar a realização plena da cidadania e a defesa dos direitos humanos (Maximiniano, 1999, pp. 361 e 362). Para além da Inspeção-Geral (IG) da GNR, que é o órgão responsável pelo desenvolvimento de ações inspetivas e de auditoria ao nível interno, há um controlo externo da atividade policial que passa pelos tribunais, pelo controlo parlamentar, pelo Provedor de Justiça, pela Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), pelos meios de comunicação social e pelo cidadão (Cortinhas, 2016, p. 249).

Pretende-se estudar e compreender o enquadramento legal dos direitos humanos, de que forma estes direitos são garantidos através da atuação dos militares da GNR e como é desenvolvido o controlo sobre essa atuação.

O tema assume especial relevância na formação de um Oficial da GNR, que terá de prosseguir a missão da Instituição de um modo esclarecido e de incutir nos seus subordinados a responsabilidade e os valores inerentes às suas funções.

Após a justificação e enquadramento do tema formulou-se a pergunta de partida que, de acordo com Quivy & Campenhoudt (2013, pp. 31 e 32), se constitui como um primeiro fio condutor da investigação que permite estruturar e dar coerência ao trabalho: **A atuação da GNR visa a garantia dos direitos humanos?**

Seguidamente enumeram-se os objetivos gerais e específicos da investigação. Para Freixo (2012, p. 192), o objetivo de um estudo constitui-se como um enunciado declarativo que indica as intenções do investigador em relação ao que pretende fazer no decurso desse estudo. De acordo com Marconi & Lakatos (2003, p. 156), toda a pesquisa deve ter um objetivo determinado para saber o que se vai procurar e o que se pretende alcançar.

O presente TIA tem como objetivo geral: Compreender a garantia dos direitos humanos através da atuação da GNR.

Segundo Marconi & Lakatos (2003, p. 219), enquanto que o objetivo geral está ligado a uma visão global e abrangente do tema, os objetivos específicos (OE) aspresentam um

caráter mais concreto, desempenhando uma função intermediária e instrumental, permitindo atingir o objetivo geral. Os OE desta investigação são os seguintes:

OE₁: Compreender a temática dos direitos humanos.

OE₂: Compreender a atuação da GNR em matéria de restrição aos direitos humanos.

OE₃: Compreender de que forma é controlada a atividade policial da GNR.

A partir da revisão da bibliografia efetuada, resulta o enquadramento teórico. Este enquadramento dá a conhecer o “estado da arte”, focando os principais conceitos, perspetivas teóricas e pesquisas empíricas de referência e relevantes para a problemática em estudo (Academia Militar, 2016). O enquadramento teórico desta investigação é constituído pelos capítulos 1 e 2, nos quais são abordados os temas de direitos humanos e de atividade policial, respetivamente.

O Capítulo 3 incide sobre a metodologia, métodos, recolha e tratamento de dados. De seguida, no Capítulo 4 é feita a apresentação, a análise e a discussão dos resultados consequentes do trabalho de campo desenvolvido.

Por fim, são ostentadas as conclusões baseadas nos capítulos apresentados, tecendo recomendações para investigações futuras.³

³ Ver Apêndice A: Estrutura do TIA.

CAPÍTULO 1. DOS DIREITOS HUMANOS

1.1. Conceito e evolução

A atual Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra Portugal, no seu artigo 1.º, como uma República baseada na dignidade da pessoa humana. A montante dessa disposição encontramos uma herança multissecular: os direitos humanos.

Propomos um breve estudo sobre o conceito de direitos humanos, com vista ao seu enquadramento na presente investigação e à sua indispensável compreensão.

1.1.1. Delimitação conceptual

Na temática abordada, cumpre-nos especificar a terminologia concreta a utilizar – direitos do homem, direitos humanos ou direitos fundamentais. Os critérios de diferenciação destes conceitos não são unânimes entre os diversos autores.

A expressão primária utilizada é a de *direitos do homem*. Desde logo, o documento que rege estas matérias ao nível internacional designa-se por DUDH. Com a evolução do pensamento da sociedade, esta terminologia foi sendo posta em causa, por ser potencialmente discriminatória face ao exercício destes direitos por parte das mulheres. A questão que aqui subjaz é “se nenhum homem se reveria numa expressão do tipo [Direitos da Mulher] porque terão as mulheres de aceitar a denominação Direitos do Homem?” (Martins, 2011, p. 83). Resta-nos abordar a expressão *direitos fundamentais*. De acordo com Miranda (1998, p. 48), esta “tem sido nas últimas décadas a preferida pela doutrina e pelos textos constitucionais para designar os direitos das pessoas frente ao Estado que são objeto da Constituição”. Ainda assim, seguimos com a tese de *direitos humanos* por esta se afigurar “mais representativa quando se está em causa os direitos de todos os seres humanos, não deixando quaisquer dúvidas de interpretação” (Quiar, 2014, p. 14).

Sem prejuízo da delimitação aqui apresentada, importa clarificar que as referências utilizadas ao longo da investigação invocam, consoante a posição tomada pelos respetivos autores, tanto o conceito de *direitos fundamentais* como de *direitos humanos*. Contudo, não será feita qualquer distinção quanto ao seu objeto e alcance.

1.1.2. Genealogia e evolução dos direitos humanos

A Organização das Nações Unidas (ONU) define os direitos humanos como “garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações ou omissões dos governos que atentem contra a dignidade humana” (Tavares, 2012, p. 22).

Uma abordagem profunda à evolução dos direitos humanos levar-nos-ia a discorrer sobre matérias que remontam desde a Antiguidade. De acordo com Miranda (1998, p.13), são conhecidas “quatro grandes diferenciações de sentido e alcance dos direitos das pessoas”, como é possível verificar no seguinte quadro:

Quadro n.º 1 – Períodos de grandes diferenciações de sentido e alcance dos direitos das pessoas

Liberdade dos Antigos (1.ª fase)	Liberdade dos Modernos		
	Direitos estamentais (2.ª fase)	Direitos universais	
		Direitos, liberdades e garantias (3.ª fase)	Direitos, liberdades e garantias e Direitos sociais (4.ª fase)
	Proteção interna		
	Proteção internacional (5.ª fase)		

Fonte: Miranda (1998, p. 15)

Vamos centrar a nossa atenção no período da quarta diferenciação: proteção interna e proteção internacional. Até meados do século XX, os direitos, “concebidos contra, diante ou através do Estado, só por este podiam ser assegurados”. Daí em diante, passaram a poder “ser assegurados por meio de instâncias internacionais” (Miranda, 1998, p. 14).

Terminada a 2.ª Guerra Mundial, “o mundo saía de uma guerra fratricida, que demonstrou que o ímpeto maligno não tem limites” e “impunha-se que se assumisse (...) um contrato universal que submetesse todas as Nações a obedecer e a cumprir o respeito (...) da dignidade inerente a todos os membros da família humana” (Valente, 2015, p.13). Este conflito foi, essencialmente, o marco histórico que “levou a comunidade internacional a dar grande importância aos direitos humanos” (Yordanov, 2017, p. 11). Após o *terminus* da guerra foi assinada a Carta das Nações Unidas, a 26 de junho de 1945, onde ficou estabelecida a criação de uma comissão para a proteção dos direitos humanos. Esta comissão foi incumbida de elaborar uma Carta Internacional de direitos humanos. A 10 de dezembro de 1948 foi adotada, então, a DUDH⁴ (Tavares, 2012, p. 10), a qual marcou o início de uma

⁴Adotada e proclamada através da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

nova era de orientação do Direito Internacional Público em matéria do respeito pela dignidade da pessoa humana (Miranda, 2013, p. 513).

Com a DUDH, “impunha-se subordinar todas as nações ao Direito como fonte, fundamento, limite e fim da sua ação na defesa do ser humano como ser universal” (Valente, 2015, p. 13). No entanto, como refere Tavares (2012, p. 10), foi, num primeiro momento, impossível chegar a um consenso quanto à consagração de todos os direitos humanos elencados e quanto aos mecanismos idênticos de controlo da respetiva aplicação. Por essa razão, em dezembro de 1966 foram adotados dois tratados internacionais que visaram esclarecer e vincular as disposições da DUDH aos Estados-Partes: o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais⁵.

A ONU não se ficou pela adoção dos referidos tratados. Surgiu “uma panóplia extensa de cartas internacionais, declarações, pactos internacionais e convenções, sobre os Direitos da Criança, a eliminação da discriminação contra a Mulher, os Direitos Económicos, Sociais, Culturais, Cívicos e Políticos (...) como é o caso da nossa Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)” (Coelho, 1999, p. 12). O mesmo afirma Tavares (2012, p. 10), ao referir que “as Nações Unidas (...), conscientes de que importa tomar medidas específicas contra determinadas formas de violação dos direitos humanos ou para a proteção de certos grupos de vítimas de discriminação”, adotaram também outras convenções internacionais.⁶ A DUDH representa então “um dos mecanismos de fortalecimento da ideia de paz e segurança mundial, de defesa dos Estados de direito e da promoção da democracia, através da salvaguarda e respeito dos mais elementares direitos dos cidadãos – os direitos humanos” (Quiar, 2014, p. 20).

Os direitos humanos são, pois, “garantidos internacionalmente, juridicamente protegidos e universais, porque baseados num sistema de valores comum.” Os mesmos centram-se na “dignidade do ser humano, obrigando os Estados (...) e protegendo indivíduos e grupos.” São inalienáveis, na medida em que “não podem ser suprimidos nem negados e são iguais e interdependentes”, isto é, “nenhum é mais importante que os demais e o gozo de qualquer um afeta o gozo dos restantes” (Tavares, 2012, p. 13). É de referir que existe um

⁵Estes documentos só entraram em vigor passados 10 anos, sendo hoje dos instrumentos internacionais mais ratificados do mundo.

⁶Convenções que abordam as seguintes áreas: discriminação racial; discriminação contra as mulheres; tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; direitos da criança; direitos dos trabalhadores migrantes; pessoas com deficiência e desaparecimentos forçados.

elo indissociável entre os conceitos de *direitos humanos* e *direito natural*, o que permite compreender o sistema de valores comum mencionado.

A abordagem aos direitos naturais deve, segundo Ascensão (2015, p. 26), iniciar com a seguinte questão: “porque é que a pessoa é digna?” Ao que o mesmo responde: “é digna porque é pessoa”. O mundo exige normas e nós humanos “somos o tipo de criatura que pode reconhecer e responder às exigências normativas que o mundo nos coloca.” Relativamente às normas consideradas como *naturais*, estas caracterizam-se por “poderem ser reconhecidas por todos os seres humanos, simplesmente em virtude de serem racionais e humanos” (Bowlin, 2015, p. 143). Em suma, tratamos neste capítulo de direitos que assistem a todos os seres humanos, independentemente da sua etnia, nacionalidade, religião, género, ou qualquer outra característica.

1.2. Dos direitos humanos na ordem jurídica internacional

Ao abordarmos os direitos humanos e a sua formulação no campo jurídico, definimos o Direito Internacional como o “conjunto de normas jurídicas criadas pelos processos de produção jurídica próprios da comunidade internacional⁷ e que transcendem o âmbito estadual” (Pereira & Quadros, 1997, p. 31). Como já fora espelhado no ponto anterior, foi durante e após a 2.^a Guerra Mundial “que se sentiu de modo particularmente intenso a necessidade de criar, ao nível da comunidade internacional, mecanismos jurídicos capazes de proteger os cidadãos nos diversos Estados” (Andrade, 2010, p. 27). A positivação do Direito Internacional, assim como a sua prática, mostrou uma evolução clara no sentido de se “reconhecer a necessidade de normas e princípios que regulassem (...) todas as relações que importassem à comunidade internacional” (Andrade, 2010, p. 31).

Ao conteúdo da DUDH foi reconhecido por diversos autores o valor de costume internacional ou de “princípios gerais do direito comuns às nações civilizadas”. Porém, a aceção do princípio do respeito pelos direitos humanos, enquanto princípio jurídico independente da vontade dos Estados não foi logo pacífica para todos, assim como a perceção do indivíduo enquanto sujeito de direito internacional comum (Andrade, 2010, p. 32 e 33). A receptividade aos direitos humanos evoluiu com o tempo. Trindade (2013, p. 32) refere que “a busca consciente de novas soluções jurídicas é pressupor o conhecimento

⁷Segundo Carriço & Silva (2010, p. 6), a comunidade internacional “tem a ver com a existência de elementos comuns a duas ou mais sociedades políticas que, apesar de não terem de ser geograficamente vizinhas, possuem interesses comuns (...). É a inclusão de uma Unidade num todo social por vontade própria”

sólido das soluções do passado e da evolução histórica do direito internacional como um sistema aberto e dinâmico, capaz de responder às mudanças das necessidades da comunidade internacional”. Com efeito, Andrade (2010, p. 33) aponta a constituição de tribunais para o julgamento de crimes contra a paz e a humanidade⁸ como exemplos para a mudança de mentalidades na sociedade internacional “em favor da universalização da ideia dos direitos do homem”.

No que concerne às convenções, como é o caso da CEDH e os Pactos acima mencionados, estas têm como característica o facto de “cada Estado signatário se comprometer perante os outros e assegurar, na sua ordem interna, determinados direitos aos seus próprios cidadãos, sob pena de responsabilidade internacional”. De acordo com Alves & Castilhos (2016, p. 16), a CEDH teve o mérito de ser o primeiro “instrumento jurídico vinculativo de direito internacional em matéria de direitos humanos”. Esta conceção esteve na base da consideração do indivíduo e de certos grupos enquanto sujeitos de direito internacional convencional (Andrade, 2010, pp. 33 e 34).

Existe um conjunto de direitos dos quais decorrem todos os outros: “o conjunto dos direitos que estão mais intimamente ligados à dignidade e ao valor da pessoa humana e sem os quais os indivíduos perdem a sua qualidade de homens”. São esses direitos que devem ser considerados “património espiritual comum da humanidade” e atualmente não é admissível “nem mais uma leitura, nem pretextos económicos ou políticos para a violação do seu conteúdo essencial” (Andrade, 2010, p. 37).

1.3. Dos direitos humanos na ordem jurídica interna

No âmbito dos estudos acerca das relações entre o Direito Internacional e o Direito Interno e, perante a existência destas duas ordens jurídicas, “ou se entende que as duas são independentes uma da outra e que cada uma delas precisa de ter normas específicas sobre a sua relação recíproca” ou “se pensa (...) que o Direito constitui uma unidade (...) ficando a validade das normas interna e internacional a resultar da mesma fonte a elas comum” (Pereira & Quadros, 1997, pp. 82 e 83). Com base nestes entendimentos surgiram conceções⁹ que procuram explicar as relações estabelecidas entre o Direito Interno e o Direito Internacional.

⁸Designadamente, Tribunais Penais Internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda e a criação do Tribunal Penal Internacional, como tribunal permanente.

⁹Monismo e dualismo. *Vide* Pereira & Quadros (1997).

Para o estudo em questão, é pouca a relevância desta querela filosófica. Na perspectiva de Pereira & Quadros (1997, p. 87), deste debate, “nenhuma consequência adviria para o problema da vigência interna da norma internacional”. Os mesmos autores enumeram os seguintes pontos em que as diferentes concepções convergem:

1. O Estado tem o dever de conformar a sua ordem interna às suas obrigações internacionais;

2. Cabe-lhe, porém, a escolha da forma técnica do cumprimento de tal dever;

3. O não cumprimento de tal dever não tem, porém, como sanção a vigência forçada do Direito Internacional na ordem interna, e, por conseguinte, a obrigação para os tribunais internos de aplicar a norma internacional, nem a consequente invalidade ou ineficácia da norma interna contrária à norma internacional;

4. A sanção consiste exclusivamente na responsabilidade internacional do Estado.

Figura n.º 1 – Pontos em que convergem as concepções monista e dualista

Fonte: Adaptado de Pereira & Quadros (1997, p. 87)

Existem normas de Direito Internacional cuja aplicação é “independente da vontade dos Estados” e é “válida no interior da ordem jurídica nacional” (Mosler, 1957). Segundo Pereira & Quadros (1997, pp. 88 e 89), o Professor Hermann Mosler, antigo juiz do Tribunal Internacional de Justiça¹⁰, escreveu estas palavras, já em 1957, tendo em mente a ordem jurídica das comunidades europeias, nomeadamente a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica. Alguns atos emanados dos órgãos comunitários gozavam de aplicabilidade direta na ordem interna dos Estados. Essa aplicabilidade manteve-se até à atualidade¹¹.

Há outras áreas onde o Direito Internacional “impõe a sua própria vigência na ordem interna estadual.” Como exemplo, temos as “normas internacionais (...) relativas aos crimes internacionais – pirataria, genocídio, tráfico de escravos, crimes contra a paz e a humanidade, etc.” e o “Direito Internacional dos Direitos do Homem”. Os direitos humanos apresentam-

¹⁰Instituído através do artigo 92.º da Carta das Nações Unidas.

¹¹A título de exemplo, o artigo 189.º do Tratado da União Europeia prevê que o “regulamento [do Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho, o Conselho e a Comissão] tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e é aplicável em todos os Estados-membros”.

se como “Direito imperativo que, como tal, reveste caráter obrigatório para todos os Estados” (Pereira & Quadros, 1997, p. 90).

Transitando diretamente para o ordenamento jurídico português temos, em primeira linha, a CRP. Neste documento, a sua parte I versa sobre *Direitos e Deveres Fundamentais*. De acordo com Miranda (1998, pp. 128 e 129), os artigos elencados nessa parte I não esgotam a matéria nem a enumeração dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, porque “preceitos dispersos na parte II, na parte III e nas disposições finais e transitórias (...) prevêm outros direitos ou relevam (...) para o exercício dos direitos ali contemplados”. Em segundo lugar, porque “o artigo 16.º, n.º 2, mandando interpretar e integrar os preceitos constitucionais e legais respeitantes dos direitos fundamentais pela DUDH, procede à sua receção formal como conjunto de princípios gerais de Direito Internacional elevados a princípios de Direito Constitucional português”. Ainda, em terceiro lugar, porque o artigo 16.º, n.º 1, “estatui que os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de Direito Internacional.”

Os “direitos fundamentais internacionais” fazem, segundo Andrade (2010, pp. 40 e 41) , parte integrante do Direito Português, por constituírem princípios de Direito Internacional geral¹² e “quando constem de convenções internacionais regularmente ratificadas e publicadas¹³”. Em qualquer um dos casos estes direitos são “perfilhados pela ordem jurídica portuguesa com o caráter de direitos fundamentais”, em concreto, através do já referido artigo 16.º, n.º 1 da CRP. O autor acrescenta que “os direitos positivos começaram por resultar da positivização de direitos considerados naturais” e que, os direitos fundamentais, “na perspetiva de direitos naturais ou internacionais”, assumem relevância, “nessa qualidade, no nosso ordenamento jurídico interno”.

¹² Conforme o artigo 8.º, n.º 1 da CRP.

¹³ Conforme o artigo 8.º, n.º 2 da CRP.

CAPÍTULO 2. DA ATIVIDADE POLICIAL

2.1. A Polícia

2.1.1. A função de Polícia

Ao Estado compete a “tutela dos direitos humanos” e o “dever inalienável de defender os direitos do cidadão”. Às autoridades policiais “cabe evitar a violação dos direitos pessoais” (Clemente, 2015, p. 50). O Estado, como refere Clemente (2015, pp. 53-56), prossegue quatro funções: a política, a legislativa, a jurisdicional e a administrativa. Dentro da função administrativa destacamos a função policial, a qual é definida pelo autor como uma “função administrativa coativa, dedicada à proteção do cidadão”.

No artigo 2.º da Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna¹⁴ (LOMAI) encontram-se previstas as atribuições do Ministério da Administração Interna (MAI), entre as quais: garantir e manter a ordem e tranquilidade públicas; assegurar a proteção da liberdade e da segurança das pessoas e dos seus bens, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de Direito; prevenir e reprimir a criminalidade; prevenir a segurança rodoviária e assegurar o controlo do trânsito, entre outras. No artigo 3.º da LOMAI consta que o MAI prossegue as suas atribuições “através das forças e serviços de segurança e de outros serviços integrados na administração direta do Estado”. Por força do artigo 4.º, n.º 1, a), as forças de segurança integram a administração direta do Estado, no âmbito do MAI, e são elas a GNR e a Polícia de Segurança Pública (PSP), de acordo com o artigo 6.º, n.º 2 do mesmo diploma.

A GNR, definida no artigo 1.º, n.º 2 da LOGNR, é uma “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”.

O conceito de *força de segurança* é definido por Silva (2004, p. 40) como “o conjunto de meios humanos e materiais reunidos e organizados num corpo especializado que, investido de autoridade, visa preservar um estado de ausência de perigo, na sociedade onde se insere”. Já a atividade de polícia, enquanto forma de atuar da autoridade administrativa é entendida por Caetano (1980, p. 1150) como a intervenção dessa autoridade no “exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo

¹⁴Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro.

evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”.

A GNR, enquanto Polícia em sentido lato, “reveste o manto de força de segurança, desde logo por imperativo constitucional¹⁵”, ao abrigo do artigo 272.º, n.º 4 da CRP (Valente, 2012, pp. 50 e 51). Como já referimos, a LOMAI indica expressamente que a GNR é uma força de segurança na dependência do MAI. Por essa razão, e como constata Valente (2012, p. 26), a GNR é, paralelamente à PSP, a face visível do Estado e, conseqüentemente, da lei, a qual não se esgota no chamado Direito Positivo, uma vez que o Direito Natural integra a nossa conceção jurídica. De uma forma mais sintética, a atividade de Polícia levada a cabo pela GNR é “a atividade do Estado que se caracteriza por atuar sobre o exercício dos direitos individuais em defesa da legalidade democrática (...) na exata medida da necessidade da salvaguarda e da manutenção da ordem pública” (Silva, 2004, p. 47).

Em termos funcionais a GNR é, antes de mais, polícia administrativa. Nessa qualidade tem necessariamente por finalidade “a defesa da ordem jurídica globalmente considerada”. Em especial, compete-lhe atuar na “manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas”, o que vai de encontro ao previsto no quadro normativo do MAI (Silva, 2004, p. 47).

A CRP não nos dá uma noção clara de Polícia, no entanto, consagra no seu artigo 272.º, n.º 1, as suas funções nucleares. O artigo dispõe que “a Polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. É a partir destas funções que emergem as competências da GNR.

Para Silva (2004, p. 48), pelo facto da Polícia surgir inserida no Título IX¹⁶ da CRP, deduz-se que esta faz parte integrante da Administração Pública (AP), o que significa que a atividade policial deve estar orientada para a prossecução do interesse público. Para além disso, enquanto parte integrante da AP, esta atividade encontra-se subordinada à CRP e à Lei, sujeitando-se aos cinco princípios que norteiam a atividade administrativa, em conformidade com o artigo 266.º da CRP, sendo estes: igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé. O artigo 266.º, n.º 1¹⁷, orienta a atividade administrativa, num sentido positivo, para a prossecução do interesse público e limita-a, num sentido negativo,

¹⁵Segundo Valente (2012, p.51), para que as polícias caibam na conceção constitucional de Polícia do artigo 272.º, devem obedecer a determinados critérios, nomeadamente, serem enquadradas como de ordem pública, administrativa e judiciária.

¹⁶AP – artigos 266.º a 272.º CRP.

¹⁷Artigo 266.º, n.º 1: “A AP visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

em função do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Em consequência da constitucionalização da sujeição da atividade aos cinco princípios enumerados e a outros mais que veremos adiante previstos na lei ordinária, à GNR não pode bastar a estrita observância da lei. Segundo Silva (2004, p. 61), os princípios norteiam a atividade da AP da seguinte forma:

–Princípio da igualdade: a AP deve adotar um comportamento equilibrado, uniforme e de equidade para com todos os cidadãos;

–Princípio da proporcionalidade: a AP deve atuar de acordo com medidas justas, adequadas, necessárias e proporcionais aos fins que a sua intervenção se propõe atingir;

–Princípio da justiça: a atividade da AP há de basear-se no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos;

–Princípio da imparcialidade: a AP deve atuar de forma reta e com a máxima isenção;

–Princípio da boa-fé: a atuação da AP, em linha com os anteriores princípios, deve ser racional e envolver diligência na observância da lei e cuidado na prossecução do interesse público.

Aos princípios apresentados acresce sempre a função de garantir os direitos dos cidadãos. Na medida em que a CRP consagra os direitos humanos numa dimensão que é crucial e estruturante da nossa sociedade, é natural que “a defesa, proteção, garantia e promoção desses direitos pela Polícia assumam uma função elementar na atividade de segurança” (Silva, 2004, p. 49).

2.2. O Direito à segurança

2.2.1. O Estado e a segurança

A segurança pode ser definida como “a condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à condução de atividades, no seu interior ou em seu proveito, sem ruturas” (Alves, 2011, p. 74). O direito fundamental à segurança¹⁸ assume duas dimensões: uma positiva e outra negativa. A dimensão positiva da segurança “traduz-se no direito à proteção do cidadão, através da ação policial, contra a agressão (ou a ameaça) de outrem”. A dimensão negativa

¹⁸O direito fundamental à segurança está previsto no artigo 27.º, n.º 1 da CRP: “Todos têm direito à liberdade e à segurança”.

“consubstancia-se no direito de defesa, perante os atos injustos da AP” (Clemente, 2015, p. 46).

De acordo com Valente (2012, p. 104), quando ouvimos falar de segurança, podemos pensar de forma restrita e errada em coação e restrição de direitos, liberdades e garantias. Para Canotilho & Moreira (2014, pp. 478 e 479) a segurança é, na verdade, um direito garantístico do exercício dos restantes direitos, liberdades e garantias, isto é, deve ser entendido como um direito de garantia. Para a mesma perspetiva concorre Silva (2004, p. 49), ao afirmar que a “instituição policial é (...) um garante da segurança interna, sendo esta genericamente vista como uma atividade preventiva da criminalidade e entendida segundo a definição que nos é dada [pela] Lei de Segurança Interna (LSI)”. Esta definição é a seguinte:

“A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, 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” (artigo 1.º, n.º 1 da LSI – Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto).

Como podemos verificar existe uma forte relação mútua entre a legalidade democrática e a segurança interna. Um Estado “sem poder, nem autoridade, é uma contradição, por ser incapaz de garantir a segurança do cidadão e das instituições democráticas” (Clemente, 2015, p. 67).

A fundamentação “jurídico-política da atividade de segurança interna advém de princípios e preceitos consagrados na CRP”. O Estado está subordinado à CRP e “assenta na legalidade democrática¹⁹”, assumindo enquanto tarefa fundamental a “garantia dos direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático²⁰” (Lourenço, Lopes, Rodrigues, Costa, & Silvério, 2015, p. 30).

Ao Estado incumbe garantir “no seio da própria sociedade a existência pacífica segundo as regras da justiça que define e impõe” (Caetano, 2012, p. 144). Desta feita, o Estado institucionaliza uma “força coletiva organizada jurídica e funcionalmente” (Valente, 2012, p. 105) que tenha como fim a realização dos “interesses gerais e os princípios socialmente aceites” (Caetano, 2012, p.145). A GNR constitui-se como uma força desse carácter. A segurança não pode ser perspetivada unicamente enquanto coação jurídica e material, mas sim, em primeira mão, como “uma garantia de exercício seguro e tranquilo de direitos, liberto de ameaças ou agressões” (Canotilho & Moreira, 2014, p. 478).

¹⁹Conforme o artigoº 3.º, n.º 2 da CRP.

²⁰Conforme o artigoº 9.º, al. b) da CRP.

A segurança interna deve primeiramente “ter como fim a realização (...) real do princípio estruturante de qualquer Estado (...), que é o respeito da dignidade da pessoa humana” através da promoção da “ordem, segurança e tranquilidade públicas”, de forma eficiente e pautando pela “proteção das pessoas contra quaisquer ameaças ou agressões de outrem ou dos próprios poderes públicos” que coloquem em risco “a sua vida, a sua integridade física ou moral”. Deve ainda promover o bem-estar das pessoas através da “proteção dos seus bens” e na prossecução da qualidade de vida. O Estado, ao proteger a vida, a integridade e a propriedade das pessoas, “promove a defesa dos demais direitos pessoais, culturais, sociais e económicos através da ação das forças de segurança” a quem incumbe também a “função de prevenção da criminalidade”, ao abrigo do artigo 272.º, n.º 3 da CRP²¹ (Valente, 2012, p. 110).

2.2.2. Funções de prevenção criminal

No âmbito da prevenção da criminalidade, Valente (2012, pp. 110-115) destaca duas funções primordiais apresentadas por Gomes Canotilho e Vital Moreira: a função de vigilância e a função de prevenção criminal em sentido estrito.

Em relação à função de vigilância, Canotilho & Moreira (2014, pp. 956) referem que esta procura evitar que “as limitações impostas pelas normas e atos das autoridades para a defesa da segurança interna, da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos” sejam infringidas sem que, porém, em algum momento se deixe de respeitar esses mesmos direitos.

A função de prevenção criminal em sentido estrito traduz-se na “adoção de medidas adequadas para certas infrações de natureza criminal”, visando a proteção de pessoas e bens e a vigilância de indivíduos e locais suspeitos, sem que haja lugar à restrição ou limitação do exercício dos direitos, liberdades e garantias do cidadão (Canotilho & Moreira, 2014, pp. 956 e 957).

Na prossecução das funções apresentadas, a GNR promove e garante a segurança²² nos domínios público e privado, confere proteção à vida e à integridade física e moral das pessoas e à sua propriedade, “assegura (...) o normal funcionamento das instituições e o respeito da legalidade democrática”, assim como “garante a materialização dos direitos e

²¹Artigo 272.º, n.º 3 da CRP: “A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

²²A promoção e garantia da segurança encontra-se bem presente nas atribuições da GNR, previstas no artigo 3.º da LOGNR.

liberdades”, sendo o “bem-estar cultural e económico próprio de uma sociedade organizada política, cultural, social e economicamente” (Valente, 2012, pp. 112 e 113).

Atualmente, “o crime é fluido e nem sempre é aquilo que parece nas suas manifestações mais tangíveis” (Elias, 2014, p. 15) e é nessa linha de pensamento que Valente (2012, p. 113) caracteriza a investigação criminal como “trave mestra da segurança num Estado de direito democrático”.

A investigação criminal é definida, no artigo 1.º da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC)²³, como:

“O conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo” (artigo 1.º da LOIC - Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto).

A investigação criminal procura “descobrir, recolher, conservar, examinar e interpretar provas reais” e também “procura localizar, constatar e apresentar as provas pessoais” que “conduzam ao esclarecimento da verdade material judicialmente admissível dos factos que consubstanciam na prática de um crime”. Esta investigação pode ser o “motor de arranque e o alicerce do processo crime” que irá decidir pela absolvição ou pela condenação de um arguido. A qualidade da investigação vai influir na decisão jurisdicional. Esta tarefa “tem de colocar acima de tudo a dignidade do(s) suspeito(s) e a defesa dos seus direitos, liberdades e garantias, de forma a que se evite a condenação de um inocente” (Valente, 2012, pp. 113 e 114).

A descoberta dos autores dos delitos e a sua provável responsabilização “provoca no seio da comunidade, principalmente no âmago dos criminosos, um sentimento de receio” e de “insegurança quanto aos atos delituosos que pretendam efetuar”, pois têm a perceção “que a máquina investigadora é eficaz na sua atuação”. Daqui atinge-se a promoção da prevenção criminal e, “consequentemente, o estado físico e cognitivo de segurança” (Valente, 2012, pp. 114 e 115).

2.2.3. Liberdade vs segurança

O Estado constitui-se como garante do direito à liberdade e à segurança²⁴ e, no cumprimento desse desiderato, “é às polícias que compete defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (Lourenço et al. 2015, p. 30).

²³Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

²⁴Cfr. artigo 27.º, n.º 1 da CRP.

Releva, ao falarmos de liberdade e segurança, arrazoar a relação entre liberdade e autoridade. Para Maximiano (2003, p. 55) “o cerne na questão, no Estado de direito democrático, situa-se no potencial conflito entre a autoridade e a liberdade”. A República Portuguesa baseia-se na dignidade da pessoa humana e “todos têm direito à liberdade e à segurança, sendo inviolável a integridade física e moral das pessoas”.

Como já vimos, por imperativo constitucional, no artigo 272.º da CRP, a GNR tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. Maximiano (2003) invoca o Decreto-Lei n.º 35043, de 20 de outubro de 1945, no qual se lê que a “autoridade e liberdade só se contrapõem se ilimitadas ou mal limitadas.” Na verdade, porém, “são elementos imprescindíveis da Ordem, na aceção elevada do termo”. No mesmo documento encontra-se explanado que “os cidadãos fruirão tanto mais seguros os seus direitos quanto mais improvável for a perturbação na ordem jurídica” e que “a liberdade que se desgarrar da Ordem é crime; a autoridade que se desprende da Ordem é arbítrio”. As polícias representam a mão do Estado na concretização do conteúdo útil dos direitos dos cidadãos e, como tal, “a polícia de um país é o verdadeiro termómetro da sensibilidade e do respeito de uma comunidade pelos direitos humanos” (Maximiano, 2003, p. 57).

A liberdade, ao ser definida como “um direito inato e inalienável inerente ao homem”, é concebida como “um atributo, uma faculdade, de qualquer ser humano que carece de defesa, de tutela e de respeito” por parte do Estado. Associado ao reconhecimento dos direitos fundamentais que caracterizam o cidadão, o Estado deve “minimizar os excessos e os abusos do poder por parte dos seus órgãos e dos restantes membros da sociedade” (Dias, 2001, p. 17). Isto decorre, em primeira linha, da norma constitucional que cria “uma área juridicamente delimitada (...) de livre acesso ou fruição de um bem ou interesse de liberdade protegido pelo direito fundamental”, o que impõe, desde logo, “aos poderes constituídos a obrigação de acatarem e garantirem a inviolabilidade e possibilidade jurídicas de realização e concretização do poder de autodeterminação individual” assim reconhecido (Novais, 2003, p. 134).

A CRP consagra no seu artigo 1.º a vontade e a liberdade dos cidadãos como bases da República Portuguesa. Não obstante, é “inquestionável que todas as formas de convivência entre pessoas”, por mais homogêneas que sejam os grupos, comunidades e respetivas organizações, “comportam limites à conduta de cada um dos seus membros”. Cabe então ao Estado “tornar possível a convivência pacífica dos cidadãos e em garantir a segurança do grupo” (Dias M. , 1999, pp. 206 e 207). Assim sendo, “o Homem vive num

permanente paradoxo, uma vez que tem necessidade de liberdade mas necessita, igualmente, de segurança” (Dias M. , 1999, p. 23), isto é, “o cidadão só se sente livre se estiver seguro” e “uma sociedade aberta exige a promoção da segurança, sem apagar a liberdade” (Clemente, 2015, p. 46).

A harmonização entre a liberdade e a segurança é a “liberdade de cada cidadão face à segurança dos outros, quer dizer, a segurança de cada cidadão face à liberdade dos demais”, o que previne “a opressão de cada um em nome dos restantes direitos ou da segurança coletiva” (Clemente, 2015, p. 46). Correspondentemente, Valente (2012, p. 106) acrescenta que “o legislador Constitucional consagrou o direito à segurança no mesmo [artigo da CRP] que consagrou o direito à liberdade, funcionando os dois como corolários e fundamento da expressão de todos os demais direitos pessoais, culturais, sociais e económicos”.

2.3. Restrições aos direitos fundamentais pela GNR

2.3.1. Fundamento das restrições

Da inserção dos direitos fundamentais na comunidade decorre “a obrigação de o Estado velar pela integridade dos bens jurídicos protegidos pelos direitos fundamentais e pela não perturbação do exercício das atividades (...) protegidas (...) perante as entidades públicas” e perante as ameaças “provindas de outros particulares, mesmo quando estes fundamentam a sua atuação perturbadora ou agressiva na titularidade dos mesmos ou de outros direitos fundamentais” (Novais, 2003, p. 86).

Urge invocar o artigo 29.º, n.º 2 da DUDH, o qual consagra que:

“No exercício destes direitos²⁵ e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática” (artigo 29.º, n.º 2 da DUDH).

Segundo Novais (2003, p. 520), para além do texto constitucional, o artigo 29.º, n.º 2 da DUDH funciona como fundamento autónomo de limitação dos direitos fundamentais. Mais concretamente, opera como um “limite aos limites”, impulsionando o Estado no sentido de só serem admissíveis “os limites dos direitos fundamentais que se destinem exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros” e ainda a satisfazer “as exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa

²⁵Direitos enunciados na DUDH.

sociedade democrática”. Para Miranda (1998, pp. 265 e 266), na medida em que o artigo 16.º, n.º 2 da CRP²⁶ “manda interpretar os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais” em harmonia com a DUDH, “não pode deixar de entender-se que tal regra vale plenamente (...) no nosso ordenamento jurídico e se aplica não apenas aos direitos fundamentais (...) como a todos os demais direitos”. Contra a referência do artigo 29.º, n.º 2 da DUDH poder-se-ia argumentar que o artigo 18.º, n.º 2 da CRP²⁷ veda as “restrições aos direitos fundamentais não constitucionalmente autorizadas.” Contudo, nada inculca que o artigo 16.º, n.º 2 da CRP “se reporte somente a preceitos atributivos de direitos”, podendo “reportar-se também a preceitos limitativos” (Miranda, 1998, p. 266).

De acordo com Andrade (2010, p. 265), mesmo os direitos fundamentais não são absolutos nem ilimitados. Isto deve-se, em primeiro lugar, ao facto de os preceitos constitucionais não remeterem a determinação do âmbito e do grau de satisfação dos respetivos interesses para o arbítrio do titular do direito. Em segundo lugar, “é inevitável e sistémica a conflitualidade dos direitos de cada um com os direitos dos outros”. O autor acrescenta que, “além dos limites «internos» do sistema jusfundamental, que resultam das situações de conflito entre os diferentes valores que representam as diversas facetas da dignidade humana”, os direitos fundamentais têm “limites «externos», pois hão de conciliar as suas (...) exigências com as imposições [da vida em sociedade]”.

A autoridade e o poder investidos na GNR correspondem, em grande medida, à “limitação necessária de direitos do indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, proporcional aos interesses e direitos público ou sociais” que se pretendem fazer valer, impondo limitações à liberdade individual ou de grupo na exata medida da necessidade da salvaguarda e da manutenção da ordem pública”. Os atos praticados pelos militares da GNR no âmbito da atuação policial podem ser definidos como atos que, ao serem executados por um agente de uma força de segurança, consistem “no exercício de um poder de autoridade, materializado em coerção, assente na lei, revestindo legitimidade e força estadual”, tendo por fim último “garantir a segurança interna” (Silva, 2004, pp. 52 e 53). Não obstante, a atividade de Polícia é muito mais do que uma atividade limitadora de direitos dos cidadãos.

²⁶Artigo 16.º, n.º 2 da CRP: “Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a DUDH”.

²⁷Artigo 18.º, n.º 2 da CRP: “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.

A manutenção da ordem pública²⁸ “não é (nem deve ser) a antítese dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos nos (...) Estados de direito democráticos, mas sim um pilar para que o usufruto desses direitos não seja perturbado” (Elias, 2014, p. 19).

A função de defesa da legalidade democrática incumbida à GNR e às restantes polícias por preceito constitucional do artigo 272.º, n.º 1 da CRP está relacionada com a “ideia de garantia de respeito e cumprimento das leis em geral, naquilo que concerne à vida da coletividade”. Se o Estado se funda na legalidade democrática, impõe-se que a GNR, enquanto face da autoridade pública, “esteja submetida à lei em geral, de acordo com o princípio da legalidade” (Canotilho & Moreira, 2014, p. 955). A GNR não se pode apartar “da legalidade que defende e garante sob pena de se esboroar a legitimidade da sua ação diária”, ou seja, “deve obediência à lei e à Constituição” (Valente, 2012, 2012, p. 169). Deste desiderato, a GNR só deve agir “quando o seu espaço de atuação caiba nos limites da lei, quando e na medida em que a lei o permita”. Estamos perante uma “obrigação de agir e não apenas mera possibilidade de agir” (Silva, 2004, pp. 73 e 74).

A ordem pública, enquanto “meta a atingir (...), está subjacente ao Estado e à sociedade e da sua manutenção ou não se pode derivar para a ordem ou desordem públicas e para a conservação ou não da sociedade” (Alves, 2013, p. 141). Para Clemente (2015, pp. 67 e 68), “jamais existe uma sociedade política sem poder e sem uma autoridade que faça respeitá-lo, se necessário, pela força”. Um Estado que não tenha poder, nem autoridade, “é uma contradição, por ser incapaz de garantir a segurança do cidadão e das instituições democráticas”. É no seguimento destas premissas que surgem as forças de segurança enquanto braços armados do Estado “ao serviço do interesse público”.

2.3.2. O uso da força

No cumprimento da missão, a GNR “usa vários meios coativos, incluindo o recurso (excecionalmente) à arma de fogo”. Determinadas ações implicam o recurso a estes meios “mormente num estado de necessidade justificante”. A especificidade da função policial “caracteriza-se pela possibilidade de recurso à coação, de modo direto e imediato, para impor ao cidadão o cumprimento da sua obrigação legal e nunca para punir o incumprimento”

²⁸A ordem pública é definida como o conjunto de “princípios basilares de uma dada ordem jurídica, fundados em valores de moralidade ou de segurança social, que regulam interesses gerais e considerados fundamentais da coletividade e que informam um conjunto de disposições legais”. A ordem pública é, assim, “tudo o que deve ser protegido pelo direito, constituindo (...) o uso da força para garantir a pacificação da população e o devido cumprimento da lei” (Macedo, 2014).

(Clemente, 2015, p. 82). Qualquer “ato de autoridade de um homem sobre outro homem que não derive da absoluta necessidade é tirânico” (Beccaria, 1998, p. 64).

A Circular n.º 15/2014-P da GNR define o uso da força como “toda e qualquer intervenção sobre um indivíduo ou grupo de indivíduos, reduzindo ou limitando a sua capacidade de decisão”. A sua aplicação pelas autoridades policiais “tem uma apertada disciplina jurídica, quer no plano interno²⁹ (...), quer no domínio internacional³⁰ (Maximiano, 2003, p. 57). O artigo 8.º do Código Deontológico do Serviço Policial (CDSP) enuncia:

“Os membros das Forças de Segurança usam os meios coercivos adequados à reposição da legalidade e da ordem, segurança e tranquilidade públicas só quando estes se mostrem indispensáveis, necessários e suficientes ao bom cumprimento das suas funções e estejam esgotados os meios de persuasão e de diálogo (...). Evitam recorrer ao uso da força, salvo nos casos expressamente previstos na lei, quando este se revele legítimo, estritamente necessário, adequado e proporcional ao objetivo visado” (artigo 8.º, n.ºs 1 e 2 do CDSP).

A CRP não impõe a “tipificação dos meios coercivos, usados na aplicação de medidas de polícia, obrigando apenas à tipificação destas”. Não obstante, encontra-se plasmada em diversos documentos legais³¹ uma panóplia de princípios pelos quais a GNR se deve reger na sua atuação. Em relação ao uso de armas de fogo, de forma a excluir “o uso arbitrário do meio mais incisivo de coação, a lei ordinária regula, especificamente, o recurso à arma de fogo numa ação policial” através do Decreto-lei n.º 457/99, de 5 de novembro (Clemente, 2015, p. 83).

No âmbito interno das forças de segurança existe a necessidade de criar e clarificar regras para o seu empenhamento, tendo por base o suporte legal existente. Na GNR, consideramos como documentos reguladores de atuação a LOGNR, o Estatuto dos Militares da GNR (EMGNR) e o Regulamento Geral do Serviço da GNR (RGSGNR).

Relativamente à LOGNR, o uso de meios coercivos encontra-se delimitado no artigo 14.º, n.º 1, onde está previsto que “a Guarda utiliza as medidas de polícia legalmente previstas e nas condições e termos [da CRP e da LSI], não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário”.

²⁹ Temos como exemplo o Decreto-lei n.º 457/99, de 5 de novembro que discorre acerca da utilização de armas de fogo e explosivos pelas forças e serviços de segurança.

³⁰ No domínio internacional podemos destacar a DUDH, a CEDH, a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, entre outros.

³¹ Por exemplo na CRP, na LSI, no CDSP, no Código Penal, entre outros.

A instituição policial “consiste basicamente num mecanismo coercivo, capaz de fazer uso da força se necessário” e tal característica revela-se “especialmente preponderante quando as desordens nas ruas se tornam violentas e a força pública tem que impor a ordem, em condições não negociáveis”. (Alves, 2011, p. 156). Nas diversas situações, o comportamento dos militares da GNR é “condicionado pelos fatores próprios do ambiente em que atuam (...), designadamente as condições de segurança individual e a interação com outros intervenientes. A quem trabalha diretamente no terreno não se pode exigir que atuem como “meros autómatos no estrito cumprimento das leis, regulamentos e diretivas” pois, “frequentemente isolados (...), desempenham a sua função com alguma autonomia”, na medida em que “se encontram confrontados com a necessidade de interpretar e resolver as situações concretas”. No desempenho do seu papel, o militar, “por um lado é juiz, por outro lado é parte implicada” (Alves, 2011, p. 161). Estamos perante uma questão rotulada como “poder discricionário”.

De acordo com Durão (2006, p. 9), o poder discricionário “é aquele que o direito concede aos órgãos judiciais e criminais para a prática profissional e interpretação das leis a aplicar em cada momento” e, considera ainda, que “todo o poder de polícia é legalmente enquadrado (...) mas pouco controlado e em certa medida pouco controlável”. Segundo Dias (1998, p. 212), os princípios da proibição do excesso e da salvaguarda da dignidade da pessoa humana, quando estão devidamente interiorizados pelos órgãos de comando e direção e pelos agentes das forças de segurança constituem “as únicas referências e garantias seguras relativamente aos perigos decorrentes das vastas áreas de discricionariedade” nos diversos domínios da atuação policial. O respeito por esses princípios e a concretização efetiva dos limites por eles impostos dependem maioritariamente das qualidades humanas, da formação, do enquadramento e do controlo hierárquico permanente das ações, da disciplina e do sentido ético e deontológico dos elementos que integram as forças de segurança.

A discricionariedade na atividade de polícia advém ainda do facto de não lhe bastar “arrogar-se da legalidade positiva para se sentir dotada do verdadeiro mandato ou *lex*³² do povo”. Para além da legitimação normativa que decorre da “emanação da lei pelo órgão eleito pelo povo”, a atividade de polícia exige a legitimação social (Valente, 2012, p. 158). A população “está disposta a colaborar com uma polícia que pareça claramente legítima”, isto é, “que respeite a legalidade, seja tecnicamente eficaz, cumpra os imperativos morais dominantes e seja eticamente responsável” (Silva, 2001, p. 85).

³² Referimo-nos à legitimidade social da atividade policial.

A atividade da GNR é portanto, não obstante a sua vinculação aos preceitos legais, orientada em grande medida por um conjunto de princípios. No artigo 7.º do RGSGNR encontra-se determinado que, no cumprimento da sua missão, a GNR rege-se por diversos princípios de atuação, entre os quais o previsto no n.º 6: o “uso de meios coercivos adequados à reposição da legalidade e da ordem, segurança e tranquilidade pública, apenas e só quando se mostrem indispensáveis, necessários e suficientes e estejam esgotados os meios de diálogo e de persuasão”. No artigo 16.º, n.º 1 do EMGNR encontramos o mesmo princípio explanado de forma *ipsis verbis*.

Segundo Valente (2012, pp. 169-196), relativamente a princípios de atuação, a GNR deve atuar de acordo com os princípios gerais da AP, consagrados nos artigos 266.º e seguintes, conjugados com os artigos 1.º, 3.º, 6.º, 9.º, 12.º ao 23.º e 24.º ao 79.º da CRP. O autor destaca os princípios da legalidade, da proibição do excesso³³, do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, da boa fé³⁴ e da oportunidade da atuação policial³⁵. A Carta Ética da AP, documento aprovado pela Presidência do Conselho de Ministros, é constituída por 10 princípios: serviço público, legalidade, justiça e imparcialidade, igualdade, proporcionalidade, proporcionalidade, colaboração e boa fé, informação e qualidade, lealdade, integridade, e competência e responsabilidade.

Para Dias (2001, p. 209), é clara a vinculação aos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, “sempre que se trate de limitar ou restringir os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”.

2.3.3. Medidas cautelares e de polícia

As denominadas medidas cautelares e de polícia, inscritas no Código de Processo Penal (CPP) constituem um “conjunto de atos de natureza essencialmente cautelar, em ordem à atuação judiciária na perseguição dos criminosos, indispensáveis à descoberta e preservação da prova”. Constituem-se como medidas cautelares e de polícia a prática, por parte dos órgãos de polícia criminal (OPC), “dos atos cautelares e urgentes para assegurar os meios de prova”, mesmo os praticados antes de receberem uma ordem da autoridade

³³ Também referenciado como princípio da proporcionalidade.

³⁴ Para além de previsto no artigo 266.º, n.º 2 da CRP, este princípio encontra-se explanado no artigo 10.º do Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, onde se lê que “devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida”.

³⁵ O princípio da oportunidade da atuação policial “não se encontra positivado, mas faz (...) parte do nosso direito, em especial da doutrina” (Valente, 2012, p. 196).

judiciária para darem início às investigações³⁶, sendo eles a identificação de suspeitos; a revista de suspeitos “em caso de fuga iminente e buscas no local onde se encontram tais suspeitos, salvo tratando-se de buscas domiciliárias³⁷” (Branco, 1999, p. 247).

O CPP define, no seu artigo 1.º, al. c), que OPC são “todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código”. O legislador optou por definir este conceito com base na qualidade dos atos praticados pelos órgãos que se inserem num conceito amplo de Polícia. Isto implica que “devemos atender às leis orgânicas dos vários corpos policiais para obtermos a respetiva definição material de OPC” (Pimenta, 2014, p. 25). Na LOGNR consideram-se OPC “os militares da Guarda incumbidos de realizar quaisquer atos ordenados por autoridade judiciária ou determinados por aquele Código³⁸”. Deste modo, o CPP atribui a qualidade de OPC “não só às entidades, mas também aos agentes policiais que integram os corpos policiais, desde que os atos praticados por estes sejam de natureza processual penal” (Pimenta, 2014, p. 26).

O tema das medidas cautelares e de polícia está consagrado no Capítulo II, do Título I, do Livro VI do CPP. O Livro VI é respeitante às fases preliminares, pelo que se extrai que as medidas cautelares e de polícia são de natureza pré-processual. Estas medidas têm como objetivo assegurar os meios de prova. Com efeito, “o conhecimento de factos criminais (ou a sua suspeita) é, em grande parte, uma tarefa policial, dada (...) a grande mobilidade das forças policiais, a sua proximidade espacial e (...) porque a forma de intervir pressupõe um conhecimento e domínio de técnicas policiais que só a polícia possui” (Cunha, 1993, p. 136). Para além destas medidas, “existe um conjunto alargado de atos instrumentais, indispensáveis à execução material das medidas de polícia e da atividade policial”, que pela imprevisibilidade e diversidade das situações que ocorrem no âmbito da atividade policial, “não estão nem podiam estar tipificados, mas que em última análise se fundamentam no poder de coerção de que a Polícia dispõe, em nome da autoridade do Estado”, sem descuidar, porém, os princípios da proporcionalidade e da utilização progressiva dos meios. São exemplos destes atos: o recurso a algemas; as ordens de paragem dadas no âmbito de fiscalizações de trânsito; a interdição de ruas ou áreas por razões de segurança ou em sede de preservação de potenciais meios de prova, e o controlo de pessoas e veículos através da realização de diversas operações policiais (Branco, 1999, pp. 251 e 252).

³⁶ Estes atos consubstanciam-se em exames, recolha de informações e apreensões.

³⁷ As buscas domiciliárias obedecem aos requisitos previstos no artigo 177.º do CPP.

³⁸ Artigo 12.º da LOGNR.

Após terem o conhecimento da possível ocorrência de um crime, os OPC devem transmitir essa notícia ao Ministério Público (MP) no mais curto espaço de tempo, não podendo exceder os 10 dias, ao abrigo do artigo 248.º do CPP. No entanto, “ainda antes de obterem ordens do MP no sentido de iniciarem as diligências para proceder a investigações, devem os OPC praticar os atos necessários e urgentes para acautelar os meios de prova” (Pimenta, 2014, p. 37), conforme consta do artigo 249.º do CPP. Valente (2010, p. 297) considera que o prazo legal de 10 dias para a comunicação da notícia do crime ao MP é, hodiernamente, inadmissível, tendo em conta os meios de telecomunicação existente, pelo facto de, durante este período, os OPC poderem promover diligências que afetam os direitos fundamentais dos cidadãos, fora do controlo judiciário.

Sobre os OPC recai “a necessidade de salvaguardar todos os meios de prova (...), pelo que [devem] socorrer-se da máxima objetividade e isenção (igualdade/imparcialidade) na promoção das medidas cautelares e de polícia”. Na sentença, o tribunal deve enumerar os factos provados e não provados e fazer um exame crítico das provas que permitiram formar a sua convicção, “o que obriga os OPC a atuarem diligentemente ao tomarem conhecimento ou ao esbarrarem com a conduta criminosa”, de forma a que as medidas cautelares “devem obedecer ao princípio da legalidade (...) e ao princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade” (Valente, 2012, p. 289). As medidas cautelares e de polícia visam ser integradas no inquérito após a avaliação das mesmas por parte do MP. Porém, mesmo após a intervenção da autoridade judiciária, os OPC dispõem de iniciativa para garantirem novos meios de prova.

De acordo com Pimenta (2014, p. 39), a aplicação destas medidas tem como pressupostos os critérios de necessidade e urgência. Estes pressupostos dizem respeito a “um circunstancialismo que exige uma intervenção pronta do OPC, sendo globalmente norteados por um princípio de eficácia que justifica que os OPC atuem sem prévia autorização do MP, o que apenas pode ocorrer dentro de rigorosos pressupostos legais”. A necessidade e urgência relevam na medida em que, ao serem aplicadas, as medidas cautelares e de polícia podem colocar em causa ou lesar direitos fundamentais dos visados.

Assim, os OPC “devem ser objetivos na aplicação das medidas cautelares e de polícia, praticando apenas os atos que se demonstrem urgentes e necessários, bem como os mais adequados/apropriados e menos gravosos para os direitos fundamentais dos cidadãos” (Pimenta, 2014, p. 39).

2.4. Controlo da atividade policial

Da GNR espera-se qualidade e eficácia na atuação, “mas a sua eficácia tem por limite os direitos fundamentais dos cidadãos”. Impõe-se, portanto, “que a atuação policial se desenvolva (...), sendo inaceitáveis comportamentos intencionalmente omissivos, que põem em causa o direito dos cidadãos à segurança”. Uma característica dos sistemas democráticos é a “fiscalização e o controlo do exercício do poder (...) em ordem à realização da plena cidadania, da defesa intransigente dos direitos do homem” (Maximiniano, 1999, pp. 361 e 362). É de relevar que existem diversas formas de evitar a má conduta policial, “nomeadamente através de métodos apropriados de seleção e formação de pessoal, reciclagens, diretivas claras e mudanças frequentes”. Porém, “as sociedades democráticas exigem um sistema de controlo permanente” (Cortinhas, 2016, p. 233).

A GNR dispõe de uma IG que consubstancia o seu controlo interno. No artigo 27.º da LOGNR podemos ler:

“A IG é o órgão responsável pelo desenvolvimento de ações inspetivas e de auditoria ao nível superior da Guarda, competindo-lhe apoiar o comandante-geral no exercício das suas funções de controlo e avaliação da atividade operacional, da formação, da administração dos meios humanos, materiais e financeiros e do cumprimento de disposições legais aplicáveis e dos regulamentos e instruções internos, bem como no estudo e implementação de normas de qualidade” (artigo 27.º, n.º 1 da LOGNR).

De acordo com Cortinhas (2016, pp. 232-248), são diversas as formas de controlo da atividade policial existentes, “sendo que umas incidem sobre o funcionamento e a ação policiais considerados no conjunto, e outras sobre a conduta individual e isolada dos polícias”. No plano do controlo externo da atividade policial, o autor indica que este passa pelos tribunais, pelo controlo parlamentar³⁹, pelo Provedor de Justiça, pela Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), pelos meios de comunicação social e pelo cidadão, que é o primeiro a ser afetado pelas ações resultantes da atividade policial.

O modelo português dispõe “da figura do Provedor de Justiça, eleito pelo Parlamento, de um controlo na área criminal exercido pelos tribunais, em especial pela Procuradoria da República” e ainda de um controlo comportamental, “de incidência preventiva e de atuação na área disciplinar”, pela IGAI (Maximiniano, 1999, pp. 70 e 71).

Os tribunais “constituem órgãos de soberania independentes do poder político”. À magistratura do MP “compete a legalidade democrática e o exercício da ação penal”, pelo

³⁹ O artigo 1.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares refere que “os inquéritos parlamentares têm por função vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração”.

que se constitui como uma “primeira forma de controlo externo e independente do poder executivo”. Sem prejuízo dessa instância e da Provedoria de Justiça, o Governo determinou, em 1995⁴⁰, a criação de uma instância de controlo externo da atividade policial, “totalmente independente das polícias e na dependência direta do MAI”. É assim que surge a IGAI (Maximiano, 1999, p. 362).

Lê-se no preâmbulo do Decreto-lei n.º 227/96, de 11 de setembro⁴¹ que houve a necessidade do MAI “ser dotado de um serviço de inspeção e fiscalização especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor (...) administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância social”. No âmbito da sua ação inspetiva, fiscalizadora e investigatória, compete à IGAI a “realização de inspeções ordinárias e extraordinárias, auditorias para avaliação de eficácia, apreciar queixas, reclamações e denúncias por violação da legalidade”, tomando a iniciativa de “abrir processos de averiguações e, por determinação ministerial, inquéritos e processos disciplinares” relativos a comportamentos das forças de segurança lesivos de direitos fundamentais dos cidadãos” (Maximiano, 2003, p. 72).

A dignidade da pessoa humana é um princípio inalienável e “a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos são efetivamente a causa e o limite da atividade policial.” Por essa razão torna-se essencial a existência de “sistemas externos de controlo dessa atividade, particularmente vocacionados para a prevenção e deteção das situações de violação desses direitos” (Cortinhas, 2016, p. 249).

⁴⁰ A IGAI só veio a ser implementada em 26 de fevereiro de 1996.

⁴¹ Documento legal que determina a criação da IGAI.

CAPÍTULO 3. METODOLOGIA

3.1. Natureza da investigação

Este estudo é desenvolvido na lógica de um trabalho de investigação aplicada e corresponde, nos termos da legislação em vigor para o ensino universitário, ao trabalho de projeto, original e especialmente realizado para a obtenção de “uma especialização, de natureza académica, com recurso à atividade de investigação, de inovação ou de aprofundamento de competências profissionais”⁴², o qual é exigido nos ciclos de estudos integrados conducentes ao grau de mestre (Academia Militar, 2015).

A metodologia, enquanto “processo ou método para atingir um fim” é fundamental para a resolução da problemática. O método científico consubstancia-se como o “conjunto de procedimentos e normas que permitem produzir conhecimento” (Sarmiento, 2013, p. 4), “com maior segurança e economia (...) traçando o caminho a ser seguido, detetando erros e auxiliando as decisões do investigador” (Freixo, 2012, p. 88). Torna-se assim estruturante a todo o processo de investigação, na medida em que permite aos autores estarem “mais adaptados aos fenómenos ou domínios estudados” (Quivy & Campenhoudt, 2013, p. 25).

Para a elaboração do trabalho recorre-se às normas para a redação de trabalhos de investigação da Academia Militar⁴³ e, nas situações em que estas forem omissas, às normas APA⁴⁴, 6.ª edição.

3.2. Modelo de análise

A prossecução dos objetivos implica a identificação do problema da investigação, que consiste em dizer, “de forma explícita, clara, compreensível e operacional qual a dificuldade com a qual nos confrontamos e que pretendemos resolver, limitando o seu campo e apresentando as suas características” (Freixo, 2012, p. 185).

Com vista a determinar o fio condutor da investigação formula-se a seguinte pergunta de partida (PP), através da qual “o investigador procura exprimir o mais exatamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor” (Quivy & Campenhoudt, 2013, p. 32):

PP: A atuação da GNR visa a garantia dos direitos humanos?

⁴² Conforme o artigo 20.º do Decreto-lei n.º 115/2013, de 7 de agosto.

⁴³ NEP n.º 522/ 1.ª, de 20 de janeiro de 2016 – Direção de Ensino da Academia Militar.

⁴⁴ *American Psychological Association*.

Com o intuito de dar resposta a esta problemática e de delimitar a investigação, apresentam-se as seguintes perguntas derivadas (PD):

PD1: Os normativos que estão subjacentes à atuação dos militares GNR no âmbito do princípio da legalidade constituem-se como uma garantia da defesa dos direitos humanos?

PD2: Como se fundamentam os limites à atuação da GNR como uma garantia dos direitos humanos?

PD3: Como se processa o controlo da atividade policial exercida pela GNR?

3.3. Método de abordagem da investigação

Esta investigação alicerça-se nos métodos descritivo e inquisitivo. O método descritivo “assenta em estratégias de pesquisa para observar e descrever comportamentos, com a finalidade de fornecer uma caracterização precisa das variáveis envolvidas” (Freixo, 2012, pp. 117), isto é, “descreve fenómenos, identifica variáveis e inventaria factos” (Sarmiento, 2013, p. 8). Segundo Sarmiento (2013, p. 8), o método inquisitivo é baseado no interrogatório escrito e oral.

Dado que a “natureza do problema de investigação determina o tipo de métodos de colheita de dados a utilizar” (Fortin, 2009, p. 239), na presente investigação recorre-se primeiramente à análise documental, como apoio à abordagem conceptual, que é “produzida pelo investigador relativamente a fontes primárias, fontes secundárias e fontes bibliográficas” (Sarmiento, 2013, p. 27), incidindo sobre obras literárias, artigos e documentos oficiais (Quivy & Campenhoudt, 2013, p. 226). Em segundo lugar, numa abordagem empírica, que “pretende compreender e explicar o problema de partida da investigação” (Sarmiento, 2013, p. 29), utilizou-se o método inquisitivo, através da realização de entrevistas presenciais semi-estruturadas.

Esta investigação apresenta uma abordagem qualitativa, porquanto é subjetiva (Sarmiento, 2013, p. 23).

3.4. Recolha de dados

Os dados recolhidos através da análise documental revelam-se fundamentais para a elaboração da fase teórica da investigação. Esta análise consubstancia-se na comparação e sobreposição de ideias de diversos autores e de legislação relativamente às temáticas abordadas. Os documentos recolhidos e consultados revestem-se de suporte físico ou

informático, pelo que a utilização da *internet* tornou possível o acesso a diversos artigos científicos, teses, revistas, *e-books* e, sobretudo, legislação.

De forma a complementar e sustentar a recolha de dados foi realizada uma pesquisa de fontes primárias, mais concretamente através de entrevistas e, de fontes secundárias, através da análise documental de fontes bibliográficas. Deste modo, é possível relacionar e comparar os dados através do seu cruzamento e sobreposição.

Por permitir “explorar um domínio e aprofundar o seu conhecimento através da inquirição presencial a um ou mais indivíduos” (Sarmento, 2013, p. 28), foi utilizado o inquérito por entrevista. Para o efeito, foram realizadas quatro entrevistas semidiretivas, porquanto os entrevistados responderam às questões preparadas no guião, pela ordem que entenderam, podendo falar também sobre outros assuntos relacionados com as perguntas (Sarmento, 2013, p. 34). Quanto ao modo, as entrevistas foram realizadas presencialmente e foram orientadas através de um guião previamente elaborado, sustentado nas perguntas derivadas⁴⁵.

3.5. Tratamento de dados

A análise do conteúdo das entrevistas “tem uma dimensão descritiva que visa dar conta do que nos foi narrado e uma dimensão interpretativa que decorre das interrogações do analista face a um objeto de estudo” (Guerra, 2006, p. 62).

Na análise aos inquéritos por entrevista são elaborados quadros de análise qualitativa, apresentados no Capítulo 4 desta investigação. Estes quadros apresentam “sínteses dos discursos que contêm a mensagem essencial da entrevista e são fiéis (...) ao que disseram os entrevistados”. Desta forma, é possível reduzir a quantidade de informação a ser analisada, identificando o “*corpus* central” da entrevista e também “facilitar a comparação longitudinal das entrevistas” (Guerra, 2006, p. 73).

Através da análise de conteúdo, tratando-se de material descritivo, torna-se possível “contar ao leitor o que nos disseram os entrevistados”, agregando “as diferentes lógicas do que nos foi contado” (Guerra, 2006, p. 77).

⁴⁵ Ver o Apêndice D – Relação das perguntas derivadas com o guião de entrevista.

3.6. Entrevistados

Os entrevistados no âmbito do presente trabalho de investigação caracterizam-se por serem profissionais que exercem funções de controlo sobre a atividade policial, tendo um vasto conhecimento na área do Direito.

De seguida, apresentamos um quadro com a identificação dos inquiridos, as funções que desempenham e as datas da realização das respetivas entrevistas.

Quadro n.º 2 – Caracterização da amostra

Entrevistado	Entrevistado (E)⁴⁶	Organização	Função	Data
Pedro Menezes	E1	Tribunal Criminal de S. João Novo	Juiz	11 de abril de 2018
Manuela Paupério	E2	Tribunal da Relação do Porto	Juíza Desembargadora	12 de abril de 2018
José Vilalonga	E3	IGAI	Inspetor	26 de abril de 2018
João Pedrosa	E4	IGAI	Inspetor	26 de abril de 2018

Fonte: Elaboração própria

3.6. Local e data da pesquisa e recolha de dados

Para a realização do enquadramento teórico da investigação a pesquisa e recolha de dados através da análise documental ocorreu fundamentalmente na Academia Militar e no Quartel da Escola da Guarda em Queluz, no período compreendido entre fevereiro e abril de 2018.

Posteriormente, procedeu-se à recolha de dados através de inquéritos por entrevista no Tribunal Criminal de S. João Novo, no Tribunal da Relação do Porto e na IGAI, em abril de 2018.

⁴⁶ No Capítulo 4- Apresentação, análise e discussão dos resultados, os nomes dos entrevistados são substituídos pela designação apresentada na coluna “Entrevistado (E)” do Quadro n.º 2.

CAPÍTULO 4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1. Introdução

No presente capítulo são apresentados os resultados obtidos e a sua discussão, expondo com detalhe o trabalho empírico realizado (Sarmiento, 2013, p. 209).

Uma vez que o “método de recolha de dados deve ser adaptado ao tipo de dados a investigar” (Albarello, Digneffe, Hiernaux, Maroy, Ruquoy & Saint-Georges, 1997, p. 86), o inquérito por entrevista revelou ser a técnica mais apropriada, tendo em consideração o teor dos dados a obter.

Desta forma, é conduzida a apresentação, análise e discussão dos aspetos essenciais das respostas dos inquiridos às questões elencadas no guião de entrevista⁴⁷, através da sua organização em quadros de análise qualitativa de conteúdo.

4.2. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 1

O objetivo desta questão passa por fazer um levantamento dos acontecimentos mais relevantes que impulsionaram alterações legislativas em matéria de direitos humanos.

Neste sentido, E1, E3 e E4 destacaram o terrorismo como um dos fenómenos mais potenciadores da consciencialização relativamente à importância dos direitos humanos, tendo E1 especificado a relevância do atentado às torres gémeas, a 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque, enquanto acontecimento que levou a alterações no âmbito do policiamento, em especial nos Estados Unidos da América e na Europa.

Tal como Valente (2015) e Yordanov (2017), E2 dá destaque à 2ª Guerra Mundial e E4 acrescenta também a 1ª Guerra Mundial como marcos históricos que trouxeram enfoque para a matéria dos direitos humanos ao nível internacional. As Guerras da Bósnia e das Balcãs foram apontadas por E4 como outros acontecimentos que levaram a Comunidade Internacional a olhar de um modo mais específico para a questão dos direitos humanos.

Existe um número vasto de acontecimentos relevantes que mereceriam destaque (E1). Muitas das alterações no plano jurídico nacional estão intimamente relacionadas com as de âmbito internacional (E1, E2 e E4). A União Europeia (UE) e todo edifício jurídico que dela

⁴⁷ Ver Apêndice C – Guião de entrevista.

decorre têm uma forte influência na Lei interna (E1, E2 e E4). Nesse sentido, E4 destaca a Carta Internacional dos Direitos Humanos, que se fundamenta em grande medida na DUDH, como um dos documentos que despertaram a atenção de diversos responsáveis internacionais para que assumissem procedimentos que tivessem em conta o respeito pelos direitos humanos. As abordagens a temas como a corrupção, criminalidade organizada e criminalidade transfronteiriça, no âmbito da dimensão do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE explicam muitas das alterações jurídicas nos últimos anos. Da mesma forma, as decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem influem na garantia dos direitos humanos no plano nacional (E1). A ideia de paz entre países democráticos obriga os países da UE a respeitarem determinados critérios, nomeadamente no que concerne ao respeito pelos direitos dos cidadãos e pela dignidade da pessoa humana (E2).

A CRP de 1976 foi sujeita a sete revisões, a maior parte delas para a harmonizar com o processo de integração europeia. Tendo-a como alicerce, existe todo um conjunto de leis ordinárias que refletem uma visão de uma sociedade justa e igualitária (E2). Também a evolução científica impulsionou alterações legislativas em matéria de direitos humanos. Exemplo disso é a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e da Dignidade do Ser Humano face às Aplicações da Biologia e da Medicina e o Protocolo Adicional à Convenção Sobre os Direitos Humanos e a Biomedicina (E4).

Por fim, E3 realça ainda a migração de pessoas entre os vários blocos do mundo como fator determinante para a consciencialização da necessidade de tomar medidas nos planos nacional e internacional, em matéria de direitos humanos.

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 3 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 1

Respostas à questão n.º 1.		
<i>“Quais são os principais acontecimentos ao longo da História recente que destacaria como tendo sido determinantes para impulsionar alterações legislativas no âmbito nacional e internacional?”</i>		
Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“Podemos dar destaque ao ataque de 11 de setembro de 2001 (...). ‘Pequenos grandes acontecimentos’ são muitos”.	- “(...) em matéria de direitos humanos, os acontecimentos que levaram a uma maior ‘policialização’, temos o 11 de setembro de 2001 e, mais recentemente, todo o conjunto de movimentos que existem, por exemplo, no sentido de exigir um maior controlo sobre os mandados de detenção europeus”; - “Tivemos (...) grandes abordagens sobre a corrupção, criminalidade organizada, criminalidade transfronteiriça, e isso vai-nos levar para a dimensão do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE.

		<p>Isto está tudo relacionado com a evolução da legislação da própria Comunidade, agora União, e é importante porque vai-nos explicar muitas das alterações jurídicas que se verificaram nos últimos anos (...):</p> <ul style="list-style-type: none"> - “As próprias decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem caracterizam e explicam algumas atitudes políticas e diplomáticas”.
E2	<p>“(...) destaque, como de maior relevância, a revolução de 25 de abril de 1974 e a constituição da UE”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “Quer um quer outro foram motivadores de enormes alterações legislativas”; - “Da CRP em vigor (...) resultou (...) a alteração de muitas leis ordinárias (...) que refletem, sem qualquer dúvida, uma outra visão para a sociedade que a partir daí se quis construir, mais igualitária e justa (...)”; - “No que à construção da UE respeita, ideia que começou a desenhar-se após o fim da Segunda Guerra Mundial, e que trazendo associada (...) uma ideia de espaço de união económica entre os Estados-membros, pretendeu garantir a persistência de um espaço de paz entre países democráticos”; - “Mesmo a nossa Lei Fundamental teve revisões, já sete, a maior parte delas determinadas pela necessidade de harmonizá-la com o processo de integração europeia”; - “(...) o facto de os países europeus pertencerem (...) a essa comunidade obriga-os ao cumprimento de determinados critérios (...). Importa saber se o país membro incorpora e atua os mesmos valores e princípios que se encontram plasmados no artigo 2.º do Estatuto do Tribunal da UE onde claramente se preceitua que a União se funda nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem”.
E3	<p>“(...) terrorismo e (...) migração de pessoas”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “(...) fundamentalmente, as questões relacionadas com o terrorismo e a inerente migração de pessoas entre os vários blocos do globo, nomeadamente dos países árabes para o Ocidente”; - “(...) são os principais acontecimentos que despertaram para a necessidade de tomar medidas nos âmbitos internacional e nacional”.
E4	<p>“(...) as duas Grandes Guerras (...), a Guerra da Bósnia/ Balcãs [e] o terrorismo”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “(...) necessariamente as duas Grandes Guerras”; - “Mais recentemente, ao nível internacional, concretamente ao nível europeu, eu destacaria a Guerra da Bósnia como um acontecimento que (...) fez olhar de uma maneira mais específica para o tema dos direitos humanos”; - “O terrorismo, todo ele (...)”; - “A eclosão do terrorismo na Europa já foi no quadro da Carta dos Direitos Humanos e, portanto, provocou de certeza uma atenção maior dos responsáveis internacionais e, em cada país, para assumirem procedimentos e práticas que levassem à consideração da Carta em toda a sua atuação, nomeadamente quanto à sua relação com os cidadãos”; - “Também a evolução científica impulsionou alterações legislativas em matéria de direitos humanos; lembro a Convenção Para a Proteção dos Direitos do Homem e da Dignidade do Ser Humano face às aplicações da Biologia e da Medicina, que

		proíbe a clonagem de seres humanos e o Protocolo Adicional à Convenção Sobre os Direitos Humanos e a Biomedicina relativo à transplantação de órgãos e de tecidos humanos”.
--	--	---

Fonte: Elaboração própria.

4.3. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 2

Com esta questão pretendemos averiguar se as disposições previstas na lei, em matéria de direitos humanos, satisfazem cabalmente as necessidades de garantia desses direitos e em que medida aquilo que se encontra previsto é materializado na realidade.

Todos os entrevistados referiram que, do ponto de vista teórico, o enquadramento legislativo relativo à matéria dos direitos humanos é satisfatório. Da mesma forma, todos revelaram que, do ponto de vista prático, existem algumas limitações.

O quadro legal em Portugal tutela satisfatoriamente a garantia dos direitos dos cidadãos em geral. E3 refere que a CRP vai ainda mais além do que a Carta dos Direitos Fundamentais, nessa matéria. Nos casos em que poderá haver uma lacuna, temos jurisprudência internacional que permite colmatar esse problema (E1).

Não obstante a riqueza do edifício jurídico português, há um desnível entre o que se encontra previsto na Lei e aquilo que, na prática, é possível aplicar (E1 e E2). Ainda assim, há mecanismos de correção no plano processual, nomeadamente através de recursos e do Tribunal Constitucional, que permitem colmatar a incorreta aplicação das normas (E3).

No âmbito policial, a IGAI surge como uma instituição que visa garantir uma maior observação da aplicação dos direitos humanos através das forças de segurança, o que concorre para que os cidadãos tenham acesso ao cumprimento dos direitos que lhes são garantidos (E4).

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 4 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 2

Respostas à questão n.º 2.
“Considera que o atual enquadramento legislativo nacional relativo à matéria dos direitos humanos satisfaz as garantias de defesa desses mesmos direitos?”

Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“É claro que satisfaz do ponto de vista teórico. O problema é como elas são aplicadas na prática”.	- “(...) em Portugal temos as leis, mas não temos a mentalidade nem as condições necessárias”; - “Os direitos estão todos consagrados (...). Nós temos boas leis”;

		<ul style="list-style-type: none"> - (...) as leis estão escritas, mas por vezes não é possível aplicá-las”; - “(...) o desnível entre aquilo que a Lei diz, aquilo que são as nossas obrigações internacionais e depois aquilo que na prática pode ser feito (...) é muita”; - (...) temos legislação e, quando não a temos, existe toda uma jurisprudência internacional”; - “O que falta é a forma como essa legislação se vai concretizar, ou seja, toda uma cultura de implementação”.
E2	“Creio que sim (...). O defeito está na sua aplicação”:	<ul style="list-style-type: none"> - “(...) o nosso país sempre conseguiu ter ótimas leis, nessa como noutras matérias de relevo”; - “Não será por falta de mecanismos legais que não se garante de forma eficaz a defesa dos direitos humanos”; - “O defeito não está na lei, mas sim na sua aplicação”.
E3	“Eu diria que sim. Lá está que, na prática, depende de muitos aspetos”.	<ul style="list-style-type: none"> - “Nós temos uma Constituição muito garantística. Se compararmos a nossa Constituição (...) com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, em vários aspetos, ainda vai mais além (...)”; - “(...) em termos de tutela dos direitos humanos e dignidade da pessoa humana, a nossa Constituição e todo o edifício que se constrói a partir dela é uma tutela forte e intensa dos direitos”; - “Quanto à prática: há um longo caminho do texto até à prática”; - “Esse caminho é feito (...) por uma data de entidades que o concretizam. Desde logo as Forças de Segurança, (...), os Tribunais e o MP (...)”; - “(...) na prática, depende de muitos aspetos. Mas mesmo aí há mecanismos de correção no plano processual. Há recursos, há (...) o Tribunal Constitucional que tem tido uma jurisprudência particularmente garantística e concretizadora dos direitos humanos (...)”; - “(...) não é por falta de instrumentos legislativos e institucionais que não se concretiza a Lei. Se existem depois outros problemas, tratam-se de outros aspetos”.
E4	“Creio que sim (...), no entanto, há sempre comportamentos que são questionáveis (...)”	<ul style="list-style-type: none"> - “O quadro legal, de uma maneira geral, satisfaz e o Estado e a sua representação aos mais vários níveis atuam em conformidade com o quadro legal nacional”; - “(...) há sempre comportamentos, nomeadamente da Polícia e dos militares da GNR que são questionáveis a esse nível e isso fez com que a IGAI ‘nascesse’ em 1995”; - “A grande causa de criação da IGAI foi, exatamente, garantir que os direitos humanos são mais observados”; - “Desta forma é possível garantir que todos os cidadãos tenham acesso ao cumprimento dos direitos que lhes são garantidos (...)”; - “O nosso quadro legal, encabeçado desde logo pela CRP, garante os direitos humanos (...)”; - “Temos a vantagem de sermos uma democracia constitucional”; - “O quadro legal satisfaz, é preciso é estarmos atentos às situações de violação dos direitos”.

Fonte: Elaboração própria.

4.4. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 3

Nesta questão pretendemos avaliar a perceção dos entrevistados relativamente à discricionariedade inerente à atuação dos militares da GNR e, em que medida esta contribui, ou não, para a garantia da defesa dos direitos dos cidadãos.

A discricionariedade na atuação dos militares da GNR é percecionada de formas diferentes pelos entrevistados. No entanto, todas as respostas concorrem no sentido de afirmar que, sem prejuízo da margem de discricionariedade existente, esta deverá estar sempre subordinada ao princípio da legalidade.

É inevitável alguma margem de discricionariedade (E1, E2 e E4). Como refere E3, é impossível a Lei prever todas as situações. Quanto maior for essa margem, menor será a garantia dos direitos dos cidadãos e é pela sua restrição que, em teoria, se consegue alcançar uma melhor defesa desses direitos (E1).

É através dos princípios de atuação que se torna possível orientar a conduta dos militares no sentido desta se coadunar com a legalidade (E1, E2 e E3).

Uma reflexão sobre esta temática e uma formação que vise capacitar os militares a agirem natural e automaticamente, em determinadas situações teorizadas *a priori*, levam a que as atuações sejam balizadas pela concretização dos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade (E1, E2, E3 e E4). Importa afastar a ideia de arbitrariedade na atuação dos militares, a qual não se constitui como benéfica para os cidadãos (E1 e E3).

Por fim, em resposta à questão colocada, E1 afirma que a discricionariedade, em bom rigor, não contribui para a garantia da defesa dos direitos dos cidadãos. Para E2 a atuação é legítima se, independentemente da margem de discricionariedade existente, se enquadrar nos termos da lei. Já E3 encara a discricionariedade na atuação dos militares como potencialmente favorável para a garantia de defesa dos direitos, desde que entendida como um espaço de maximização dos princípios, isto é, depende da prática. E4 refere que é o princípio da legalidade puro que limita ou impõe a atuação dos militares e, em situações dúbias, devem existir normas internas que permitam às hierarquias determinar que ações devem ser levadas a cabo pelos militares em cada situação específica.

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 5 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 3

Respostas à questão n.º 3.
“Na sua opinião, considera que a discricionariedade na atuação dos militares da GNR contribui para a garantia da defesa dos direitos dos cidadãos?”

Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“(…) em rigor, ela nunca contribui para a defesa dos direitos dos cidadãos (…)”.	<ul style="list-style-type: none"> - “(…) a discricionariedade (…), por definição, trata-se de uma margem de atuação que está na dependência da vontade de quem tem de tomar uma decisão”; - “É inevitável alguma margem de discricionariedade, mas (…) não podemos dizer que contribui para a defesa dos direitos, antes pelo contrário”; - “Quanto mais ampla for a margem de discricionariedade, mais difícil será a defesa dos direitos”; - “(…) é pela restrição da discricionariedade que, em teoria, se conseguirá alcançar uma melhor defesa dos direitos dos cidadãos”; - “É por isso que a atuação dos militares está sujeita a princípios de legalidade, proporcionalidade, proibição do excesso, etc.”; - “(…) tudo aquilo que permita reduzir a área de arbítrio é bom”; - “Se não houver uma formação que não incuta determinadas coisas na mente dos militares para que saibam, naturalmente, atuar perante uma determinada reação, pode-se dar uma grande complicação”; - “Uma reflexão sobre este assunto vai reduzir a discricionariedade e aumentar a defesa dos direitos dos cidadãos”.
E2	“Só a atuação legal se legitima”.	<ul style="list-style-type: none"> - “(…) não vejo qualquer outro modo de justificar e defender quem atua nem de obrigar quem sofre a ação a não ser esta ser legal”; - “(…) qualquer atuação também terá de ser necessária, adequada e proporcional ao fim pretendido”; - “Se e quando assim agir, o militar estará a respeitar os direitos dos cidadãos e a atuar os seus, porque agir quando a lei o imponha é, para além de um direito, um dever especial que recai sobre o militar (…)”.
E3	“(…) depende da prática, mas tem de contribuir”.	<ul style="list-style-type: none"> - “A existir discricionariedade, e existirá necessariamente, esta é um instrumento de adequação e melhor concretização dos direitos e só assim pode ser. Não pode ser confundida como arbitrariedade (…)”; - “A Lei prevê determinado tipo de situações e determina a forma como essas situações devem ser resolvidas”; - “[A Lei] descreve determinado tipo de comportamentos que devem ser adotados em determinados contextos e, para isso, prevê esses contextos, só que há sempre uma situação (…) que não está prevista nem foi pensada e aí temos de nos adaptar, concretizando os princípios”; - “Portanto, a discricionariedade será um instrumento de concretização dos princípios”;

		<ul style="list-style-type: none"> - “Onde a Lei permita que ela exista, será um instrumento de maximização dos princípios e, nessa medida, é um instrumento dedicado a isso”; - “Quanto a contribuir para a garantia da defesa dos direitos humanos, depende da prática, mas tem de contribuir”; - “Em termos de formação é essa a ideia que deve passar”; - “Tem de haver sensibilidade para, onde haja discricionariedade, aí, ser um espaço de maximização dos princípios”.
E4	<p>“Deixar na mão do militar a decisão de poder ou não atuar, ao ter perante si uma situação específica para resolver (...) vai criar uma situação híbrida que não é conveniente (...)”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “A minha primeira impressão é que a discricionariedade deve estar arredada do quadro de atuação dos militares da GNR”; - “(...) é o princípio da legalidade puro que limita ou impõe a ação da GNR”; - “(...) parecendo-me existirem muitas situações em que a Lei admite situações diversas, cabe à hierarquia antecipar a solução através de normas de execução que tipifiquem a ação concreta de resposta a cada situação”; - “Deixar na mão do militar a decisão de poder ou não atuar, ao ter perante si uma situação específica para resolver se atua ou não atua, vai criar uma situação híbrida que não é conveniente, de facto, para a garantia dos direitos dos cidadãos”; - “Essas situações têm que ser teorizadas <i>a priori</i> e deve haver uma solução concreta que oriente o militar no cumprimento do seu dever”; - “Creio que haverá sempre alguma discricionariedade, por muito restrita que seja, porque não é de todo credível que nós tenhamos a capacidade de prever todas as situações”.

Fonte: Elaboração própria.

4.5. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 4

O objetivo desta questão passa por avaliar a perspetiva dos elementos com poderes de fiscalização sobre a atividade policial, no que concerne aos fatores endógenos dos militares, que podem influir nas suas diversas atuações.

A totalidade dos entrevistados revelou que no exercício das suas competências têm em conta o fator humano dos militares, não obstante o discernimento acrescido que se espera de um agente da autoridade, em comparação com o designado “cidadão comum”.

No âmbito penal são tidos em consideração os fatores endógenos que poderão levar os militares a cometerem erros na sua atuação. Esta ponderação é feita em matéria de determinação do grau de culpa e, conseqüentemente, na determinação da medida de uma pena, mas não no sentido de afastar a ilicitude dos atos (E1 e E2). No âmbito disciplinar, o

raciocínio é idêntico, pois tanto o Direito Penal como o Direito Disciplinar garantem vários níveis de análise das situações (E3 e E4).

Espera-se, no entanto, que os militares assumam as suas funções demonstrando uma maior capacidade de contenção, de discernimento, mais calma e capacidade de utilização de uma arma. Exige-se que um agente da autoridade seja um exemplo no respeito pelos direitos dos demais cidadãos (E1 e E2), pelo que o grau de exigência tenha de ser, necessariamente, superior (E3).

É espectável que os militares tenham formação suficiente para conseguirem colocar-se à margem, dentro do humanamente possível, das emoções que possam influir nas suas ações (E4), no entanto, esses fatores não deixam de ser considerados em tribunal ou em sede da IGAI. A formação inicial, contínua, e o treino, são essenciais (E4).

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 6 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 4

Respostas à questão n.º 4.
“Na análise aos factos relativos às diversas atuações dos militares da GNR tem em conta que, sem prejuízo da responsabilidade que se espera de um militar, estamos perante seres humanos que atuam sob sentimentos de stress e medo?”

Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“Do ponto de vista judiciário nós temos a noção que as pessoas atuam com stress e com medo. Mas a construção que nós temos de fazer das Forças de Segurança e da sua posição institucional não pode ser a construção do cidadão comum”.	<ul style="list-style-type: none"> - “(...) os militares assumem uma função e espera-se mais capacidade de contenção, mais discernimento, mais calma, mais capacidade de usar uma arma, mais capacidade de cumprimento da Lei (...)”; - “(...) não se espera que o polícia seja o primeiro a violar a Lei”; - “(...) a Polícia não usa da força a não ser que esta seja estritamente necessária”; - “Ao polícia exige-se que seja o exemplo, também no respeito pelos direitos dos cidadãos”; - “Se o polícia começa a ser o primeiro a violar a Lei, toda a confiança da sociedade na Polícia perde-se (...)”; - “(...) na sua atuação, um militar pode ter medo, e toma-se isso em consideração, por exemplo, na determinação da medida de uma pena, mas isso não pode afastar a pena”; - “No caso de um polícia o grau de exigência que se tem de colocar é mais alto”; - “(...) os tribunais vão responder a estas exigências de controlo dos excessos das forças policiais”.
E2	“Sem qualquer dúvida (...) mas não se deixa de exigir uma atuação correta”.	<ul style="list-style-type: none"> - “Toda a atuação levada a cabo por seres humanos implica sentimentos”; - “O stress e o medo não podem estar excluídos da atuação do militar”; - “(...) conhecer e aceitar essa realidade é a única forma de trabalhar (...)”;

		<ul style="list-style-type: none"> - “(...) conhecer os limites da resistência própria e perceber quando se está próximo de os ultrapassar é a forma mais responsável de o militar cumprir a sua função (...); - “No entanto, deve-se impedir que os militares atuem de forma inadequada”; - “Estes fatores são considerados em tribunal, mas não se deixa de exigir uma atuação correta”; - “Quer-se que as Polícias sejam respeitadas e isso obriga os seus agentes a serem corretos e exemplares”.
E3	<p>“Seguramente. Claro que não deixamos de ter em conta que são pessoas que têm uma formação específica”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “O grau de exigência é superior ao do cidadão comum, mas é evidente que sim”; - “Nós não podemos exigir dos militares (...) que sejam ‘superhomens’”; - “É claro que não podem atuar incorretamente, mas o Direito Sancionatório tem (...) vários graus de análise da situação”; - “Uma coisa é vermos se houve um ato ilícito e até podemos afirmar que sim. Mas depois, ao nível da culpa, haverá circunstâncias que possam atenuá-la, ou mesmo excluí-la”; - “O Direito Sancionatório é muito rico porque permite dar a resposta adequada ao caso concreto”; - “Portanto sim, como é evidente e como não pode deixar de ser, estamos perante homens e mulheres que atuam sob sentimentos de stress e medo. Claro que exigimos mais destes homens e mulheres”; - “A forma como gerem esse stress e medo é analisada caso a caso”; - “No limite, a condição humana dos indivíduos que personificam as Forças de Segurança, obviamente, acaba por ser determinante”.
E4	<p>“(…) é teoricamente esperável (...) que os militares tenham tido formação suficiente para (...) conseguirem passar ao lado (...) do stress e do medo”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “Os militares da GNR são homens e mulheres, cidadãos, que estão no pleno uso dos direitos e da cidadania”; - “O que é esperável é que os militares tenham tido formação suficiente para, na atuação correta, conseguirem passar ao lado e colocarem-se fora do stress e do medo que a situação provoque”; - “(...) há circunstâncias específicas de comportamentos que são avaliadas na IGAI que, do ponto de vista prático, nos permitem concluir que o receio constitui fator de condicionamento para o desenvolvimento da ação policial (...)”; - “Percebe-se que em algumas situações o stress determina alguns comportamentos (...). O ideal é que isso nunca acontecesse”; - “Na prática sabemos que não é fácil transformar um cidadão-candidato em polícia, ministrar-lhe alguns meses de formação intensiva e esperar que atue total e pontualmente de acordo com todos os manuais de boas práticas. A formação, inicial e contínua, e o treino, são essenciais”.

Fonte: Elaboração própria.

4.6. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 5

Com esta questão pretendemos averiguar se, na perspetiva dos entrevistados, as restrições existentes à atuação dos militares da GNR podem levá-los a não intervir, em situações em que o deveriam fazer.

A totalidade dos entrevistados refere que, sem prejuízo das limitações à atuação dos militares da GNR e da responsabilidade disciplinar e penal que lhes cabe, o princípio da legalidade impera e as omissões aos deveres impostos por Lei são injustificáveis.

É compreensível que os militares possam experienciar situações que os levem a repensar a sua atuação (E1 e E3), sendo esse um aspeto que deve ser minimizado ao máximo (E3). Podem ocorrer diversos casos sob circunstâncias concretas que não se apresentam claras perante o princípio da legalidade. E4 afirma que é essencial a existência de normas internas que clarifiquem, tanto quanto possível, a forma como os militares devem atuar perante essas situações.

É considerado inaceitável que um militar não cumpra as funções que assumiu (E1) e que lhe são impostas por Lei (E2). As restrições são limites à extensão dos poderes que são atribuídos aos militares, comparativamente aos demais cidadãos, pelo que releva aqui o respeito pelo princípio da legalidade (E3 e E4).

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 7 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 5

Respostas à questão n.º 5.		
<i>“Considera que os limites existentes à atuação da GNR podem levar os seus militares a não intervir em situações onde, pelo estrito cumprimento do princípio da legalidade, o deveriam fazer?”</i>		
Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“É possível (...). Mas é claro que isto não pode acontecer”.	- “Um militar que vai a tribunal e que depois sente que é ele o ‘vilão’ e que o detido é inocente, numa situação futura poderá pensar em ‘não se meter nisso’”; - “Mas ainda assim, é claro que isto não pode acontecer”; - “Se os militares assumiram as suas funções, então têm de as cumprir”; - “De maneira nenhuma é aceitável esse tipo de comportamento”.
E2	“O princípio da legalidade tem ínsita a qualidade da pessoa que pode/ deve agir”.	- “Só é legal a atuação efetuada nos termos da lei e por quem por ela está habilitado.” - “(...) nos termos do estabelecido na alínea i) do artigo 14.º do Estatuto dos Militares da GNR é (...) dever de o militar ‘prestar auxílio em qualquer diligência em matéria legal e adotar a iniciativa na repressão de qualquer tentativa ou cometimento de

		crime ou contraordenação (...) de que tenha conhecimento”.
E3	“(…) estamos perante (...) uma extensão de poderes [que] tem o correlativo dever de fazer os militares atuar sempre que (...) o devam fazer. Consigo perceber que em muitas situações (...) se possa considerar não atuar”.	<ul style="list-style-type: none"> - “Eu não veria os limites à atuação da GNR como restrições”; - “(...) as Forças de Segurança têm poderes que os demais cidadãos não têm. Poderes, obviamente, limitados”; - “(...) o seu exercício tem de se fazer sempre dentro dos limites e de acordo com o princípio da legalidade”; - “Eu não veria um qualquer limite entre estes limites e os deveres que atuação”; - “Verdadeiramente estamos perante limites que se põem a uma extensão de poderes, que não se atribuem aos demais cidadãos e que têm o correlativo dever de fazer os militares atuar sempre que, de acordo com a Lei, o devam fazer”; - “(...) consigo perceber que em muitas situações e em muitos contextos se possa considerar não atuar”; - “Isso é um aspeto patológico que tendencialmente deve ser minimizado. Admito que seja difícil anulá-lo completamente, mas deve ser minimizado através da formação”; - “Acho que é importante que haja sintonia entre quem anda no terreno e quem fiscaliza”.
E4	“Em situações que não se apresentam claras perante o princípio da legalidade (...), há claramente circunstâncias em que não é tida a atuação devida”.	<ul style="list-style-type: none"> - “Em situações que não se apresentam claras perante o princípio da legalidade e não foram trabalhadas no sentido de haver uma norma que diga ‘agora atua desta maneira’, há claramente circunstâncias em que não é tida a atuação devida”. - “Quanto aos limites, eles são constitucionais e estamos sempre aqui a falar de direitos humanos. O limite é esse”; - “E com certeza que sim, por vezes esses limites podem fazer com que não se dê cumprimento específico ao princípio da legalidade”; - “(...) a ideia de que a IGAI é a ‘Polícia dos polícias’ pode fazer com que [em situações limite os polícias decidam] recuar e não agir”.

Fonte: Elaboração própria.

4.7. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 6

Nesta questão procuramos conhecer a opinião dos entrevistados relativamente à forma como as restrições existentes à atuação dos militares da GNR podem, ou não, constituir-se como uma garantia da defesa dos direitos humanos.

Todos os entrevistados consideram que os limites que decorrem da Lei à atuação dos militares da GNR constituem-se como uma garantia da defesa dos direitos humanos.

Esta questão vai de encontro com a temática da discricionariedade e, nesse âmbito, as restrições que permitam um maior controlo sobre a atuação dos militares, sem inviabilizarem a atividade da GNR, contribuem para a garantia de defesa dos direitos dos cidadãos (E1). Na perspetiva de E2, a Lei não comete restrições à atuação dos militares,

porquanto lhes confere, na verdade, competências. Ao não serem extravasadas essas competências, é garantida a concretização dos direitos.

De uma perspectiva mais ampla, E3 refere-se às Forças de Segurança como “músculo” do Estado. Nesse sentido, há que haver mecanismos que limitem essa força do Estado de forma a garantir os direitos, tanto do cidadão enquanto destinatário da atuação, como dos militares enquanto executores de determinadas funções.

É o quadro dos direitos humanos que faz com que surjam limites à atuação policial, em prol do bem comum (E4).

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 8 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 6

Respostas à questão n.º 6.		
<i>“No contexto legislativo, de que forma os limites à atuação dos militares da GNR constituem-se como uma garantia da defesa dos direitos humanos?”</i>		
Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“Isto, claro, é uma garantia”.	<ul style="list-style-type: none"> - “Isto vai de encontro com a questão da discricionariedade”; - “Todas as restrições que sejam feitas de maneira em que, sem pôr em causa a atividade da GNR e o cumprimento das funções dos seus militares, permitam um maior controlo da reação que é feita são sempre, necessariamente, positivas”; - “É importante haver controlo (...), garantias (...) e restrições, mas a natureza das situações em que os militares têm de atuar torna o assunto difícil de falar em abstrato”.
E2	“Se os militares não extravasarem as suas competências, são garantidos os direitos dos cidadãos”.	<ul style="list-style-type: none"> - “São áreas de intervenção cometidas à GNR a segurança, investigação criminal, segurança rodoviária, proteção e socorro, natureza e ambiente, controlo costeiro, fiscal e aduaneiro, honras de estado e defesa nacional. Todas estas áreas de intervenção têm pressupostos a defesa dos direitos, mas será (...) em matérias ligadas à segurança – prevenção da criminalidade, proteção do cidadão, informação e acompanhamento de cidadãos em situações de maior vulnerabilidade – que esta defesa de direitos está mais presente”; - “Os militares não têm restrições à sua atuação, mas sim competências”.
E3	“O princípio da legalidade é fundamental num Estado de Direito e isso é uma garantia para todos”.	<ul style="list-style-type: none"> - “As Forças de Segurança são, no fundo, o ‘músculo’ do Estado de Direito”; - “O Estado tem de ter estes mecanismos, que estão limitados pela Lei. Isso por si só é uma garantia para todos os cidadãos. Tanto dos cidadãos como destinatários da atuação, como dos militares, como cidadãos com uma determinada função”; - “O princípio da legalidade é fundamental num Estado de Direito e isso é uma garantia para todos”.

E4	“Os direitos humanos existem para isso. Estamos sempre a falar da atuação limitada pelo bem comum”.	<ul style="list-style-type: none"> - “O quadro dos direitos humanos faz com que apareçam limites à atuação das forças policiais”; - “Eu posso ter um comportamento específico (...) contra um indivíduo isolado que tem um comportamento que me legitima o uso de arma de fogo. Se esse mesmo indivíduo não estiver isolado e estiver no meio de uma multidão, isso limita-me a atuação devido às consequências que podem advir para outros”; - “Estamos sempre a falar da atuação limitada pelo bem comum”.
----	---	---

Fonte: Elaboração própria.

4.8. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 7

Esta questão tem em vista identificar alguns fatores potenciadores ou prejudicadores da garantia dos direitos humanos por parte dos militares da GNR durante a sua atuação.

Os entrevistados E1, E3 e E4 dão destaque à formação como sendo o fator mais preponderante para potenciar a garantia dos direitos dos cidadãos por parte dos militares da GNR. E4 acrescenta que a existência de normas internas que esclareçam os militares quanto às ações que devem ser desenvolvidas perante as mais variadas situações se consubstancia, também, como um fator potenciador. A discricionariedade é de novo chamada à colação por E1, que afirma que é pela sua restrição que se conseguirá alcançar uma melhor defesa dos direitos dos cidadãos.

Os fatores endógenos aos militares são vistos por E2 como preponderantes para poderem fazer balancear as consequências de uma atuação. Por outro lado, E3 destaca a importância de haver sintonia entre as entidades que fiscalizam e as entidades fiscalizadas, por forma a minimizar a imprevisibilidade das consequências da atuação dos militares.

Por fim, a existência de comportamentos de base e rotineiros que influem em atuações incorretas constitui-se como um fator prejudicial para a defesa da garantia dos direitos humanos, pelo que releva daqui uma grande importância da ação de comando das hierarquias (E4).

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 9 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 7

Respostas à questão n.º 7.
“Na sua opinião, que fatores potenciam ou prejudicam a garantia dos direitos dos cidadãos por parte dos militares da GNR?”

Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“A formação dos militares, as restrições existentes à sua atuação e os sentimentos durante a atuação”.	- “(...) é pela restrição da discricionariedade que, em teoria, se conseguirá alcançar uma melhor defesa dos direitos dos cidadãos”; - “(...) restrições que sejam feitas de maneira em que, sem pôr em causa a atividade da GNR e o cumprimento das funções dos seus militares, permitam um maior controlo da reação que é feita são sempre, necessariamente, positivas”.
E2	“Os fatores pessoais endógenos”.	- “Se o militar vai efetuar uma detenção, se vai intervir numa situação de conflito, se persegue um foragido, não atua num vazio de sensações que igualmente estão presentes quando os militares assistem ou presenciam situações de desastre e/ ou calamidade”.
E3	“O fundamental é a formação”.	- “O fundamental é a formação. A falta dela prejudica. A existência potencia”; - “(...) volto a realçar a sintonia entre a entidade que fiscaliza e a que é fiscalizada para, no fundo os militares saberem com o que é que podem contar”; - “Acho perigosa, em termos de justiça, a imprevisibilidade”; - “Saber o que se deve saber consegue-se coo formação”.
E4	“As normas internas garantem e potenciam a garantia dos direitos humanos. A formação (...) é essencial (...). Um dos fatores que pode prejudicar são os comportamentos de costume e as práticas sobre as quais não pensamos”.	- “A formação, toda ela, de Guardas, Sargentos e Oficiais e também os cursos de promoção e específicos das várias especialidades, é essencial para garantir que a atuação é sempre protetora dos direitos humanos e das pessoas envolvidas. Até os cursos de ligação com as pessoas e de atendimento, ou a preocupação dada a pessoas com deficiência vêm sempre no sentido de garantir os direitos de cada um”; - “Um dos fatores que pode prejudicar são os comportamentos de costume as práticas sobre as quais não pensamos, que já eram assim realizadas anteriormente. Esta rotina prejudica os direitos humanos”; - “A atualidade obriga a um trato mais fino com o progresso das sociedades”; - “As forças policiais são das entidades mais hierarquizadas. As hierarquias correm o risco de criar comportamentos de base não pensados que prejudicam a garantia dos direitos humanos”.

Fonte: Elaboração própria.

4.9. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 8

O objetivo desta questão é analisar de que forma é desenvolvido o controlo externo da atividade policial.

Ao que a responsabilidade criminal respeita e quando os militares atuam como OPC, é exercido um controlo pelo MP ou pelo juiz de instrução criminal, em função da fase em que decorrem os processos (E1 e E2).

Enquanto força policial o controlo externo da atividade policial é exercido, em grande medida, pela IGAI (E1, E2, E3 e E4), através de auditorias, inquéritos, processos disciplinares, entre outros (E3 e E4). A IGAI atua também preventivamente através de contactos com os comandantes ou diretores das Forças e com os militares e agentes das subunidades de execução, pois são estas que lidam diretamente com os cidadãos (E4).

O controlo externo da atividade policial é também desenvolvido por entidades internacionais (E3 e E4). E4 invoca duas: O Comité para a Prevenção da Tortura e das Penas e Tratamentos Desumanos ou Degradantes e o Subcomité para a Prevenção da Tortura. Estas instituições realizam inspeções sem aviso prévio aos estabelecimentos das Forças e Serviços de Segurança e emitem relatórios de acordo com o que observaram, essencialmente em matéria de condições dos detidos.

Em Portugal, na perspetiva de E1 há, de facto, um sistema de controlo amplo que se encontra instituído, no entanto, na prática, esse controlo não é desenvolvido da melhor forma.

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 10 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 8

Respostas à questão n.º 8.		
<i>“Como é desenvolvido o controlo externo da atividade policial?”</i>		
Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“A GNR tem uma Inspeção própria, há a IGAI, o nível judicial (...) e têm, sobretudo, a opinião pública”.	- “(...) o nível judicial (...) entra mais na questão do crime”; - “As redes sociais são também uma forma de controlo externo”; - “Na minha opinião, controlo não falta (...)”; - “(...) creio que temos muito controlo instituído e pouco na prática (...)”; - “Temos um sistema que não está pensado para a prática e, por isso, não funciona”;
E2	“(…) controlo por parte do MP e do Juiz de Instrução Criminal (...). Pela IGAI”.	- “Quando os militares atuam como OPC existe desde logo um controlo por parte do MP e, também, pelo Juiz de Instrução Criminal”; - Enquanto força policial creio que o controlo externo é exercido essencialmente pelo MAI, nomeadamente pela IGAI”.
E3	“(…) controlo externo é fundamentalmente através da IGAI e, de algum modo, pelo MP na parte criminal”.	- “No nosso sistema temos a IGAI (...). O controlo externo da IGAI é feito através de auditorias, inquéritos, processos disciplinares, etc.”;

		- “Há entidades internacionais que fazem relatórios sobre a atuação das Forças de Segurança”.
E4	<p>“A IGAI atua investigando especificamente as situações em que há indícios fortes de comportamentos desajustados ao quadro legal e com maior incidência em atuações contra os direitos fundamentais. O controlo externo da atividade policial é nacional, mas também é internacional”.</p>	<p>- “[A IGAI] atua preventivamente com as inspeções feitas às subunidades ‘de execução’, pois fazemos mais inspeções aos postos e às esquadras do que propriamente aos comandos. Isto porque estamos mais preocupados com a atuação final e com o contacto com os cidadãos (...)”;</p> <p>- “Também, nas reuniões, cerimónias e todas as situações em que estamos com os guardas, polícias ou comandantes de uma subunidade ou os próprios comandantes ou diretores das Forças, as conversas acabam por se dirigir para o que seria bom que acontecesse em determinada matéria”;</p> <p>- “Por vezes somos também chamados ou realizamos ações de comentário ou formação nas escolas da PSP, nos cursos de formação de guardas, cursos de promoção, etc.”;</p> <p>- “Isto para garantir que a atividade policial é realizada de acordo com o Código Deontológico do Serviço Policial, o qual foi um bom passo dado no sentido de garantir uma boa atuação”.</p> <p>- “O controlo externo da atividade policial é nacional, mas também é internacional”;</p> <p>- “O Estado português é parte numa série de Convenções. Por exemplo, no âmbito do Conselho da Europa, o CPT- Comité Para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes. No âmbito da ONU, o Subcomité para a Prevenção da Tortura (SPT) (...). Fazem inspeções sem aviso prévio. Depois fazem recomendações, por vezes através da publicação de relatórios (...) Preocupam-se com as zonas de detenção e o tratamento que é dado aos detidos”.</p>

Fonte: Elaboração própria.

4.10. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 9

Com esta questão pretendemos conhecer a opinião dos inquiridos quanto à coordenação existente entre as entidades que exercem o controlo externo da atividade policial.

A totalidade dos entrevistados fez menção à relação entre os processos-crime e os processos disciplinares. Cada entidade desenvolve o controlo de forma autónoma, no entanto, existe uma relação entre diversos processos de natureza penal e disciplinar (E2).

A suspensão de processos disciplinares enquanto se aguarda pela decisão judicial é percecionada por E1 como um ponto negativo da coordenação entre os sistemas. E3 concorre para esta opinião e afirma que é neste campo que há espaço para melhorar. Não obstante, reconhece que as realidades processuais nos âmbitos penal e disciplinares podem ser distintas e que os responsáveis pela análise de um e de outro podem ter uma sensibilidade

diferente ao abordarem os mesmos factos processuais. É por essa razão que, no decorrer de um processo, há comunicação entre a IGAI e os tribunais para que uma situação concreta seja analisada por duas visões diferentes (E4).

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 11 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 9

Respostas à questão n.º 9		
<i>“Como descreve a coordenação entre as entidades que exercem o de controlo externo da atividade policial?”</i>		
Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“Acho que a coordenação funciona mal”.	<ul style="list-style-type: none"> - “Temos um sistema que não está pensado para a prática (...); - “Para além disso, em qualquer instituição onde haja uma hierarquia há sempre o medo de errar e ser alvo de um processo disciplinar. Isto acaba por tornar o controlo ineficaz porque existem tantos processos, que só mesmo os mais graves acabam por chamar à atenção”; - “Se a GNR para uma instrução de um processo à espera de um inquérito judicial e se um inquérito da IGAI para à espera de outro então, na prática, acaba-se por não se chegar a nenhum fim”.
E2	“Cada entidade desenvolve o controlo de forma autónoma”.	<ul style="list-style-type: none"> - “Existe alguma relação entre os processos penais e os processos disciplinares”.
E3	“Acho que há espaço para melhorar. Poderia haver uma maior coordenação”.	<ul style="list-style-type: none"> - “Por exemplo, quando há um crime, o pedido de indemnização civil corre termos no processo criminal (...). É o princípio da adesão. Porque não, também, a parte disciplinar?”; - “(...) também é verdade que a realidade processual de um processo disciplinar pode ser substancialmente diferente da realidade processual de um processo penal”; - “Compreende-se que haja sanção disciplinar e não haja pena. Mas dificilmente se compreende que haja responsabilidade criminal e que não haja responsabilidade disciplinar”; - “E mais, pode haver uma sensibilidade diferente entre as pessoas que investigam uma e outra”; - “Portanto, há espaço para pensar no que toca à articulação entre a parte disciplinar e a parte penal”.
E4	“Os tribunais e as direções de disciplina internas também exercem o controlo da atividade policial. A componente disciplinar que é desenvolvida pelo Ministério, remetida para a IGAI e os tribunais fazem o controlo externo”.	<ul style="list-style-type: none"> - “Em situações concretas há uma conjugação das avaliações”; - “A componente disciplinar que é desenvolvida pelo Ministério, remetida para a IGAI e os tribunais fazem o controlo externo”; - “Aqui, quando temos um inquérito sobre uma situação específica falamos com os tribunais para requerer perícias e para perceber qual é a visão específica do MP durante o inquérito para aquela atuação concreta para termos duas visões e não apenas uma”.

Fonte: Elaboração própria.

4.11. Apresentação, análise e discussão dos resultados da questão n.º 10

Nesta questão procuramos analisar de que forma é desenvolvida a coordenação entre o controlo interno da GNR e o controlo externo da atividade policial.

Na resposta a esta questão, E1 admitiu não ter conhecimento sobre a matéria, tendo expressado a opinião de que, porventura, haverá sobreposição de competências entre as diversas entidades responsáveis pelo controlo da atividade policial.

Existe uma relação entre os processos penais e os processos disciplinares, nomeadamente quando estes últimos são suspensos enquanto aguardam a decisão dos tribunais relativamente aos processos-crime (E2).

Em matéria de coordenação entre a GNR e a IGAI, esta é conduzida com base na comunicação (E3 e E4). Quando a GNR toma conhecimento de factos geradores de responsabilidade disciplinar cuja competência para a investigação caia nas atribuições da IGAI, esses factos são comunicados. A IGAI poderá então sugerir a abertura de um processo (E3 e E4). Esta comunicação é fundamentada pelo previsto no Despacho n.º 10529/ 2013, de 13 de agosto, o qual determina as normas aplicáveis aos processos de acompanhamento e aos processos de natureza disciplinar, que correm seus termos pela IGAI.

A análise foi baseada no quadro apresentado de seguida.

Quadro n.º 12 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão n.º 10

Respostas à questão n.º 10		
<i>“De que forma é coordenado o controlo interno da GNR com o controlo externo da atividade policial?”</i>		
Entrevistado	Resposta	Argumentação
E1	“Não sei responder (...). Parece-me que existem Inspeções a mais”.	- “Não sei porque existe uma Inspeção da GNR. Parece-me que existem Inspeções a mais”; - “Existem várias estruturas e pode haver alguma sobreposição de competências”.
E2	“Não sei como é feita essa coordenação em concreto (...). Existe alguma relação entre os processos penais e os processos disciplinares (...)”.	- “Existe alguma relação entre os processos penais e os processos disciplinares, nomeadamente quando os processos disciplinares são suspensos enquanto aguardam a decisão dos tribunais relativamente aos processos-crime”.
E3	“Se a Guarda tem conhecimento de factos geradores de responsabilidade disciplinar cuja competência para a investigação caiba nas competências da IGAI, há comunicação”.	- “Vai havendo comunicação”; - “(...) a GNR toma conhecimento, comunica à IGAI, a IGAI sugere a abertura de processo disciplinar e a coordenação é feita nestes termos, cumprindo esta regra de que sempre que haja uma matéria que possa cair nas competências da IGAI, comunica-se”.

E4	<p>“A coordenação com as direções de disciplina existe através de conversas e ligação ao nível das regras e formas de atuação (...)”.</p>	<p>- “(...) quando já estamos numa investigação (...), do ponto de vista disciplinar, quando perante situações concretas que tenham provocado feridos, mortos situações de grandes danos ou que, não tendo provocado nada disto tenham-lhes sido dado grande relevo na comunicação social e obrigado a serem vistas com maior atenção, existe um Despacho do MAI⁴⁸ que determina que elas devem ser levadas ao conhecimento da IGAI”;</p> <p>- “Se (...) estiver em curso um inquérito nas Forças e, se a IGAI entender que naquele caso concreto deva pronunciar-se e investigar, o inquérito passa para a IGAI. O procedimento disciplinar ou segue na IGAI e incorpora tudo o que já tiver sido feito nas Forças ou o Ministro pode decidir que o processo continue na respetiva Força e a IGAI fica a acompanhar externamente (...) o processo”.</p>
----	---	---

Fonte: Elaboração própria.

⁴⁸ Despacho n.º 10529/2013, de 13 de agosto.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Nesta última fase do trabalho de investigação e concretizando o enquadramento teórico com toda a componente prática, no presente capítulo propomo-nos a apresentar as conclusões, através da consumação de toda a informação recolhida, e a responder à pergunta de partida. Desta forma, apresentam-se as respostas às perguntas derivadas e, de seguida, à pergunta de partida. Posteriormente, confirmam-se os objetivos geral e específicos da investigação, expressam-se as respetivas limitações e propõem-se recomendações e futuras investigações.

Relativamente à **PD1**, os direitos humanos constituem-se como garantias jurídicas universais dos cidadãos. Eles são garantidos internacionalmente e no seio de cada Estado.

A recetividade a estes direitos veio a aumentar com o decorrer dos anos. Portugal, enquanto Estado signatário de diversas convenções internacionais, compromete-se a assegurar na sua ordem jurídica interna determinados direitos aos seus cidadãos.

A CRP e toda a construção jurídica que dela advém consagram, no plano teórico, claras garantias de defesa dos direitos humanos, tanto pelos preceitos que se encontram positivados internamente, como pela receção formal ao conjunto de regras aplicáveis de Direito Internacional, através do artigo 16.º da nossa Lei Fundamental.

Tendo em consideração que ao Estado compete a tutela dos direitos humanos, é incumbido, em grande medida, às autoridades policiais, o dever de evitar violações a esses direitos. Esse dever encontra-se previsto em diversos documentos legais, como a CRP, a LOMAI, a LOGNR, entre outros.

Em suma, a função de defesa da legalidade democrática incumbida à GNR está relacionada com a garantia do respeito e cumprimento das leis em geral, impondo-se a esta Instituição, enquanto autoridade pública, que pautar a sua conduta pelo princípio da legalidade. A atividade da GNR é enquadrada por normativos legais que se constituem como uma garantia dos direitos humanos. Mesmo em situações onde exista um determinado nível de discricionariedade na atuação, a Lei consagra uma série de princípios que visam orientar as decisões tomadas pelos militares da GNR.

No que concerne à **PD2**, verifica-se que a atividade levada a cabo pela GNR se caracteriza por atuar sobre o exercício dos direitos individuais em defesa da legalidade democrática. Esta atuação terá de ser, imperativamente, desenvolvida na exata medida da necessidade da salvaguarda da ordem jurídica globalmente considerada.

Sendo a GNR parte integrante da AP, encontra-se subordinada, desde logo, aos princípios da igualdade, imparcialidade, justiça, proporcionalidade e boa-fé, os quais se encontram previstos constitucionalmente. Isto significa também que a atividade da GNR visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Por outras palavras, não basta a estrita observância da Lei.

No âmbito da garantia dos direitos dos cidadãos, a atuação da GNR encontra-se, necessariamente, sujeita a limites que decorrem da Lei. Por um lado, o cidadão tem o direito a ser protegido através da ação policial; por outro lado, o cidadão tem também o direito de defesa perante atos injustos da AP, aqui materializados no comportamento dos militares da GNR.

O Estado, no exercício do seu poder, desenvolve a atividade de segurança interna para, entre outros objetivos, assegurar o regular exercício dos direitos dos cidadãos. A GNR é uma das Forças que representam o poder do Estado através da coação e até mesmo da restrição de direitos. No entanto, em todos os momentos deve estar presente o respeito pela dignidade da pessoa humana, pautando pela proteção das pessoas. Por essa razão, aos militares da GNR é exigida uma conduta exemplar e deles espera-se uma maior capacidade de discernimento e de autocontrolo, comparativamente ao cidadão comum.

Do artigo 29.º, n.º 2 da DUDH, decorre que são admissíveis limites aos direitos na estrita medida em que se destinem, exclusivamente, a promover o respeito pelos direitos dos outros. A compreensão do significado de “estrita medida” aplicada às diversas situações concretas que surgem perante os militares exige formação e normas internas.

A autoridade e poder investidos na GNR materializam essa limitação necessária aos direitos de um indivíduo ou grupo de indivíduos, de forma proporcional aos interesses e direitos públicos. Daí decorre que os limites à atuação da GNR se constituem como uma garantia dos direitos humanos.

No que respeita à **PD3**, espera-se da GNR qualidade e eficácia, sendo que essa eficácia tem por limite os direitos dos cidadãos. Deste desiderato, surge uma característica dos sistemas democráticos: a fiscalização e o controlo do exercício do poder.

No plano interno, a GNR possui uma IG que desenvolve ações inspetivas e de auditoria. Há também um controlo efetivado pela hierarquia, através, essencialmente, do poder disciplinar dos superiores hierárquicos.

No plano do controlo externo da atividade policial, este é desenvolvido por diversas entidades: pelos tribunais, no exercício da ação penal, pelo MP, no decorrer dos inquéritos, quando os militares atuam como OPC, pela Provedoria de Justiça, pela IGAI, pela

comunicação social e pelos cidadãos em geral. O controlo é desenvolvido também por entidades internacionais, como o Comité de Prevenção da Tortura e o Subcomité para a Prevenção da Tortura. Estas entidades realizam inspeções sem aviso prévio aos estabelecimentos das Forças e Serviços de Segurança e emitem relatórios de acordo com os resultados obtidos.

A IGAI assume um papel de destaque no controlo externo da atividade policial, o qual é desenvolvido por intermédio de auditorias, inquéritos e inspeções. A IGAI atua também preventivamente através de contactos com os Comandantes e Diretores das Forças e Serviços de Segurança, e com os militares e agentes das subunidades de execução.

A coordenação entre as entidades que desenvolvem o controlo da atividade da GNR baseia-se na comunicação, uma vez que cada uma delas exerce as suas competências de forma autónoma. Nos casos em que existe uma relação entre o objeto de um processo disciplinar e de um processo-crime, a Lei prevê a possibilidade de suspensão do processo disciplinar enquanto se aguarda a decisão da autoridade judicial.

Quando a GNR toma conhecimento de factos geradores de responsabilidade disciplinar cuja competência para a investigação é da IGAI, esses factos são comunicados e poderão resultar na abertura de um processo.

Por fim, encontram-se reunidas as condições para respondermos à pergunta de partida: **“A atuação da GNR visa os direitos humanos?”**.

A resposta é afirmativa. A atuação da GNR, Instituição que representa a força do Estado, visa os direitos humanos. Há todo um quadro legal nacional e internacional que consagra deveres, objetivos e orientações para a atividade levada a cabo pela GNR, a qual visa proteger os cidadãos na fruição plena dos seus direitos.

Sem prejuízo do facto de os militares, frequentemente, terem de fazer uso de meios coercivos de forma a garantirem a segurança, a ordem e a tranquilidade públicas, a aplicação desses meios encontra-se limitada de forma a que ocorra apenas nos casos estritamente necessários e de um modo adequado e proporcional.

Com o intuito de garantir o cumprimento dos normativos legais e a impedir que sejam extravasadas as competências dos militares, existem entidades internas e externas que fiscalizam a atividade da GNR. Este controlo contribui, necessariamente, para que a atuação da GNR vise os direitos humanos.

Após toda a investigação, consideramos que o objetivo geral e os objetivos específicos a que nos propusemos inicialmente foram cumpridos.

No que concerne às limitações de investigação, verificou-se a impossibilidade de entrevistar militares a exercerem funções na IG.

A abordagem ao papel da GNR na garantia dos direitos torna-se inevitável na formação de um militar da Instituição. Tal como foi referido na análise e discussão dos resultados, será benéfico estreitar as ligações entre a GNR, enquanto entidade fiscalizada, com as entidades fiscalizadoras, no sentido de melhorar constantemente a formação dos seus militares, indo de encontro com as exigências no âmbito do cumprimento da Lei. Desta forma, os militares poderão salvaguardar-se no decurso da sua atuação.

As constantes alterações nos quadros jurídicos nacional e internacional e a natural evolução da GNR e das restantes entidades abordadas neste trabalho são fatores que permitirão futuras investigações. Será benéfica a consolidação do conhecimento relativo às atribuições da GNR destinadas à garantia da defesa dos direitos dos cidadãos e ao modo como o exercício dessas competências é controlado. Afigura-se pertinente o aprofundamento da pesquisa nesta matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros, artigos científicos e outros documentos impressos:

- Academia Militar. (2015). *NEP 520/4.^a: Trabalho de Investigação Aplicada*. Lisboa: Academia Militar.
- Academia Militar. (2016). *NEP 522/1.^a: Normas para a Redação de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Academia Militar.
- Albarello, L., Digneffe, F., Hiernaux, J., Maroy, C., Ruquoy, D., & Saint-Georges, P. (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Alves, A. (2011). *Contributos para uma sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Alves, A. (2011). *Contributos para uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: GNR.
- Alves, A. (2013). *Emergência de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Alves, D., & Castilhos, D. (2016). *A evolução dos Direitos Humanos na Europa: os principais momentos desde a ausência de direitos fundamentais na União Europeia até à atualidade*. Porto: Universidade Portucalense.
- Andrade, J. (2010). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina.
- Ascensão, J. (2015). *Do Direito Natural aos Direitos Humanos*. (A. Barbas, & B. Homem, Edits.) Coimbra: Almedina.
- Beccaria, C. (1998). *Dos delitos e das penas* (3^a ed.). (J. d. Costa, Trad.) Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Bowlin, J. (21 de abril de 2015). Notes on Natural Law and Covenant. *Studies in Christian Ethics*, 28(2), 142-149.
- Branco, C. (1999). As Polícias; Segurança; Investigação Criminal - Limites. *Direitos humanos e eficácia policial: sistemas de controlo da atividade policial* (pp. 247-254). Lisboa: IGAI.
- Caetano, M. (1980). *Manual de Direito Administrativo* (9^a ed., Vol. II). Coimbra: Almedina.
- Caetano, M. (2012). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* (6^a ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa - Anotada* (4^a ed., Vol. I). Coimbra: Coimbra Editora.

- Carriço, A., & Silva, N. (2010). *M421 - Teoria das Relações Internacionais: Publicação de apoio*. Lisboa: Academia Militar.
- Clemente, P. (2015). *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPSI-ISCPOP.
- Coelho, J. (1999). Sessão de Abertura. *Direitos Humanos e Eficácia Policial*. Lisboa: IGAI.
- Cortinhas, R. (2016). Controlo externo da atividade policial. *Revista de Direito e Segurança*, IV(4), pp. 217-256.
- Cunha, J. (1993). *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*. Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Dias, M. (1999). Limites à atuação das forças e serviços de segurança. *Direitos humanos e eficácia policial: sistemas de controlo da atividade policial* (pp. 205-214). Lisboa: IGAI.
- Dias, M. (1999). Limites à atuação das Forças e Serviços de Segurança. *Direitos Humanos e eficácia policial - Seminário Internacional* (pp. 205-214). Lisboa: IGAI.
- Dias, M. (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra: Almedina.
- Durão, S. (2006). *Patrulha e proximidade. Uma etnografia da Polícia em Lisboa*. Lisboa: Departamento de Antropologia do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Elias, L. (2014). *Dimensões securitárias na contemporaneidade*. Lisboa: ISCPSI.
- Fortin, M. (2009). *Fundamentos e Etapas do Processo de Investigação*. Loures: Lusididática.
- Freixo, M. (2012). *Metodologia científica: fundamentos, métodos e técnicas* (4ª ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso*. Cascais: Princípia.
- Lourenço, N., Lopes, A., Rodrigues, J., Costa, A., & Silvério, P. (2015). *Segurança horizonte 2025*. Lisboa: Edições Colibri.
- Macedo, M. (fevereiro de 2014). *Dicionário de cidadania: ordem pública*. Obtido em 22 de março de 2018, de Instituto Francisco Sá Carneiro: <http://institutosacarneiro.pt/dicionario.php?definicao=1523>
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: 5ª.
- Martins, A. (2011). *Direito internacional dos direitos humanos* (2ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Maximiano, A. (1999). O controlo da atividade policial. *Direitos humanos e eficácia policial: sistemas de controlo da atividade policial* (pp. 361-366). Lisboa: IGAI.

- Maximiano, A. (2003). Ainda, liberdade e autoridade. *Controlo externo da atividade policial. II*, pp. 55-68. Lisboa: IGAI.
- Miranda, J. (1998). *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais* (Vol. IV). Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2013). *A dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais nas Constituições de Portugal e do Brasil*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Mosler, H. (1957). L'application du droit international public par les tribunaux nationaux. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 91*, 635-650.
- Novais, J. (2003). *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pereira, A., & Quadros, F. (1997). *Manual de Direito Internacional Público* (3ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Pimenta, A. (2014). *Das medidas cautelares e de polícia*. Universidade Autónoma de Lisboa Luís de Camões.
- Quiar, C. (2014). *Do direito à segurança pública: ações securitárias vs eficácia judicial*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2013). *Manual de investigação científica em ciências sociais* (6ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Sarmento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Silva, E. (2004). Regras gerais sobre Polícia. *Conferências da IGAI ano 2002/2003* (pp. 35-65). Lisboa: Inspeção-Geral da Administração Interna.
- Silva, G. (2001). *Ética Policial e Sociedade Democrática*. Lisboa: ISCPSI.
- Tavares, R. (2012). *Direitos humanos - de onde vêm, o que são e para que servem?* Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda.
- Trindade, A. (2013). *International Law for Humankind: Towards a new Jus Gentium* (2ª ed.). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Valente, M. (2010). *Processo Penal* (3ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Valente, M. (2012). *Teoria Geral do Direito Policial* (3ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Valente, M. (2015). *Ciências Policiais e Política Criminal*. Lisboa: ISCPSI-ISC POL.
- Yordanov, M. (2017). *The right to liberty and security and the lawfulness of the detention by the police in Europe*. Budapeste: Cepol.

Legislação:

Assembleia Constituinte. (1976). *Decreto de Aprovação da Constituição: Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Diário da República, Série I, n.º 86/1976.

Assembleia Geral das Nações Unidas [AGNU]. (1948). *Resolução n.º 217 (III) A: Declaração Universal dos Direitos do Homem*. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, Registos oficiais da 3.ª Sessão, n.º 810

Assembleia da República [AR]. (1993). *Lei n.º 5/93: Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares*. Lisboa: Diário da República, Série I-A, n.º 50/1993.

Assembleia da República [AR]. (2007). *Lei n.º 67/2007, 6 de novembro: Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 213.

Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana. (2010). *Despacho n.º 10393/2010: Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Diário da República, 2.ª Série, n.º 119.

Gabinete do Chefe de Estado-Maior do Exército. (2013). *Despacho n.º 12819/2013: Estruturas Curriculares e Planos de Estudos dos cursos da Academia Militar*. Lisboa: Diário da República, 2.ª Série, n.º 194.

Ministério da Administração Interna [MAI]. (1995). *Decreto-lei n.º 227/95: Criação da Inspeção-Geral da Administração Interna*. Lisboa: Diário da República, Série I-A, n.º 210/1995.

Ministério da Administração Interna [MAI]. (1999). *Decreto-lei n.º 457/99, de 5 de novembro: Utilização de armas de fogo e explosivos pelas forças e serviços de segurança*. Lisboa: Diário da República, Série I-A, n.º 258/1999.

Ministério da Administração Interna [MAI]. (2008). *Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto: Lei de Segurança Interna*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 167.

Ministério da Administração Interna [MAI]. (2011). *Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro: Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 249.

Ministério da Administração Interna [MAI]. (2013). *Despacho n.º 10529/2013, de 13 de agosto: Normas aplicáveis aos processos de acompanhamento e aos processos de natureza disciplinar, que correm seus termos pela Inspeção-Geral da Administração Interna*. Lisboa: Diário da República, 2.ª Série, n.º 155.

Ministério da Educação e Ciência [MEC]. (2013). *Decreto-lei n.º 115/2013, de 7 de agosto: Regime jurídico dos graus académicos e diplomas do ensino superior*. Lisboa: Diário da República, Série I, n.º 151/2013.

Ministério da Justiça [MJ]. (1945). *Decreto-Lei n.º 3504, de 20 de outubro: Regime de habeas corpus*. Lisboa: Diário do Governo, Série I, n.º 233/1945.

Presidência do Conselho de Ministros [PCM]. (2002). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 28 de fevereiro: Código Deontológico do Serviço Policial*. Lisboa: Diário da República, 2.ª Série, n.º 50/2002.

Ministério da Justiça [MJ]. (2015). *Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro: Código de Procedimento Administrativo (Novo)*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 4.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ESTRUTURA DO TIA

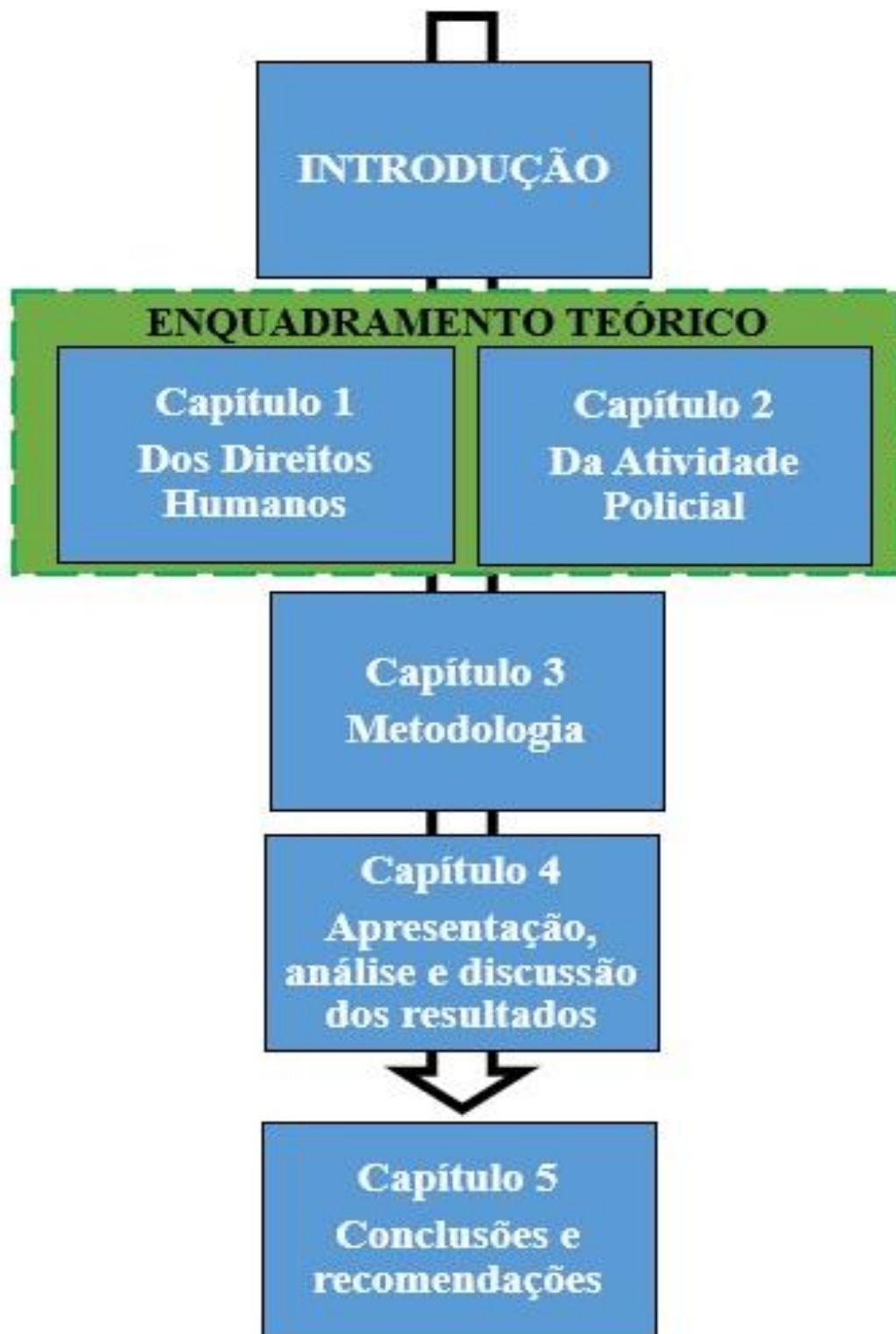


Figura n.º 2 – Estrutura do TIA

Fonte: Elaboração Própria

APÊNDICE B – CARTA DE APRESENTAÇÃO



ACADEMIA MILITAR

Mestrado Integrado em Ciências Militares na especialidade de Segurança

A ATUAÇÃO DA GNR NA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

Autor: Aspirante de Infantaria da GNR Carlos Manuel de Magalhães Fraústo

Orientador: Coronel de Artilharia Rui Manuel Ferreira Venâncio Baleizão

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, abril de 2018

CARTA DE APRESENTAÇÃO

A Academia Militar (AM) é uma Unidade Orgânica Autónoma do Instituto Universitário Militar e ministra cursos que habilitam o aluno para o ingresso na categoria de Oficial do Quadro Permanente do Exército e da Guarda Nacional Republicana (GNR).

No período final dos ciclos de estudos integrados os alunos da AM realizam um Trabalho de Investigação Aplicada (TIA), com vista à obtenção do grau de Mestre, o qual é objeto de apreciação e discussão pública perante um júri, tendo como objetivo geral a aplicação de competências adquiridas, o desenvolvimento de capacidades e a comunicação das suas conclusões e os raciocínios a elas subjacentes, nos domínios da segurança e defesa nas áreas de especialização.

Como tal, eu, Carlos Manuel de Magalhães Fraústo, Aspirante-Aluno de Infantaria da GNR, a frequentar o 5.º e último ano do Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança, venho por este meio solicitar a V. Ex^a a sua colaboração no âmbito da elaboração do TIA, dada a imprescindibilidade da realização de entrevistas que visam a recolha de informações, procurando esclarecer questões decorrentes da investigação subordinada ao tema: “*A atuação da GNR na garantia dos direitos humanos.*”


A referida investigação tem como objetivo geral compreender de que forma a legislação que subjaz à atuação da GNR se constitui como garante dos direitos humanos e como é exercido o controlo sobre essa mesma atuação, nomeadamente sobre as restrições impostas pelos militares da GNR aos direitos dos cidadãos.

A seleção dos entrevistados tem por base o critério de experiência profissional relacionada com o tema em questão.

Assim sendo, solicito a V. Ex^a que me conceda uma entrevista, sendo que o seu contributo se revelará preponderante para que se atinjam os objetivos propostos na investigação.

Grato pela colaboração e disponibilidade,

Atenciosamente,



Carlos Fraústo

Aspirante de Infantaria da GNR

ENQUADRAMENTO

A atual Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra Portugal, no seu artigo 1.º, como uma República baseada na dignidade da pessoa humana. A montante dessa disposição encontramos uma herança multissecular: os direitos humanos.

A Organização das Nações Unidas define os direitos humanos como “garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações ou omissões dos governos que atentem contra a dignidade humana” (Tavares, 2012, p. 22).

A 10 de dezembro de 1948 foi adotada a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), a qual marcou o início de uma nova era de orientação do Direito Internacional Público em matéria do respeito pela dignidade da pessoa humana (Miranda, 2013, p. 513).

Com a DUDH, “impunha-se subordinar todas as nações ao Direito como fonte, fundamento, limite e fim da sua ação na defesa do ser humano como ser universal” (Valente, 2015, p. 13).

Na CRP, “o artigo 16.º, n.º 2, mandando interpretar e integrar os preceitos constitucionais e legais respeitantes dos direitos fundamentais pela DUDH, procede à sua receção formal como conjunto de princípios gerais de Direito internacional elevados a princípios de Direito constitucional português” (Miranda, 1998, pp. 128 e 129). Os “direitos fundamentais internacionais” fazem, segundo Andrade (2010, pp. 40 e 41), parte integrante do direito português, por constituírem princípios de direito internacional geral e “quando constem de convenções internacionais regularmente ratificadas e publicadas.

Ao Estado compete a “tutela dos direitos humanos” e o “dever inalienável de defender os direitos do cidadão”. Às autoridades policiais “cabe evitar a violação dos direitos pessoais” (Clemente, 2015, p. 50). No artigo 3.º da Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna (MAI) consta que o MAI prossegue as suas atribuições através das forças e serviços de segurança e, a Guarda Nacional Republicana (GNR), definida no artigo 1.º da Lei Orgânica da GNR, é uma “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”.

A atividade da GNR é “a atividade do Estado que se caracteriza por atuar sobre o exercício dos direitos individuais em defesa da legalidade democrática (...) na exata medida da necessidade da salvaguarda e da manutenção da ordem pública” (Silva, 2004, p. 47).

O Estado constitui-se como garante do direito à liberdade e à segurança e, no cumprimento desse desiderato, “é às polícias que compete defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (Lourenço et al. 2015, p. 30). Associado ao reconhecimento dos direitos fundamentais que caracterizam o cidadão, o Estado deve “minimizar os excessos e os abusos do poder por parte dos seus órgãos e dos restantes membros da sociedade” (Dias, 2001, p. 17).

Segundo Novais (2003, p. 520), para além do texto constitucional, o artigo 29.º, n.º 2 da DUDH funciona como fundamento autónomo de limitação dos direitos fundamentais. De acordo com Andrade (2010, p. 265), mesmo os direitos fundamentais não são absolutos nem ilimitados, tendo em conta que “é inevitável e sistémica a conflitualidade dos direitos de cada um com os direitos dos outros”. A autoridade e o poder investidos na GNR correspondem, em grande medida, à “limitação necessária de direitos do indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, proporcional aos interesses e direitos público ou sociais” (Silva, 2004, pp. 52 e 53). A especificidade da função policial “caracteriza-se pela possibilidade de recurso à coação, de modo direto e imediato, para impor ao cidadão o cumprimento da sua obrigação legal e nunca para punir o incumprimento” (Clemente, 2015, p. 82).

De acordo com Durão (2006, p. 9), o poder discricionário “é aquele que o direito concede aos órgãos judiciais e criminais para a prática profissional e interpretação das leis a aplicar em cada momento” e, considera ainda, que “todo o poder de polícia é legalmente enquadrado (...) mas pouco controlado e em certa medida pouco controlável”. Impõe-se, portanto, “que a atuação policial se desenvolva (...), sendo inaceitáveis comportamentos intencionalmente omissivos, que põem em causa o direito dos cidadãos à segurança” (Maximiano, 1999, pp. 361 e 362).

De acordo com Cortinhas (2016, pp. 232-248), são diversas as formas de controlo da atividade policial existentes. No plano do controlo externo, este passa pelos tribunais, pelo controlo parlamentar, pelo Provedor de Justiça, pela Inspeção-Geral da Administração Interna pelos meios de comunicação social e pelo cidadão, que é o primeiro a ser afetado pelas ações resultantes da atividade policial.

A garantia dos direitos dos cidadãos é “efetivamente a causa e o limite da atividade policial.” Por essa razão torna-se essencial a existência de “sistemas externos de controlo dessa atividade, particularmente vocacionados para a prevenção e deteção das situações de violação desses direitos” (Cortinhas, 2016, p. 249).

Tendo por base o disposto anteriormente, com este trabalho de investigação pretende-se compreender em que medida os direitos humanos são garantidos pela GNR.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assembleia da República [AR]. (2007). *Lei n.º 67/2007, 6 de novembro: Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 213.
- Andrade, J. (2010). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina.
- Clemente, P. (2015). *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPSI-ISCPOL.
- Cortinhas, R. (2016). Controlo externo da atividade policial. *Revista de Direito e Segurança*, IV(4), pp. 217-256.
- Dias, M. (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra: Almedina.
- Durão, S. (2006). *Patrulha e proximidade. Uma etnografia da Polícia em Lisboa*. Lisboa: Departamento de Antropologia do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Lourenço, N., Lopes, A., Rodrigues, J., Costa, A., & Silvério, P. (2015). *Segurança horizonte 2025*. Lisboa: Edições Colibri.
- Maximiano, A. (1999). O controlo da atividade policial. *Direitos humanos e eficácia policial: sistemas de controlo da atividade policial* (pp. 361-366). Lisboa: IGAI.
- Ministério da Administração Interna [MAI]. (2011). *Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro: Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 249.
- Miranda, J. (1998). *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais* (Vol. IV). Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2013). *A dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais nas Constituições de Portugal e do Brasil*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Novais, J. (2003). *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Silva, E. (2004). Regras gerais sobre Polícia. *Conferências da IGAI ano 2002/2003* (pp. 35-65). Lisboa: Inspeção-Geral da Administração Interna.
- Valente, M. (2015). *Ciências Policiais e Política Criminal*. Lisboa: ISCPSI-ISCPOL.
- Tavares, R. (2012). *Direitos humanos - de onde vêm, o que são e para que servem?* Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda.

ENTREVISTA

Tema: A atuação da GNR na garantia dos direitos humanos.

Objetivo: Compreender a garantia da defesa dos direitos humanos através da atuação da GNR.

Tópicos a abordar:

- Legislação relativa à garantia da defesa dos direitos;
- Dificuldades na atuação da GNR;
- Restrições aos direitos dos cidadãos pela GNR;
- Controlo da atividade policial.

Agradeço profundamente a sua atenção, disponibilidade e partilha de conhecimentos, que irão certamente valorizar a investigação.

APÊNDICE C – GUIÃO DE ENTREVISTA

GUIÃO DE ENTREVISTA

Caracterização do entrevistado:

Nome:

Função:

Data:

Local:

QUESTÕES:

- 1. Quais são os principais acontecimentos ao longo da História recente que destacaria como tendo sido determinantes para impulsionar alterações legislativas no âmbito nacional e internacional, em matéria de direitos humanos?**
- 2. Considera que o atual enquadramento legislativo nacional relativo à matéria dos direitos humanos satisfaz as garantias de defesa desses mesmos direitos?**
- 3. Na sua opinião, considera que a discricionariedade na atuação dos militares da GNR contribui para a garantia da defesa dos direitos dos cidadãos?**
- 4. Na análise dos factos relativos às diversas atuações dos militares da GNR, tem em conta que, sem prejuízo da responsabilidade que se espera de um militar, estamos perante seres humanos que atuam sob sentimentos de stress e medo?**
- 5. Considera que os limites existentes à atuação da GNR podem levar os seus militares a não intervir em situações onde, pelo estrito cumprimento do princípio da legalidade, o deveriam fazer?**
- 6. No contexto legislativo, de que forma os limites à atuação dos militares da GNR constituem-se como uma garantia da defesa dos direitos dos cidadãos?**
- 7. Na sua opinião, que fatores potenciam ou prejudicam a garantia dos direitos humanos por parte dos militares da GNR?**

8. Como é desenvolvido o controlo externo da atividade policial?

9. Como descreve a coordenação entre as entidades que exercem o controlo externo da atividade policial?

10. De que forma é coordenado o controlo interno da GNR com o controlo externo da atividade policial?

APÊNDICE D – RELAÇÃO DAS PERGUNTAS DERIVADAS COM O GUIÃO DE ENTREVISTA

Quadro n.º 13 – Relação entre as perguntas derivadas e o guião de entrevista

Pergunta de partida	Perguntas derivadas	Guião de entrevista
<p><i>A atuação da GNR visa a garantia dos direitos humanos?</i></p>	<p>PD1: Os normativos que estão subjacentes à atuação dos militares da GNR no âmbito do princípio da legalidade constituem-se como uma garantia de defesa dos direitos humanos?</p>	<p>1. Quais são os principais acontecimentos ao longo da História recente que destacaria como tendo sido determinantes para impulsionar alterações legislativas nos âmbitos nacional e internacional, em matéria de direitos humanos?</p>
		<p>2. Considera que o atual enquadramento legislativo nacional relativo à matéria dos direitos humanos satisfaz as garantias de defesa desses mesmos direitos?</p>
		<p>3. Na sua opinião, considera que a discricionariedade na atuação dos militares da GNR contribui para a garantia da defesa dos direitos humanos?</p>
	<p>PD2: Como se fundamentam os limites à atuação da GNR como uma garantia de defesa dos direitos humanos?</p>	<p>4. Na análise dos factos relativos às diversas atuações dos militares da GNR, tem em conta que, sem prejuízo da responsabilidade que se espera de um militar, estamos perante seres humanos que atuam sob sentimentos de stress e medo?</p>
		<p>5. Considera que os limites existentes à atuação da GNR podem levar os seus militares a não intervir onde, pelo estrito cumprimento do princípio da legalidade, o deveriam fazer?</p>
		<p>6. No contexto legislativo, de que forma os limites à atuação dos militares da GNR constituem-se como uma garantia dos direitos humanos?</p>
		<p>7. Na sua opinião, que fatores potenciam ou prejudicam a garantia dos direitos humanos</p>

		por parte dos militares da GNR?
	PD 3: Como se processa o controlo da atividade policial exercida pela GNR?	8. Como é desenvolvido o controlo externo da atividade policial?
		9. Como descreve a coordenação entre as entidades que exercem o controlo externo da atividade policial?
		10. De que forma é coordenado o controlo interno da GNR com o controlo externo da atividade policial?

Fonte: Elaboração própria