



REPÚBLICA
PORTUGUESA

MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO
INTERNA

Exma. Senhora
Chefe do Gabinete de
Sua Excelência o
Secretário de Estado dos Assuntos
Parlamentares
Palácio de São Bento (AR),
1249-068 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
4028/2020

SUA COMUNICAÇÃO DE
20-10-2020

NOSSA REFERÊNCIA
Nº: 739/2021
ENT.: 12802/2020
PROC. Nº: 868.00

DATA
01-02-2021

ASSUNTO: Requerimento nº 14/XIV/2ª de 20 de outubro de 2020

Em resposta aos Requerimentos n.º 126 e n.º 14, somos a enviar o Relatório Final da Auditoria Temática Plurianual “Cartografia/ Geografia do Risco”, realizado pela Inspeção-Geral da Administração Interna.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Joana
Miranda
Figueiredo

Assinado de forma
digital por Joana
Miranda Figueiredo
Dados: 2021.02.02
09:56:32 Z

Joana Miranda Figueiredo

Anexo: o referido
/pa

A cartografia do risco (Auditoria Temática 19/2014)

I.

1. Introdução

Na prossecução da sua Missão e acompanhando as melhores práticas, nomeadamente procedimentais, que se têm vindo a desenvolver na Europa¹, a IGAI iniciou em 2015, a auditoria temática intitulada “A Cartografia/Geografia do Risco”, com a duração de 3 anos.

Como é sabido, tem sido prática da IGAI, desde que iniciou a sua Missão em fevereiro de 1996, absorver os princípios nacionais e internacionais de uma maior transparência das boas práticas e adoção de novos procedimentos.

Cabe agora dar destaque aos trabalhos desenvolvidos no âmbito desta auditoria temática, que se enquadra na orientação estratégica definida para o período de 2015/2018 e cujos objetivos visam a identificação de um mapa de riscos e a definição dos seus atores, nas diversas vertentes das áreas de intervenção da IGAI, desde a financeira (controlo interno), à operacional e fiscalizadora, tendo como objetivo final a implementação duma carta de riscos que permita, com base num conjunto de mecanismos de controlo, traçar orientações e estabelecer recomendações para uma melhor gestão dos riscos identificados.

A IGAI foi adquirindo e acumulando no decurso da sua experiência de 23 anos de controlo independente e externo das Forças e Serviços de Segurança tutelados pelo Ministério da Administração Interna um manancial de experiência, conhecimento e pensamento profundos sobre a relação agente policial/cidadão.

Analisando o acervo único de casos críticos, a apreciação de condutas erráticas, as circunstâncias sempre díspares de atuação policial em ambiente urbano ou rural, nas grandes metrópoles ou nas cidades mais pequenas, no litoral e no interior, a arquitetura social e dos espaços que os elementos das Forças de Segurança enfrentam, os desafios que se colocam

¹ Recorde-se que a IGAI viu ser-lhe reconhecida internacionalmente a sua relevância enquanto órgão de controlo externo, autónomo e independente, com a eleição da Inspectora-Geral como Vice-Presidente da vertente do controlo policial da rede EPAC/EACN, durante a respetiva Assembleia Geral realizada, em 15 de novembro de 2013, em Cracóvia, Polónia. Um dos compromissos que levaram à sua eleição para além de uma maior transparência das boas práticas e de absorção de novos procedimentos que se têm vindo a desenvolver na Europa, foi a implementação da cartografia/geografia do risco.

permanentemente no contexto da segurança pública, constituem as bases necessárias para se proceder a uma análise de risco e traçar orientações e recomendações adaptadas a todo e a cada um dos elementos das FSS, colocando-as numa posição de proatividade.

Definiu-se, assim, um conjunto de algumas questões básicas que tiveram por base toda a gama de procedimentos criados para assegurar a fiscalização das FSS, como saber, nomeadamente, se os instrumentos ao dispor da fiscalização e controlo serão os adequados; se as FSS dispõem de infraestruturas e têm ao seu dispor as ferramentas necessárias ao seu bom desempenho; se o recrutamento e a formação das FSS é o ideal face aos novos riscos resultantes da alteração da situação a nível mundial; se o dispositivo das FSS está de acordo com as necessidades das populações; se corresponde às necessidades atuais a distribuição geográfica dos locais de detenção nos dispositivos da GNR e PSP; se os mesmos estão de acordo com o Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais alterado em 2015; se existe articulação, nomeadamente operacional, com os Tribunais e o Ministério Público.

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

2. Objetivo genérico

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

Para tal e na prática, iniciou-se, entre outros, a **avaliação** de Padrões, regras, circulares, normas de execução permanente, recomendações; organização dos serviços: organigramas; métodos e procedimentos utilizados; as boas práticas; a análise de incidentes; e, especialmente a **Formação**.

Com base nestes e noutros mecanismos de controlo pretende-se traçar orientações para uma correta (ou melhor) gestão do Risco, através de uma abordagem que seja universal e adaptada aos elementos das FSS fornecendo instrumentos que facilitem a execução da sua função e Missão.

Embora muitas destas medidas sejam já uma realidade nas FSS, existem outras áreas de trabalho que têm de ser analisadas de molde a que haja um envolvimento de todos os atores, desde a base

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GABINETE DA INSPETORA-GERAL

da pirâmide até ao topo das FSS, em diálogo permanente com magistrados, consultores, sociólogos e outros agentes da sociedade civil.

A atualização contínua da avaliação do risco vai contribuir necessariamente para um melhor desempenho e gestão das ações operacionais.

A análise do risco é, pois, o fator que reforça o controlo interno e externo das FSS, **possibilitando:**

- identificar o Risco nas ações operacionais;
- determinar a prioridade das ações;
- identificar o mapa de riscos;
- estabelecer uma constante atualização do risco².

3. Fontes de verificação

Constituem **Fontes de verificação:**

- Relatórios Globais das ISAP;
- Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial;
- Despachos Ministeriais de 16 de janeiro de 2013 e de 8 de abril de 2013 (que aprovaram normas para a construção de novas unidades e adaptação das antigas);
- Circular n.º 4/98, da Procuradoria-Geral da República, em que sejam arguidos elementos das FSS - GNR, PSP e SEF;
- Despacho n.º 11.838/2016, de 26 de setembro, das Ministras da Administração Interna e da Justiça³ - comunicações feitas à IGAI, pelo Diretor-Geral dos Serviços Prisionais e de Reinserção Social, das participações relativas a detidos que apresentem lesões e em que tenha havido intervenção, antes do seu ingresso no sistema prisional, de elementos das FSS;
- Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados,

² A noção dos riscos é um dado em constante mudança.

³ Diário da República, 2.ª Série, n.º191, de 4 de outubro de 2016.

bem como procedimentos de monitorização de retornos forçados (SEF) - Despacho n.º 10728/2015, de 28 de setembro, *in* D.R., 2.ª Série, n.º 189;

- Análise de queixas, denúncias e participações;
- Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas;
- Conclusões e recomendações de Inspeções, Fiscalizações e Auditorias (temáticas, financeiras).

Finalizado o período de 3 anos inicialmente previsto para a conclusão desta Auditoria Temática, façamos um breve resumo das ações que foram sendo concluídas neste período, numa perspetiva de evolução da auditoria através da emanação de orientações e/ou Recomendações.

4. Resumo das ações realizadas entre 2014 e 2018

2014

- No ano de **2014**, a IGAI participou num projeto conjunto, coordenado com as demais inspeções-gerais (IG) sectoriais e com a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com forte incidência na área financeira de cada organismo.
- A ação da IGAI incidiu especificamente sobre o universo dos organismos e serviços inseridos na esfera jurídica de atuação do MAI. Assim, à semelhança das demais inspeções-gerais, a IGAI dirigiu um questionário ao universo organizacional do MAI, tendo para o efeito sido elaborados documentos de suporte a essa ação. Genericamente, e para efeitos de auditoria, o questionário propriamente dito tinha como pano de fundo uma abordagem pelo risco, assente num exercício de *autoavaliação* de cada organismo mediante o qual se procuravam identificar as áreas que, na ótica de cada organismo, apresentavam maior propensão para serem afetadas pelo risco (*fontes de risco*) de incumprimento ou desvio em relação a um padrão de funcionamento, observância e adequação ao quadro legal aplicável.

No horizonte da ação que a IGAI lançou no seio dos organismos do MAI estava o objetivo de definir um sistema de *cartografia do risco sectorial*. Dessa forma, o questionário, depois de respondido, permitiu visualizar o universo auditável segundo uma perspetiva da autoavaliação do risco das próprias entidades.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GABINETE DA INSPETORA-GERAL

- O resultado de toda essa ação foi a base, para a IGAI, do referencial analítico para a programação das ações de auditoria e inspeção, demonstrando quão enormes podem ser as vantagens a retirar das auditorias integradas que assentem numa abordagem pelo risco, e quão relevante pode ser a cartografia do risco sectorial como instrumento estruturante da ação inspetiva, ordenando, sistematizando e dirigindo essa ação, apoiada base de dados concretos que, sinalizando fontes de risco e respetiva intensidade, são merecedores de uma especial atenção.
Com base nos resultados do questionário, a IGAI vem desenvolvendo, desde então, um esforço para ajustar o plano de auditorias e inspeções às fontes de risco sinalizadas sem, no entanto, descuidar o exercício contínuo de identificação e de validação de outras áreas e processos que eventualmente possam, também eles, apresentar-se como críticos.
- A título de exemplo foi realizada, em 2014 e terminada em 2015, uma Auditoria à ex-Direcção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos (DGIE).

2015/2016

1. O ano de **2015** iniciou-se com o preenchimento do questionário do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) do Tribunal de Contas (TdC) sobre a avaliação da gestão dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, tendo a resposta sido promovida pela IGAI junto de todos os organismos do MAI.⁴
2. Foram efetuadas visitas de trabalho, durante o ano de 2015, aos Comandos Territoriais da GNR e Distritais da PSP de Faro e de Viana do Castelo e em 2016, aos Comandos Territoriais da GNR e Distritais da PSP de Beja e, de Portalegre. Em relação a estes Comandos, estas visitas proporcionaram, entre muitos outros aspetos, a observação das condições das instalações em que os mesmos funcionam, assim como as principais entropias geradas pelo sistema de gestão implementado por cada uma das Forças.
3. Em 2015, fechou-se o ciclo das ISAP em todos os postos e esquadras do País.

Recorde-se que as instalações das forças de segurança foram sempre uma prioridade da Missão da IGAI. Desde o início da sua atividade, em 1996, que se realizam inspeções sem aviso prévio que têm por objetivo, fundamentalmente, verificar, em termos genéricos, a qualidade dos serviços que as forças

⁴ As respostas e respetivas recomendações estiveram disponíveis para consulta no seguinte endereço:
www.cpc.tcontas.pt/questionario.html.

de segurança prestam às populações que servem e, em concreto, exercer o controlo da legalidade da ação policial - nomeadamente no que tange ao exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos girando a sua intervenção, *rectius* fiscalização, à volta dos seguintes domínios - detenções, locais de detenção, identificações coativas, intervenções nos termos da Lei de Saúde Mental, da Lei Tutelar Educativa e da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo- e, por outro lado, verificar as condições de atendimento ao público e as condições materiais das instalações policiais e de trabalho dos elementos policiais.

Este tipo de atividade inspetiva é tridimensional: observação direta, análise documental e entrevista aos elementos policiais interlocutores. Por cada unidade policial visitada é preenchido um formulário específico, denominado “Ficha Inspetiva”, onde é reportada a informação recolhida acerca das diferentes temáticas abordadas.

Da análise dos relatórios globais referentes às ISAP realizadas entre 2007 e 2015 ressaltaram as seguintes situações: dos **453** postos da GNR e das **212** esquadras da PSP inspecionados (num total de **665** instalações), foi proposto o encerramento de **23** postos da GNR (dos quais 3 têm atualmente novas instalações) e de **12** esquadras (das quais 3 têm novas instalações).

À semelhança do já recomendado em anteriores Relatórios Globais das ISAP, sempre foi entendimento da IGAI a definição de um plano a curto e médio prazo de revisão estrutural e/ou de reestruturação das instalações das Forças de Segurança, tanto mais que existem situações em que a IGAI tem proposto o seu encerramento por não reunirem condições de funcionamento.

4. Em 2015, foi revisto o Guia/Ficha Inspetiva para realização de Inspeções sem Aviso Prévio (ISAP) a Postos da GNR e Esquadras da PSP, passando a contemplar-se o Estatuto da Vítima (EV), aprovado pela Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro de 2015⁵.
5. Em 2015, procedeu-se à revisão e atualização do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais (RCMDEP), que acolheu algumas orientações nacionais e internacionais sobre a matéria; as normas aprovadas são cumpridas na construção de novas unidades e conduzem à adaptação das antigas, no âmbito dos despachos ministeriais de 16 de janeiro de 2013 e de 8 de abril de 2013. Refira-se, a este propósito, que os postos e esquadras em cujas zonas de detenção foram detetadas irregularidades já constam das listagens de intervenção.
O RCMDEP, aprovado pelo despacho n.º 5863/2015, da Ministra da Administração Interna, de 26 de maio de 2015, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 106, de 2 de junho de 2015, dispõe o seguinte no artigo 8.º, sob a epígrafe “Construção de nova zona de detenção ou alteração estrutural de zona existente”: “4- Logo que esteja terminada a obra referida (...), o responsável

⁵ Transposição da Diretiva n.º 2012/29/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GABINETE DA INSPETORA-GERAL

pela obra deverá solicitar à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) e à Direção de Serviços de Património e Planeamento de Instalações da Secretaria-Geral da Administração Interna (DSPPI-SGAI)⁶ a realização de uma inspeção conjunta (...).”

O procedimento da ação de inspeção a uma zona de detenção concreta é desencadeado pelo responsável da obra que deve solicitar a inspeção conjunta, visando verificar a conformidade dessa obra ao RCMDEP para se poder dar início à sua utilização. A não aprovação importa a não utilização da zona de detenção até à declaração de conformidade.

O método usado na inspeção consiste na observação direta das instalações que constituem a zona de detenção e o contexto envolvente tendo em conta o RCMDEP. Com referência à ficha inspetiva específica de vistoria a zonas de detenção, é realizado exame às celas que compõem a zona de detenção verificando, ponto por ponto: o número de celas existentes, individuais ou coletivas, e respetivas dimensões; a localização no edifício que integram; o pé direito livre; as dimensões da janela, altura do chão e medidas de proteção e segurança ativas; dimensões e configuração das camas; composição das instalações sanitárias e respetivos padrões de segurança; materiais usados e forma de aplicação; portas; equipamento de alarme; iluminação; videovigilância; e, de forma genérica, verificar a ativação de todas as medidas de segurança previstas.

6. Durante o ano de 2015 avaliou-se a estrutura do estudo realizado anualmente sobre a análise das queixas e denúncias levadas ao conhecimento da IGAI pelos cidadãos, autoridades judiciais e demais entidades.

Este estudo teve um duplo objetivo:

- (1) construir uma plataforma que possa contribuir, por um lado, para reforçar a qualidade das ações inspetivas e, por outro, possibilitar uma interação com o público;
- (2) averiguar todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços e seus agentes que cheguem ao conhecimento da IGAI, por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidades no funcionamento dos serviços, tendo em vista o exercício do controlo indireto ou a instauração de procedimento disciplinar nos casos de maior gravidade.

Este estudo possibilitou que durante o ano de 2016 se tenha construído uma nova matriz que permitiu melhorar os resultados da plataforma até então utilizada⁷ construindo-se um instrumento valioso e

⁶ Que sucedeu nas atribuições da ex-DGIE.

⁷ No Relatório de Atividades de 2015 este tema é avaliado no capítulo dedicado à análise de queixas e controlo indireto.

rigoroso para conhecimento (ainda que anónimo) das fontes das denúncias e das queixas, quais os factos que dão origem às mesmas, os elementos das FSS envolvidos, numa frase: análise de todo o contexto que deu origem à denúncia/participação/queixa à IGAI.

Para esta nova matriz contribuiu ainda a análise das conclusões do *workshop* subordinado ao tema “*Expression and Reception of citizens' complaints*”, que decorreu durante a 15.ª Conferência Anual da EPAC/EACN, que se realizou em Paris, em novembro de 2015 (www.igai.pt).

7. Durante o ano de 2016, iniciou-se um processo de ISAP a subunidades de trânsito das duas forças de segurança (GNR e PSP), tendo sido elaborada a respetiva Ficha Inspetiva.

No correspondente relatório final foram emitidas recomendações relativamente a detidos que dão entrada na zona de detenção do estabelecimento policial, em cumprimento do disposto no artigo 259.º do CPP, à identificação de constrangimentos ligados à sincronização de autos no SCoT (ANSR), à implementação do pagamento automático e imediato das coimas, à emissão de instrução técnica da ANSR relativa ao controlo de peso, à alteração do critério de arredondamento da atualização das taxas por atos de secretaria praticados pelas forças de segurança e à criação de uma plataforma na Internet para acolhimento, pela GNR, de elogios, sugestões e reclamações de utentes. Neste contexto, foram emitidas as seguintes Recomendações:

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

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

Em 2018 foram abertos processos inspetivos de acompanhamento (*follow-up*) a estas Recomendações.

8. Em 2016 foi publicado o Despacho n.º 11.838/2016, de 26 de setembro, das Ministras da Administração Interna e da Justiça⁸ - comunicações feitas à IGAI pelo Diretor-Geral dos Serviços Prisionais e de Reinserção Social à IGAI, das participações relativas a detidos que apresentem lesões e em que tenha havido intervenção, antes do seu ingresso no sistema prisional, de elementos das FSS.

⁸ Diário da República, 2.ª Série, n.º191, de 4 de outubro de 2016.

9. A partir de 2016 foi **instituída como orientação estratégica da IGAI, a realização de uma ação de seguimento (*follow-up*)** para verificação do grau de concretização de cada recomendação elaborada nos processos inspetivos e de auditoria, com especial relevância nos processos inspetivos relativos a:

- Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial;
- Implementação das propostas/recomendações preconizadas nos Relatórios Globais das ISAP.

Pretende-se, deste modo, verificar o nível de implementação das Recomendações emanadas naqueles Relatórios, permitindo assim avaliar o grau de desempenho e de cumprimento daquelas Recomendações no que diz respeito ao cumprimento da missão, das normas legais e regulamentares e das instruções governamentais que impendem sobre a atividade dos serviços e entidades do MAI.

10. Em 2016 procedeu-se à **Revisão do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas – Despacho-IG n.º 53/2016, de 1 de dezembro de 2016**. Foi concomitantemente constituído um grupo de monitorização permanente e determinada a revisão ou criação de um conjunto de regulamentos internos.

No que especificamente respeita à própria IGAI, na sequência de revisão do seu PPRCIC, no ano de 2016, tem-se procedido anualmente à revisão sistematizada dos instrumentos internos de gestão e procedimentais.

Refira-se, neste tema, o planeamento para o ano de 2017 da realização de uma auditoria temática de avaliação à monitorização dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas dos vários organismos do MAI.

No âmbito do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI), a IGAI, à semelhança de anos anteriores, participou num conjunto de trabalhos, designadamente na identificação das áreas e dos processos críticos com mais elevada exposição ao risco, em particular na área financeira, e com uma forte incidência nos processos contabilísticos e de controlo interno.

2017/2018

Em 2017 procedeu-se à avaliação de todos os documentos recolhidos nos anos anteriores e traçaram-se algumas linhas orientadoras para a ação da IGAI, na perspetiva do objetivo traçado

no início da auditoria e que se traduz numa frase: *efetiva relação agente policial /cidadão reveladora das boas práticas policiais enquadradas na sua legitimidade.*

Assim, concatenando todos os dados provenientes do estudo da análise das queixas, dos relatórios das auditorias, dos processos de natureza disciplinar, de fiscalização e de inspeção, foram desenhados os objetivos estratégicos para o ano de 2018, sendo certo que as medidas implementadas em 2015 e 2016 passaram a ser absorvidas nos objetivos estratégicos e operacionais da IGAI. Assim, planearam-se as seguintes ações a prosseguir em 2017 e 2018 e que podem ser lidas como **conclusões**:

- 1) Continuação dos trabalhos da auditoria temática “cartografia/geografia do risco”;
- 2) Abertura de uma auditoria temática para análise do circunstancialismo fáctico objeto de denúncias contra elementos das FSS (abuso de autoridade, práticas discriminatórias, violência doméstica, etc.);
- 3) Reforço da componente da formação de todos os elementos das FSS, nos seus estabelecimentos de ensino, com realce em matérias de direitos humanos, cidadania, legalidade e funções policiais;
- 4) Implementação em colaboração com os estabelecimentos de Ensino das FSS do Manual da Ação Policial (Manual de Conduta e de Gestão das Boas Práticas);
- 5) Abertura de processos de acompanhamento (*follow-up*) da execução e implementação das Recomendações constantes dos Relatórios Globais Anuais das ISAP e do acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial;
- 6) Continuação da realização de um Estudo anual de análise das queixas, participações e denúncias;
- 7) Entrada em produção da queixa eletrónica no âmbito do Projeto *simplex* (em funcionamento desde 23 de fevereiro de 2019);
- 8) Aplicação à IGAI do guia de avaliação da eficácia e eficiência dos órgãos de controlo policial;
- 9) Difusão do guia “Gestão do Risco e Análise do Risco “por todos os organismos do MAI (junho de 2018);
- 10) Revisão do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC) da IGAI;
- 11) Abertura de uma auditoria de acompanhamento dos PPRCIC dos organismos do MAI.

Por último, e embora não tenham feito parte dos objetivos desta Auditoria da Cartografia do Risco, há, no entanto, que chamar à colação as conclusões saídas da Declaração de Lisboa redigida na 17.ª Conferência Anual da Rede Europeia de Pontos de Contacto contra a Corrupção (EPAC/EACN)⁹, organizada pela IGAI e que decorreu em Lisboa, de 15 a 17 de novembro de 2017, com especial relevância nos seguintes pontos:

- a) renovar o modelo de auditoria como um instrumento privilegiado de intervenção e atuação junto das FSS;
- b) acompanhar (ação de *follow-up*) e verificar o grau de concretização de cada recomendação, na sequência das auditorias e outros processos inspetivos e de fiscalização;
- c) privilegiar a aplicação à IGAI do Manual de avaliação da eficácia e eficiência dos órgãos de controlo policial;
- d) continuar os trabalhos iniciados com a abertura da auditoria temática de análise, avaliação e gestão do risco das FSS, incentivando o seu contributo sobre o guia "Gestão do Risco e Análise do Risco" (que veio a ser difundido em junho de 2018).

Estas recomendações constam do Plano de Atividades da IGAI para o ano de 2018, uma vez que o espírito daquelas orientações se enquadra nos objetivos da auditoria da cartografia do risco.

5. Conclusões

Das atividades do triénio (2015/2018) podem tirar-se as seguintes conclusões:

5.1. No âmbito das instalações das FSS:

⁹ Podem ser consultadas na página oficial da IGAI na Internet, intervenções e as conclusões dos trabalhos. Foram discutidos e aprovados os relatórios e recomendações dos dois grupos de trabalho (ACA e POB) sobre: "Gestão do Risco e Análise do Risco" e o "Manual de avaliação da eficácia /eficiência dos organismos de controlo policial" (*idem*). Por fim, durante a Assembleia Geral, foi oficialmente apresentada e adotada a declaração final sobre o trabalho e a orientação estratégica para os Estados participantes na Rede EPAC/EACN – **Declaração de Lisboa** (*idem*).

Foi revisto o Guia/Ficha Insetiva para a realização de Inspeções sem Aviso Prévio (ISAP) a Postos da GNR e Esquadras da PSP, passando a contemplar-se o Estatuto da Vítima (EV), aprovado pela Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro de 2015.

Procedeu-se à revisão e atualização do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial (RCMDEP), que acolheu algumas orientações nacionais e internacionais sobre a matéria. Este Regulamento foi aprovado pelo despacho n.º 5863/2015, da Ministra da Administração Interna, de 26 de maio de 2015, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 106, de 2 de junho de 2015.

Iniciaram-se inspeções a subunidades de trânsito das duas forças de segurança (GNR e PSP), tendo sido elaborada a respetiva Ficha Insetiva.

Foi instituída, como orientação estratégica da IGAI, a realização de uma ação de seguimento (*follow-up*) para verificação do grau de concretização de cada recomendação elaborada nos processos insetivos e de auditoria, com especial relevância nos processos insetivos relativos a:

- Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial;
- Implementação das propostas/recomendações preconizadas nos Relatórios Globais das ISAP.

5.2. No âmbito das queixas:

Construiu-se uma nova matriz que possibilitou melhorar os resultados da plataforma de receção e análise das queixas.

Foi aberta uma auditoria temática para análise do circunstancialismo fáctico objeto de denúncias contra elementos das FSS (abuso de autoridade, práticas discriminatórias, violência doméstica, etc.).

Entrou em produção a queixa eletrónica no âmbito do Projeto *simplex* (em funcionamento desde 23 de fevereiro de 2019).

5.3. No âmbito da formação:

Reforço do objetivo estratégico, no plano externo, quanto à formação dos elementos das FSS (MAI): assunção de um papel mais preventivo e pedagógico junto das FSS, através da participação em ações de formação inicial e contínua nos seus Estabelecimentos de Ensino.

Reforço da componente da formação especializada de todos os elementos das FSS, nos seus estabelecimentos de ensino, com realce em matérias de direitos humanos, cidadania, legalidade e funções policiais, deontologia e ética policiais (módulos a ser ministrados pela IGAI).

Implementação em colaboração com os estabelecimentos de Ensino das FSS do Manual de Ação Policial (Manual de Conduta e de Gestão das Boas Práticas).

5.4. No âmbito da gestão do risco, ética e deontologia

Implementação das recomendações resultantes da auditoria temática de análise, avaliação e gestão do risco das FSS, incentivando o seu contributo relativamente ao guia "Gestão do Risco e Análise do Risco" difundido em junho de 2018.

Reforço dos mecanismos de fiscalização e controlo, nomeadamente uma avaliação sistemática dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC) dos organismos do MAI (foi aberta uma auditoria de seguimento- *follow-up*).

Atribuição à IGAI, enquanto órgão de controlo externo das FSS e demais organismos do MAI, da monitorização do seu PPRCIC e do guia "Gestão do Risco e Análise do Risco".

II.

Análise prospetiva

Terminado o triénio estipulado para a realização da auditoria da cartografia do risco é imperioso que o conhecimento trazido durante este período de tempo seja trabalhado de molde a poder dar-se seguimento a um conjunto de ações que se consideram necessárias para o cumprimento do objetivo da auditoria.

Vejamos.

No âmbito desta auditoria e das Recomendações e ações que foram consideradas e, entretanto, implementadas, cumpre dizer que foram recolhidos diversos contributos que, em síntese, remetem para as seguintes questões globais que entendemos merecer uma análise, a saber:

1. Rever o modelo organizativo da GNR e da PSP, alterando-o, adequando-o à nova realidade territorial;
2. Revisão das NEP e das Circulares, atualizando-as e enquadrando-as nas situações geradas pela evolução do sistema;
3. Munir os postos e esquadras com efetivo que possa simultaneamente proceder às necessárias rondas, patrulhas, atendimento ao público num conceito de proximidade efetiva;
4. Alargar o efetivo a elementos do género feminino;
5. Formação contínua dos elementos das FSS, com reforço da sua componente inicial;
6. Especialização de elementos das FSS, em função dos diferentes contextos sociais e respetivos modelos, bem como os constantes desafios decorrentes da participação das FSS nas missões internacionais onde o Estado português se encontre envolvido;
7. Enquadramento operacional dos agentes;
8. Utilização de novos instrumentos, v.g., sistema de videovigilância, *body camera*.

III.

Desenvolvimento (2019)

1. No decurso destes 3 anos, ensaiou-se a densificação de toda a informação recolhida no âmbito desta auditoria, e das entretanto abertas, em consequência dos trabalhos realizados de molde a que se pudesse proceder a uma análise abrangente e multidisciplinar que permitisse agregar todas as realidades em que as FSS desenvolvem as suas atividades.

Com efeito, o reconhecimento pelos cidadãos do valor das suas FSS apenas é passível de ser alcançado se a composição orgânica das unidades operacionais das FSS, primeira linha de contacto com os cidadãos, e as metodologias de atuação tiverem sido definidas tendo em conta os contextos em que operam.

É necessário conhecer antecipadamente esses contextos, sejam eles sociais, económicos, regionais e sobretudo culturais, das comunidades que as FSS servem, para que o modelo de instalação física, composição e estrutura orgânica, formas de atuação, sobretudo preventiva e de proximidade, sejam definidos de forma a causar efeitos fortes na construção de uma relação integrativa com as comunidades, minimizando-se assim os riscos que potenciem atuações desviadas da legalidade.

Ainda no plano interno, importa desmistificar preconceitos e modelos passados, assentes na uniformização das estruturas físicas, orgânicas e funcionais, para adotar modelos flexíveis que tenham em conta os contextos envolventes, sobretudo percecionando o facto de as comunidades não serem iguais e, não o sendo, não terem os mesmos modelos cognitivos de perceção da autoridade e do seu exercício.

A nível externo devem continuar a estreitar laços com as suas congéneres, acompanhando os desenvolvimentos das boas práticas e, em especial, no que respeita à utilização de mecanismos de contenção e uso da força mais eficazes e que não coloquem em risco os direitos humanos.

Em suma, importa desde já caminhar no sentido da criação de equipas multidisciplinares, capazes de analisar, avaliar e conceptualizar os vários contextos, internos e externos, em que as FSS desenvolvem as suas atividades porque só assim se poderão desenvolver e aplicar modelos estruturais que compreendam a definição das próprias estruturas físicas (localização, tipologia, etc.) até à definição das metodologias de ação operacional.

É um facto que os modelos de ação operacional vêm evoluindo positivamente, mas o mesmo não se pode dizer das análises de risco dedicadas aos contextos aqui expressos que, muitas vezes, se não na maioria das vezes, são descuradas ou esquecidas, o que impede a criação de condições base para a diminuição do próprio risco associado às ações desenvolvidas pelas FSS.

A realidade vem, paulatinamente, demonstrando a importância da multidisciplinidade da análise do risco, quer ao nível interno das próprias estruturas das FSS, quer ao nível externo,

como forma de agir preventivamente, criando as condições necessárias para uma integração entre as FSS e as comunidades, adequando as primeiras às necessidades das segundas.

É essencial prever na multidisciplinaridade uma reunião de saberes, como a sociologia, a psicologia, a higiene e segurança no trabalho, o direito e as ciências policiais e, quiçá, o urbanismo. E essa reunião de saberes deve ser abrangente, comportar elementos que conheçam a realidade policial, mas também que conheçam os contextos sociais e respetivos modelos, sem estarem condicionados por uma perceção policial estática.

É para responder a estas questões e outras delas decorrentes que entendemos impor-se a constituição de um grupo de trabalho com representantes da IGAI, da GNR, da PSP, do SEF, da Secretaria-Geral do MAI e das Academias, entre as quais, os Estabelecimentos de Ensino das FSS, que tenha como objetivo elaborar um estudo multidisciplinar que apresente soluções decorrentes da análise, avaliação e conceptualização dos vários contextos, internos e externos, em que as FSS desenvolvem a sua função. Esta a 1.ª proposta.

2. A 2.ª proposta prende-se, naturalmente, com a Formação de todos os elementos das FSS.

A atividade policial tem ganho visibilidade e infelizmente nem sempre por razões frutuosas. Os nossos concidadãos, são cada vez mais esclarecidos, e isto é positivo, e reivindicam forças e serviços de segurança que espelhem a dimensão democrática do regime em que vivemos. Não toleram a tortura, não suportam os tratamentos cruéis, desumanos, degradantes, nem convivem com comportamentos discriminatórios das nossas forças e serviços de segurança. Não aceitam a desproporcionalidade do uso da força coerciva e nem sempre são respeitadores das decisões legítimas da autoridade pública democrática. O direito à resistência é constitucionalmente tutelado, tal como o uso da força policial em situação crítica de desrespeito pelas ordens legítimas da autoridade policial.

As práticas desviantes por parte de alguns elementos das FSS de que se vai tendo conhecimento são do desagrado, em primeiro lugar das próprias FSS e dos elementos que as integram. Embora aquelas más práticas sejam em número reduzido, analisado o quadro nacional e temporal em que atuam, 24 sobre 24 horas, 7 dias por semana, todos os dias do ano, devem, ainda assim, obrigar-nos a refletir.

Por tudo isto, sem formação adequada não se cultivam as boas práticas e não existem boas forças e serviços de segurança.

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

Os diversos Estabelecimentos de Ensino das FSS - Escola da Guarda, Escola de Torres Novas, ISCP SI e Academia Militar - devem (re)analisar os seus programas de formação com vista a um reforço significativo do enquadramento da ação policial no Direito, ou seja, vincar a dimensão jurídica da atividade policial e da segurança pública e, particularmente, a dimensão jurídico-constitucional e dos Direitos Humanos. E este reforço não deve cingir-se apenas aos cursos de formação inicial. Há que fomentar a aprendizagem e a formação, tão indispensável para a atualização de conhecimentos jurídicos, ao longo da vida.

Deve apostar-se numa cultura específica do ensino policial, acolhendo nos guiões de autoavaliação e de avaliação externa a verificação da efetividade do ensino destas temáticas.

Os estabelecimentos de ensino das FSS têm de continuar a fomentar o *treino jurídico* ciclicamente, como rotina, mas também acautelando as especificidades em que os elementos das FSS atuam, sabendo todos nós que o perfil que lhes é requerido, em funções de segurança pública, deve atender às conjunturas social, geográfica e sobretudo de risco em que exercem a referida atividade de ordem pública.

Por isso, toda a formação, desde a ministrada na Escola da Guarda, na Escola de Torres Novas até à formação universitária e académica, devem (re)desenhar o seu plano curricular e implementar uma estratégia pedagógica que deve atender a características genéricas e facilitar a aquisição de competências; mais, a formação ao longo da carreira deve exigir a definição de perfis dos elementos com funções policiais que atenda às diferentes e variadas missões de que estão encarregues e aos locais onde exercem as suas competências, às características da população que servem, à diversidade do tecido social, ao tipo de criminalidade mais frequente que difere ou pode diferir em função dos locais de atuação.

Por isso, é urgente recensear dados e definir perfis que permitam aquele (re)desenho de planos formativos adequados às especificidades das áreas de intervenção, verificando quais são as mais críticas, mas felizmente reduzidas, num universo tão alargado de intervenção quotidiana.

Uma vez mais, verifica-se a necessidade de trabalhar em rede e nela é indispensável a participação de todos os estabelecimentos de ensino das FSS, dos especialistas e, necessariamente, da IGAI, estabelecendo-se uma plataforma de trabalho colaborativo onde se defina um plano de ação com diferentes patamares de intervenção de modo a compreender-se a melhor forma de estabelecer, não apenas um abrangente plano de formação, mas a concretização de uma cultura que possibilite uma atuação policial mais sólida e reforçada.

Há que aprofundar e fomentar mais conhecimento, mais treino jurídico, tal como se treinam as operações de ordem pública, o uso da arma de fogo ou o uso da força. É com este treino que se

ganha segurança e critério ajustado de decisão. Olhando para casos anteriores, para o que correu menos bem, com a adequada dimensão pedagógica, para que se possa evitar ou prevenir o erro.

A autonomia científica de todos os estabelecimentos de ensino das FSS permite que os programas curriculares sejam alterados sempre que tal se mostre necessário, porque a aceleração das transformações sociais criou a necessidade de prolongar a aprendizagem a todo o ciclo da vida humana¹⁰.

Entendemos que a IGAI tem um papel importante a desempenhar: desde logo porque se tem dotado de elementos de elevada preparação técnica mas, igualmente, porque a tramitação dos processos traz à tona diversos problemas que permitem a identificação dos “temas curriculares” onde a falta de formação mais se faz sentir.

E é por isso que a IGAI realiza ações de formação junto dos Estabelecimentos de Ensino das FSS (do MAI), no sentido de um aprofundamento da formação dos agentes e oficiais das FSS e de uma adequada sensibilização para as questões da discriminação, bem como incentiva as políticas de proximidade às populações em bairros com uma maior diversidade de culturas e sentires, como modo de intensificar a segurança e a integração de todos os cidadãos. Melhor dizendo, a IGAI tem como objetivos estratégicos:

- consolidar, através de ações de formação, procedimentos de controlo da legalidade e da ação policial para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão;
- promover ações conjuntas de formação sobre a utilização de novos meios de investigação que permitam consolidar conhecimentos, habilitando os seus elementos a uma atuação operacional eficiente e eficaz;
- dotar os elementos das FSS com guias/manuais e outros instrumentos necessários ao desenvolvimento de capacidades propiciadoras de desempenhos mais consentâneos com o grau de exigência das áreas de intervenção dos serviços.

Para a consolidação destes objetivos a IGAI preparou um conjunto de módulos de formação, nomeadamente nas seguintes temáticas:

- Controlo externo da ação policial: o papel da IGAI; a sua Missão, Historial e Atividade;
- Recurso a arma de fogo por agente policial;

¹⁰ Como refere entre nós HERMANO CARMO, “ (...) a realimentar as pessoas de conhecimentos necessários à sua adaptação, à transitoriedade, à novidade e à diversidade da mudança”.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GABINETE DA INSPETORA-GERAL

- Inspeção sem aviso prévio (ISAP) às Esquadras e Postos das FSS;
- Aplicação de Meios Coercivos. Limites da Ação Policial e Direitos Humanos;
- Direitos Humanos e Discriminação;
- Detenção e Identificação de Cidadãos e Perseguições Policiais;
- Reuniões e Manifestações;
- Organização do Processo Disciplinar;
- Organização e Cooperação Policial.

Todos estes módulos e respetivos conteúdos serão inseridos no *Manual de Ação Policial* (ou Manual de Conduta e de Gestão das Boas Práticas), como instrumento de apoio à Formação dos elementos das FSS.

Recorde-se que para a elaboração da Estrutura do Manual, em termos de metodologia e após ter recebido os contributos das instituições de ensino, este será enriquecido com *study cases* que permitem a consulta e o estudo de casos práticos, o contexto em que os mesmos surgiram, divulgando e explicando a razão de ser das práticas e das condutas que devem ser fomentadas.

Por outro lado e apresentando materiais de apoio existentes e elaborados desde o início da atividade da IGAI, estão a ser atualizados os seguintes módulos, como material de apoio a ações de formação:

- Medidas de Polícia;
- Ética profissional: proteção e apoio;
- A investigação criminal;
- O risco em violência doméstica: o papel das FSS;
- A envolvente social: imigrantes e minorias étnicas;
- Serviço de policiamento de espetáculos;
- Policiamento de proximidade: técnicas de proximidade; as parcerias e a mediação: modelo e técnicas.

3. Especialização de elementos das FSS, em função dos diferentes contextos sociais e respetivos modelos. Enquadramento operacional dos agentes.

A especialização de elementos das FSS é um imperativo atendendo à cada vez mais diversificada sociedade em que nos movemos e aos diversos contextos sociais existentes. E como tal o enquadramento operacional dos agentes impõe-se.

É para cumprir estes objetivos que desenhamos a 3.^a proposta: as metodologias de atuação devem ser definidas, tendo em conta os contextos em que as FSS operam: sociais, económicos, regionais e sobretudo culturais.

É, assim, necessário conhecer antecipadamente esses contextos, para que as FSS compreendam as comunidades que servem.

Este conhecimento prévio permite definir o modelo de instalação física, a composição e a estrutura orgânica, as formas de atuação, sobretudo preventiva e de proximidade, de forma a causar efeitos fortes na construção de uma relação integrativa com as comunidades, minimizando-se assim, os riscos que potenciem atuações desviadas da legalidade.

Esta 3.^a proposta (de cariz fortemente operacional e dirigido às FSS) consubstancia a realização de um projeto em 2 ou 3 concelhos em zonas limítrofes de Lisboa, Porto e Setúbal.

Após a escolha, necessariamente feita pela PSP e GNR, deverão ser iniciados os programas, de acordo com 5 eixos de intervenção, nomeadamente:

1.º Eixo:

Caracterização dos Concelhos e da sua divisão administrativa.

2.º Eixo:

1. Cartografia e divisão das forças de segurança;
2. Efetivo policial:
 - . Número de agentes, agentes principais, chefes e oficiais;
3. Reflexão/reestruturação do dispositivo das esquadras/postos e dos elementos a elas afeto.

3.º Eixo:

Caraterização do concelho em termos sociológicos, desde as estimativas da população, grau de escolaridade, acesso ao emprego e taxas de emprego, organizações e associações de bairro, até ao contato da população com as FSS, com os Tribunais e, eventualmente com o sistema prisional.

4.º Eixo:

Colaboração das FSS com o Ministério Público, os Tribunais e outros OPC:

- . discussão e avaliação de processos pendentes, apurando-se as entropias e as falhas de atuação;
- . análise das entropias e das falhas;
- . instituição de um modelo de comunicação e de trabalho entre o MP e as FSS.

5.º Eixo:

1. Definição de um perfil de elemento das FSS;
2. Formação e enquadramento;
3. Reapetrechamento em termos de equipamentos;
4. Videovigilância na sala do atendimento das esquadras;
5. Utilização de *body camera*;
6. Alterações legislativas necessárias;
7. Revisão de NEP e outras orientações;
8. Recomendações.

Estes eixos e descrição dos respetivos *itens* são obviamente um mero roteiro, necessariamente flexível e a ser ampliado de acordo com os objetivos que se pretendem alcançar.

E contará obrigatoriamente com o envolvimento efetivo de todos os atores deste projeto, desde a base da pirâmide até ao topo das FSS, em diálogo permanente com a IGAI, magistrados, sociólogos e outros agentes da sociedade civil que a IGAI e as FSS entendam dever participar no projeto.

V. Conclusões

Pretende-se com a realização a partir do ano de 2019 destes projetos e ações criar um conjunto de princípios e recomendações que traduzam o **objetivo genérico** definido no início desta

Auditoria: a realização de estudos que radiografem a evolução e a transformação do tecido social e que obrigam a um permanente esforço e melhoria na compreensão ética dos fenómenos que impliquem um equilíbrio na relação agente policial/cidadão.

Para tal retomamos o conjunto inicial de **princípios fundamentais** e de **Recomendações a desenvolver** de que se salientam os seguintes:

1. Respeito pela regra do direito e atividades de polícia em prol dos direitos humanos;
2. Uma maior confiança do público nas FSS;
3. Maior transparência e compreensão da ação policial pelos cidadãos;
4. Análise e célere tratamento das queixas dos cidadãos, possibilitando respostas rápidas e claras;
5. Sistemas próprios de prestação de contas pelos agentes das FSS;
6. Efetiva reparação para aqueles que são vítimas de má conduta policial;
7. Melhoria das infraestruturas das FSS, nomeadamente postos e esquadras;
8. Dignificação de carreiras;
9. Aposto efetiva na formação (analisar e estudar o quadro normativo);
10. Implementação de uma cultura de Direitos Humanos para além das constantes dos atuais programas de formação (criar uma forma de atuação policial que fomente e apure nos elementos policiais um critério de justiça que lhes permita utilizarem, nomeadamente, os meios e as ferramentas de uso coercivo da força em salvaguarda dos Direitos Humanos);
11. Implementação de uma estratégia pedagógica que para além de considerar as características genéricas e facilitar a aquisição de competências, preveja a formação ao longo da carreira, com a definição de perfis dos elementos policiais, que atenda, entre outras, às diferentes e variadas missões de que estão encarregues e aos locais onde exercem as suas competências, às características da população que servem, à diversidade do tecido social, ao tipo de criminalidade mais frequente que difere ou pode diferir em função dos locais de atuação.

Alcançados estes objetivos, entendemos que estamos a cumprir a nossa Missão.

Lisboa, 26 de março de 2019

