



ACADEMIA MILITAR

DIRECÇÃO DE ENSINO

Mestrado em Ciências Militares – Especialidade de Segurança (GNR)

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

**POLÍCIA MUNICIPAL: COMPLEMENTARIDADE OU
AUTONOMIA**

AUTOR: Aspirante André Filipe Nogueira Pinto

ORIENTADOR: Professor Doutor Carlos Tavares Ribeiro

CO-ORIENTADOR: Tenente Pedro Alexandre Cabral Almeida

Lisboa, Agosto 2010



ACADEMIA MILITAR

DIRECÇÃO DE ENSINO

Mestrado em Ciências Militares – Especialidade de Segurança (GNR)

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

**POLÍCIA MUNICIPAL: COMPLEMENTARIDADE OU
AUTONOMIA**

AUTOR: Aspirante André Filipe Nogueira Pinto

ORIENTADOR: Professor Doutor Carlos Tavares Ribeiro

CO-ORIENTADOR: Tenente Pedro Alexandre Cabral Almeida

Lisboa, Agosto 2010

À minha família e amigos.

AGRADECIMENTOS

O presente estudo só foi possível de ser realizado graças ao contributo e colaboração de um conjunto de pessoas que certamente merecem aqui ser designadas.

Quero deste modo demonstrar a minha gratidão e reconhecimento para com todos aqueles que me ajudaram e apoiaram.

Começo por agradecer ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Tavares Ribeiro e ao meu co-orientador, Tenente Pedro Alexandre Cabral Almeida, pela disponibilidade e compreensão que me prestaram durante a realização deste trabalho.

Agradeço a Sua Excelência a Secretária de Estado da Administração Interna Doutora Dalila Araújo pela disponibilidade que mostrou em conceder-me uma audiência, engrandecendo significativamente este estudo.

Agradeço de igual forma ao senhor Subintendente da Polícia Municipal de Oeiras Filipe Palhau pelo esclarecimento que me deu sobre esta temática, assim como aos senhores Subcomissário Moreira Pinto, Coordenador da Polícia Municipal de Oeiras; Comandante José Nascimento da Polícia Municipal de Albufeira e Comandante Manuel Esteves da Polícia Municipal de Lousada pelas entrevistas que me consentiram.

De igual modo agradeço também ao senhor Subcomissário Fernandes da PSP e aos senhores Capitão Nogueira e Capitão Henriques da GNR pela ajuda preciosa que me deram.

O meu obrigado aos meus camaradas de curso pela ajuda e apoio dados ao longo dos anos.

A todos Vós e a todos aqueles cujo nome não se encontra aqui presente mas que de algum modo, contribuíram para a realização deste trabalho...

...o meu **MUITO OBRIGADO!**

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS.....	v
LISTA DE ACRÓNIMOS E SIGLAS.....	vi
LISTA DE ABREVIATURAS	vii
RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
INTRODUÇÃO	1
APRESENTAÇÃO DO TRABALHO	1
ENQUADRAMENTO.....	1
ESCOLHA E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA.....	2
DEFINIÇÃO DO OBJECTIVO GERAL	2
DEFINIÇÃO DOS OBJECTIVOS ESPECÍFICOS	3
PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO	3
ESTRUTURA	4
CAPÍTULO I – O CONCEITO DE POLÍCIA	5
INTRODUÇÃO	5
1.1. A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO “POLÍCIA”	5
1.2. A POLISSEMIA DO VOCÁBULO “POLÍCIA”	6
1.3. SENTIDO ORGÂNICO OU INSTITUCIONAL DE “POLÍCIA”	7
1.4. SENTIDO MATERIAL OU FUNCIONAL DE “POLÍCIA”	8
1.5. UMA POSSÍVEL DEFINIÇÃO DO CONCEITO “POLÍCIA”	9
1.6. AS MODALIDADES DE “POLÍCIA”	9
1.7. RESUMO DO CAPÍTULO I	11
CAPÍTULO II – AS POLÍCIAS MUNICIPAIS EM PORTUGAL.....	12
INTRODUÇÃO	12
2.1. A ORIGEM DAS POLÍCIAS MUNICIPAIS EM PORTUGAL.....	12
2.2. AS POLÍCIAS MUNICIPAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS.....	13
2.3. O CASO ESPECIAL DAS POLÍCIAS MUNICIPAIS DE LISBOA E PORTO.....	14
2.4. AS FUNÇÕES E AS COMPETÊNCIAS DAS POLÍCIAS MUNICIPAIS.....	15
2.5. OS PODERES DE AUTORIDADE	16
2.6. OS DIREITOS E DEVERES DOS AGENTES DA POLÍCIA MUNICIPAL.....	18
2.7. COMPETÊNCIA TERRITORIAL	18
2.8. RESUMO DO CAPÍTULO II	19
CAPÍTULO III – O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA E AS POLÍCIAS MUNICIPAIS.....	20
INTRODUÇÃO	20

3.1.	O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA	20
3.2.	A RELAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS MUNICIPAIS E AS FORÇAS DE SEGURANÇA	22
3.3.	RESUMO DO CAPÍTULO III	24
CAPÍTULO IV – PROCESSO DE ANÁLISE JUNTO DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS.....		26
	INTRODUÇÃO	26
4.1.	HIPÓTESES.....	26
4.2.	MÉTODO DE ANÁLISE	27
4.3.	CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO DE ANÁLISE E DA AMOSTRA	28
4.4.	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	29
4.4.1.	Análise de Conteúdo à Questão N.º 1.....	29
4.4.2.	Análise de Conteúdo à Questão N.º 2.....	31
4.4.3.	Análise de Conteúdo à Questão N.º 3.....	32
4.4.4.	Análise de Conteúdo à Questão N.º 4.....	33
4.4.5.	Análise de Conteúdo à Questão N.º 5.....	34
4.4.6.	Análise de Conteúdo à Questão N.º 6.....	36
4.4.7.	Análise de Conteúdo à Questão N.º 7.....	37
4.5.	RESUMO DO CAPÍTULO IV	39
CAPÍTULO V – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....		40
5.1.	CONSIDERAÇÕES INTERPRETATIVAS E INFERÊNCIAS SOBRE AS SITUAÇÕES ANALISADAS.....	40
5.2.	CONCLUSÕES FINAIS	41
5.3.	LIMITAÇÕES DESTA ANÁLISE	43
5.4.	PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES	43
5.5.	INVESTIGAÇÃO FUTURA.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		45
ANEXOS		48
	ANEXO A – MODALIDADES DE POLÍCIA.....	49
	ANEXO B – EXCERTO DO PROGRAMA DO XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL	50
	ANEXO C – LISTA DE MUNICÍPIOS QUE DISPÕEM DE POLÍCIA MUNICIPAL.....	52
	ANEXO D – LEI N.º 19/2004, DE 20 DE MAIO	53
	ANEXO E – ENTREVISTAS.....	61
	APÊNDICE E.1 – GUIÃO DE ENTREVISTA.....	61
	APÊNDICE E.2 – ENTREVISTA N.º 1.....	66
	APÊNDICE E.3 – ENTREVISTA N.º 2.....	73
	APÊNDICE E.4 – ENTREVISTA N.º 3.....	77
	APÊNDICE E.5 – ENTREVISTA N.º 4.....	80
	APÊNDICE E.6 – ENTREVISTA N.º 5.....	84
	APÊNDICE E.7 – ENTREVISTA N.º 6.....	89
	APÊNDICE E.8 – ENTREVISTA N.º 7.....	92

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 4.1: LISTA DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS	28
QUADRO 4.2: ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 1	30
QUADRO 4.3: ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 2	31
QUADRO 4.4: ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 3	33
QUADRO 4.5: ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 4	34
QUADRO 4.6: ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 5	35
QUADRO 4.7: ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 6	36
QUADRO 4.8: ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 7	38
QUADRO 4.9: RESULTADO DAS HIPÓTESES.	41

LISTA DE ACRÓNIMOS E SIGLAS

ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
CP	Código Penal
CPP	Código Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
GNR	Guarda Nacional Republicana
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
LSI	Lei de Segurança Interna
OPC	Órgão de Polícia Criminal
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
RGCO	Regime Geral das Contra Ordenações
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SSI	Sistema de Segurança Interna

LISTA DE ABREVIATURAS

Ed.	Edição
Et. al.	<i>Et aliae</i> (E outros)
Etc.	<i>Et cetera</i>
H.	Hipótese
km	Quilómetro
n.º	Número
p.	Página
P.	Pergunta
Trads.	Tradutores

RESUMO

O aumento da criminalidade tem sido um fenómeno incontestável nos últimos anos. A manutenção da ordem e da tranquilidade pública de Portugal depende, essencialmente, de uma boa articulação e coordenação das várias Forças e Serviços de Segurança que promovem um dos fins teleológicos do Estado: a segurança.

Todavia, o aumento das atribuições em matéria de polícia administrativa e judiciária que têm sido acrescentadas à Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública são diversas, ficando estas instituições sobrecarregadas de missões que por vezes não podem ser cumpridas integralmente, em virtude da escassez dos meios humanos e materiais.

Em 1997, a IV Revisão Constitucional veio permitir aos municípios a criação de corpos de polícia administrativa para darem uma resposta mais eficaz às comunidades, na qualidade de cooperação com a Força de Segurança local. Estes serviços, designados por Polícias Municipais, têm vindo a aumentar nos diversos concelhos portugueses.

O presente estudo, que constitui simultaneamente um Trabalho de Investigação Aplicada, tem como principal objectivo analisar a eficácia que as Polícias Municipais poderão trazer para o Sistema de Segurança Interna caso prossigam de modo exclusivo as suas competências administrativas definidas por lei enquanto polícia administrativa especial, ficando assim totalmente liberta para o garante da segurança interna a Força de Segurança local.

Neste sentido, para o alcance deste objectivo recorreu-se ao método do inquérito por entrevista a membros do Ministério que tutela a administração interna e a comandantes da Polícia Municipal e das Forças de Segurança, para que a diversidade de opiniões e perspectivas contribua para o melhor entendimento possível desta temática.

Após a análise junto das entidades representativas, destacou-se como principal conclusão a resposta à questão que induziu este estudo, demonstrando-se que a relação de cooperação que actualmente é imposta por lei deve permanecer, pois será a forma mais eficaz de contribuir para o garante da segurança interna.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍCIA MUNICIPAL, POLÍCIA ADMINISTRATIVA, SEGURANÇA INTERNA.

ABSTRACT

The criminality increase has been a phenomenon in the last few years. The maintenance of public order and tranquility in Portugal depends essentially on a good articulation and coordination of the various Forces and Security Services that promote the purposes of the teleological idea of the State: the security.

However, increased police powers regarding the administrative and legal proceedings have been added to the Guarda Nacional Republicana and Polícia de Segurança Pública, making these institutions overloaded with tasks that sometimes can not be met entirely due to the scarcity of human and material resources.

In 1997, the Fourth Amendment to the Portuguese Constitution has allowed municipalities the creation of administrative corps of police in order to give a more effective answer to the communities, acting in cooperation with the Local Force security. These services, called Polícia Municipal, have increased in several Portuguese towns.

This paper, which is an Applied Research Study, has the primary objective of examining the effectiveness that the Polícia Municipal could bring to the Internal Security System, in the case that they continue exclusively their administrative powers defined by law as a special administrative police, becoming totally free to ensure the site's internal security to Security Force.

So, to achieve this goal we used the interview survey method on members of the Ministry responsible for the internal administration and the commanders of the Polícia Municipal and Security Forces in order to get a diversity of opinions and perspectives to contribute for the best possible understanding of this issue.

After the analysis with the representative entities, stood out as main conclusion to the the question that served to guide this study, show that the cooperative relationship currently imposed by law must remain, as it will be the most effective way to help the ensure the internal security.

KEY-WORDS: POLÍCIA MUNICIPAL, ADMINISTRATIVE POLICE, INTERNAL SECURITY.

“A autoridade, custe o que custar, tem de exercer-se sempre ou perde-se. Coagir a benefício da lei não é violência. Violência é não cumprir a lei. Violência é não governar...”

General Galvão de Melo

INTRODUÇÃO

APRESENTAÇÃO DO TRABALHO

O presente Trabalho de Investigação Aplicada (TIA) surge no âmbito da estrutura curricular do Mestrado em Ciências Militares na Especialidade de Segurança, ministrado na Academia Militar.

O TIA representa o culminar da formação do futuro oficial da Guarda Nacional Republicana, visando desenvolver diversas competências, nomeadamente a capacidade de compreensão, integrar e aplicar conhecimentos, analisar questões complexas e situações novas e não familiares, demonstrar competências que permitam uma aprendizagem ao longo da vida de um modo essencialmente auto-orientado ou autónomo, comunicar conclusões, conhecimentos e raciocínios de forma clara e sem ambiguidades, entre outros previstos nas normas específicas do Tirocínio para Oficiais da Guarda Nacional Republicana (GNR) – Armas. Aliado ao desenvolvimento de tais competências deverá estar a possibilidade de tratar um assunto de interesse para a GNR, fomentando a capacidade de iniciativa, a criatividade, autonomia e decisão do aluno, exercitar o hábito de investigação e de reflexão individual assim como adquirir as competências necessárias à resolução de problemas de índole prática, aplicando os conhecimentos adquiridos na área de investigação científica ao longo da sua formação.

Assim, um trabalho desta natureza deve contribuir primordialmente para a valorização pessoal do futuro oficial, mas sem perder de vista a valorização da organização com os resultados que do estudo possam advir.

ENQUADRAMENTO

É inegável que as instituições de carácter policial têm aumentado em Portugal. Este factor deve-se sobretudo à intervenção do Estado na sociedade, cujos bens sociais necessitam cada vez mais de protecção policial. É nesta perspectiva que surgem as Polícias Municipais e é sobre elas que este estudo incide.

Estes serviços municipais têm como objectivo a protecção das comunidades locais, bem como dar resposta às decisões das autarquias que, por motivos diversos, não conseguem ver satisfeitas as suas necessidades na Força de Segurança local. É neste espírito que as Polícias Municipais surgem em Portugal: dar uma resposta mais eficaz aos interesses locais e libertar as Forças de Segurança de terminadas tarefas administrativas para a sua missão originária: o garante da segurança interna.

Este trabalho encontra-se desta forma subordinado ao tema “Polícia Municipal: complementaridade ou autonomia”. Trata-se de um trabalho científico que assenta em áreas de estudo como a Organização, Tática e Logística, assim como na área das Ciências Jurídicas.

ESCOLHA E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

A escolha deste tema deve-se a diversos factores. Primeiramente pelo interesse do autor nesta temática. Seguidamente, e porque a segurança surge como um fim último do Estado a par do progresso e bem-estar, torna-se sempre importante estudar uma forma de a tentar maximizar. As ameaças que hoje surgem contra a segurança são totalmente diferentes das que emergiam no século passado, daí o Estado e as instituições policiais necessitarem de constantes adaptações para acompanharem a evolução da sociedade.

Estudar e compreender o melhor modelo de organização policial para Portugal não é certamente uma tarefa fácil nem pacífica. Todavia, analisar um serviço de Polícia Municipal e a forma como este se relaciona com as Forças de Segurança já se patenteia uma tarefa mais sensata e tangível.

É por este motivo que um estudo sobre qualquer instituição policial surge pertinente para Portugal, pois é indubitável que manutenção da ordem e a salvaguarda da segurança serão sempre uma preocupação constante para qualquer Estado.

DEFINIÇÃO DO OBJECTIVO GERAL

Tendo em conta o enquadramento legal existente, este estudo tem como principal objectivo verificar se será mais vantajoso para o Sistema de Segurança Interna (SSI) atribuir exclusivamente às Polícias Municipais as competências administrativas que lhes são impostas por lei na sua área de actuação comum com as Forças de Segurança, ou se por outro lado dever-se-á manter o actual modelo cooperativo de modo a existir uma articulação de meios nos diversos tipos de competências e atribuições, como garantia da segurança nas comunidades locais.

É de referir que a cooperação apenas é obrigatória em matéria de manutenção da tranquilidade pública e protecção das comunidades locais. Embora a Constituição da República Portuguesa (CRP) e a lei ordinária apenas imponham esta cooperação limitada, ver-se-á posteriormente que esta existe em diversos domínios de actuação.

Com efeito, tendo em conta as diversas atribuições de polícia administrativa que estão cometidas à GNR e Polícia de Segurança Pública (PSP), pretende-se verificar se estas Forças de Segurança poderiam estar mais disponíveis e com maior capacidade de

concentração no garante da segurança interna caso fossem excluídas de algumas das suas competências e tarefas administrativas, sem prejuízo das suas atribuições gerais consagradas na leis orgânicas, que em geral são coincidentes com as das Polícias Municipais, ficando predominantemente afectas a estas no contexto da cooperação com as Forças de Segurança.

Neste âmbito será efectuado um estudo com base em amostras diversificadas das várias regiões do território nacional, no sentido de se aferir junto das entidades de comando sobre a maior eficácia para o SSI: manter-se a relação de cooperação entre as Polícias Municipais e as Forças de Segurança ou, se por outro lado, dever-se-ia optar pela autonomia (exclusividade administrativa sem perda das competências gerais das Forças de Segurança) destes serviços enquanto polícia administrativa especial.

Sintetizando, a pergunta de partida para esta investigação é: **será mais vantajoso para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais terem competências administrativas exclusivas ou continuarem cooperativas das Forças de Segurança?**

DEFINIÇÃO DOS OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

Para dar resposta ao problema formulado (pergunta de partida), definiram-se os seguintes objectivos específicos:

- Verificar o modo de relação e a sua eficácia entre as Polícias Municipais e as Forças de Segurança;
- Verificar se as Polícias Municipais auxiliam as Forças de Segurança pela redução de tarefas administrativas;
- Verificar se é uma mais-valia para o SSI continuar-se com a relação de cooperação entre as Polícias Municipais e as Forças de Segurança ou, se por outro lado, deve-se optar pela autonomia destes serviços enquanto polícia administrativa especial.

PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

Tendo em conta os objectivos definidos, surgem questões derivadas que necessitam de ser respondidas para solucionar o problema levantado:

- **P.1:** A articulação e coordenação entre as Polícias Municipais e as Forças de Segurança são feitas através dos Conselhos Municipais de Segurança?
- **P.2:** A cooperação actual entre as Forças de Segurança e a Polícia Municipal é eficaz?

- **P.3:** As Polícias Municipais conseguem aliviar as Forças de Segurança de algumas tarefas de polícia administrativa?
- **P.4:** As Polícias Municipais podem substituir as Forças de Segurança em determinadas matérias de fiscalização e prevenção no domínio das diversas competências administrativas?
- **P.5:** As Polícias Municipais deveriam ter mais poderes de autoridade para o desempenho das suas funções enquanto polícia administrativa especial?
- **P.6:** Existirão problemas de imparcialidade pelo facto das Polícias Municipais estarem dependentes dos Presidentes de Câmara?

ESTRUTURA

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos.

Os primeiros três capítulos têm como objectivo o enquadramento teórico do tema, em que são apresentados e relacionados conceitos sobre a história e origem da Polícia Municipal em Portugal, assim como a sua relação com as Forças de Segurança. Nos restantes dois são apresentados os resultados do trabalho de campo realizado, assim como as considerações finais.

A estrutura formal deste trabalho seguiu as orientações para a redacção de trabalhos científicos da Academia Militar, assim como alguma bibliografia complementar como o “Guia Prático sobre Metodologia Científica para Elaboração Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertação de Mestrados e Trabalhos de Investigação Aplicada – 2008” de Manuela Sarmiento. As normas de citação e referência bibliográfica escolhidas para a redacção deste estudo foram as *American Psychological Association* (APA).

CAPÍTULO I – O CONCEITO DE POLÍCIA

INTRODUÇÃO

Neste capítulo será abordado o conceito de “polícia” e analisadas as suas modalidades. Na verdade, embora se pense que seria à partida fácil de definir, revela-se um conceito ambíguo que sugere inúmeras interpretações. É por este motivo que se afigura importante esclarecer este conceito para que o leitor entenda o que se pretende transmitir ao longo deste estudo.

Abordar-se-á também a polissemia deste vocábulo e, finalmente, enquadrar-se-á as Polícias Municipais nas modalidades e tipos de “polícia” analisadas, para que se compreenda em que contexto é que estes serviços se inserem no modelo policial português.

1.1. A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO “POLÍCIA”

Interrogarmo-nos sobre o que hoje se entende pelo termo “polícia” não se afigura fácil. Na verdade, e mesmo tendo em conta a polissemia deste vocábulo, é inegavelmente entendido pela doutrina que o termo tem a sua origem etimológica no grego *politeia* e no latim *politia*, coincidindo a sua raiz com a da palavra “política”. Este conceito estava intrinsecamente ligado à expressão grega *polis*, e reportava-se à ideia de cidade-Estado, enquanto conjunto de indivíduos organizados politicamente. Significou nesta altura a cidade e o seu governo, começando por ser isso mesmo: polícia da cidade, mais próxima de um âmbito espacial no município do que do actualmente índole nacional (Castro, 2003).

Este sentido amplo de “polícia” sem uma definição própria perdurou por toda a Idade Média. Só na altura do Estado Moderno é que o poder da “polícia” apareceu como uma marca caracterizadora de um novo tipo de Estado enquanto promoção de bem-estar social.

Como marco importante a considerar, destaca-se o surgimento da instituição policial como é hoje genericamente conhecida. O seu aparecimento surge em França no reinado de Luís XIV no século XVII, e é apresentada como uma separação da justiça. Antes desta inovação, o poder da “polícia” estava subordinada da justiça. É esta a grande alteração do entendimento da “polícia” vigente até à altura, na qual Luís XIV a institucionaliza não a partir de uma criação, mas sim de uma separação. Mais tarde, países como a Alemanha adoptaram este modelo, em todo semelhante ao francês (L'Heuillet, 2001).

Ao fazer-se a separação entre a justiça e a “polícia” no século XVII, apenas os assuntos privados passaram a estar vinculados ao Direito. Assim, os assuntos da administração foram subtraídos ao controlo dos tribunais, acabando por toda a actividade administrativa se caracterizar como actividade de “polícia”. Deste modo, e tendo em conta

que na Europa se vivia na época do absolutismo, o período final da Idade Moderna acabara por originar o “Estado de Polícia”, no qual o rei era considerado um déspota iluminado, explicado pela razão. Este era um Estado de máxima intervenção, onde o rei podia intervir em todos os domínios da sociedade. O critério principal da acção política era a razão do Estado, o bem público, devendo o príncipe ter plena liberdade nos meios para o alcançar (Dias & Oliveira, 2005).

Nesta época do absolutismo era o rei que dirigia e promovia o bem-estar e a comunidade dos súbditos. Independentemente da matéria em causa, desde que o monarca as considerasse importantes para a continuação do interesse público, os particulares tinham que se submeter ao Estado, não dispondo de quaisquer organismos de defesa perante a actuação do rei. De um modo geral, “o Estado de Polícia era, no essencial, um Estado acima do Direito, permitindo-se o direito de intervir, sem limites, em todas as esferas da vida social ou privada” (Silva & Alves, 2000, p. 218).

Em Portugal, o Estado de Polícia vai coincidir com o período pombalino (século XVIII), onde a “polícia” é toda a extensa actividade administrativa interna do Estado que, desvinculada da lei, tem como objectivo a promoção do interesse público. Esta finalidade legitimaria restrições aos direitos e liberdades dos cidadãos impostas pelo poder soberano (Castro, 2003).

Ainda no século XVIII, por influência da filosofia das luzes (iluminismo), deu-se mais uma mudança radical no conceito de “polícia”: com o princípio da separação de poderes de Montesquieu, as funções policiais passaram a estar reguladas juridicamente.

É com este princípio que a submissão da actividade da polícia à lei destrói a ideia daquela actividade que escapa ao Direito, típica dos Estados de Polícia. Esta vinculação à lei veio necessariamente salvaguardar a segurança dos cidadãos, como se verificou após o século XIX. É nesta altura que a concepção de “polícia” sofre uma limitação material, restringindo-se à defesa perante os perigos ou à manutenção da ordem, tranquilidade e salubridade (Castro, 2003).

Segundo o Coronel Armando Carlos Alves *in* Gonçalves (2008), é neste século que o termo “polícia” acaba por realmente tomar o seu significado actual, em virtude de duas grandes especializações que ocorreram: primeiramente a especialização da própria actividade policial pela criação de corpos de polícia próprios com formação específica e, em segundo, pela especialização judiciária, como auxiliar da justiça penal.

1.2. A POLISSEMIA DO VOCÁBULO “POLÍCIA”

Tanto na linguagem corrente como na científica, a expressão “polícia” surge utilizado com diversos significados. Este é um problema no que respeita ao tratamento de matérias

de âmbito policial, pois na actualidade a doutrina tem-lhe atribuído diferentes significados e entendimentos.

Na linguagem corrente, o termo “polícia” (masculino) significa agente da autoridade, isto é, o indivíduo que desenvolve em interesse da colectividade funções de segurança, ostentando sinais exteriores que o caracterizam, tais como um uniforme (Raposo, 2006).

Já a palavra “polícia” no feminino, significa que se está a considerar corporações que desenvolvem operações e actividades de segurança, como por exemplo a GNR, PSP, Polícia Judiciária (PJ), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), etc., isto é, trata-se dos serviços da Administração Pública com funções de natureza policial. Assim sendo, numa localidade policiada pela PSP, a “polícia” tenderá a ser identificada por ela; já noutra onde exista a GNR, esta será a “polícia” por excelência (Raposo, 2006).

O conceito de “polícia” é também frequentemente empregue para designar a actividade desenvolvida quer pelas instituições, quer pelos agentes de autoridade, com o fim de garantir a tranquilidade e a segurança pública, bem como os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (Raposo, 2006).

Como se não bastasse, podemos encontrar ainda mais significados para o termo “polícia”. Este conceito é geralmente muito utilizado para qualificar certas ocorrências e determinadas condutas – e, até, para caracterizar determinado modelo de organização do Estado. Um outro exemplo: quando se fala em casos de “polícia”, está-se a pensar em ocorrências graves, em autênticas violações ao ordenamento jurídico que exigem uma intervenção musculada das autoridades destinada a investigar os factos e a permitir a punição dos infractores pelos tribunais (Raposo, 2006).

Estes são então alguns exemplos da polissemia deste vocábulo. Como se acabou de verificar, a palavra polícia assume diversos significados, o que em muitos dos casos pode gerar confusões. Deste modo, fazer-se-á a diferença entre sentido orgânico e material de “polícia”.

1.3. SENTIDO ORGÂNICO OU INSTITUCIONAL DE “POLÍCIA”

No entendimento de Sérvulo Correia *in* Raposo (2006, p. 25), a polícia em sentido orgânico ou institucional significa “todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade policial”.

João Raposo (2006, p. 24) afirma que se entende pelo “conjunto de serviços da Administração Pública com funções exclusiva ou predominantemente de natureza policial”.

Já Catarina Sarmento e Castro (2003, p. 32) entende que “é o conjunto de autoridades e serviços ou corpos administrativos cuja função essencial consiste na realização de tarefas de polícia em sentido material”.

Apesar das várias definições, entende-se que a “polícia” orgânica ou funcional se refere a instituições que, integradas na Administração Pública, têm por missão prevenir a ocorrência de acções lesivas ao normal funcionamento da sociedade. A “polícia” surge aqui como uma força especializada do Estado para a prevenção em primeira linha, gestão e repressão de conflitos internos que causem a desordem pública, com recurso à coerção material se necessário. É exemplo desta instituição a GNR, a PSP e PJ (Costa, 2001).

1.4. SENTIDO MATERIAL OU FUNCIONAL DE “POLÍCIA”

No entender de Sérvulo Correia *in* Raposo (2006, p. 25), entende-se por polícia em sentido material ou funcional “toda a actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica”.

Já João Raposo (2006, p. 27) define-a como os “actos jurídicos e operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – as autoridades policiais – e respectivos agentes de execução, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas”.

No que respeita a estas definições, o sentido material que aqui é entendido prende-se com as operações materiais que resultam da actividade diária dos agentes da “polícia” orgânica ou institucional, isto é o patrulhamento, escoltas a Altas Entidades, demolição de um edifício, entre outros. São acções que por si só não vêm produzir modificações na ordem jurídica portuguesa. Conforme João Raposo (2006), trata-se de um modo de actividade administrativa, levada a cabo por determinados agentes com a finalidade de evitar ocorrências danosas que, caso não seja possível, tentar reprimir os infractores.

No entanto, ressalva-se uma questão que é importante salientar: a diferença entre autoridades policiais e autoridades administrativas com funções policiais (Gonçalves, 2008).

As primeiras, desenvolvem actividades predominantemente policiais, como é exemplo a GNR e a PSP. Já as segundas, têm funções de diversa natureza e acessoriamente funções de polícia, podendo emitir regulamentos, fiscalizar determinadas matérias e aplicar coimas. São exemplos concretos as Câmaras Municipais, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), a Sociedade Portuguesa de Autores, entre outras.

1.5. UMA POSSÍVEL DEFINIÇÃO DO CONCEITO “POLÍCIA”

Como referido, tendo em conta as imensas definições que se pode retirar do termo “polícia”, é-nos difícil arranjar um entendimento abrangente que abarque todos os entendimentos possíveis do conceito.

Recorrendo já à doutrina existente, Sérvulo Correia *in* Gonçalves (2008, p. 4) define a “polícia” como “uma actividade caracterizada pelo fim da prevenção de danos ilegais e pela restrição da liberdade das condutas individuais que envolvam o perigo de gerar esses danos”.

Marcello Caetano *in* Raposo (2006, p. 16) define-a como “o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”.

Poder-se-ia citar aqui diversas definições de inúmeros autores sobre este conceito. Porém, julga-se que as definições dadas anteriormente conseguem dar uma definição abrangente do que é hoje o significado de “polícia”.

No entanto, importa aqui fazer uma referência sobre a “polícia” no ordenamento jurídico português. Tendo em conta o nosso enquadramento constitucional, a CRP consagra no seu artigo 272.º que **toda a “polícia” é administrativa**. A doutrina e a jurisprudência vêm ainda dividir a polícia administrativa em sentido amplo em dois ramos que se estudará de seguida: a **polícia administrativa em sentido restrito** e a **polícia judiciária** (Costa, 2001).

1.6. AS MODALIDADES DE “POLÍCIA”

Como referido, toda a polícia em Portugal é considerada de âmbito administrativo, e daí o seu enquadramento num artigo próprio da CRP, em epígrafe ao seu título IX com a designação de “Administração Pública”.

Neste sentido, e tendo em conta que a lei fundamental apenas dá um entendimento sobre a polícia administrativa (em sentido lato), a doutrina divide este conceito em dois ramos como já referido, que importa estudar: o de polícia administrativa em sentido restrito e o de polícia judiciária.

Esta distinção foi feita pela primeira vez no artigo 18.º do Código Francês dos Direitos e Penas, de 3 do Brumário no ano IV, com a seguinte designação: “a polícia administrativa tem por objecto a manutenção habitual da ordem pública em toda a parte e em todos os sectores da administração em geral. O seu fim é, principalmente, o de prevenir delitos...” (Raposo, 2006, p. 29) enquanto que a “polícia judiciária investiga os delitos que a

polícia administrativa não impediu que se cometessem, reúne as respectivas provas e entrega os autores aos tribunais encarregados por lei de os punir.” (Raposo, 2006, p. 29)

Segundo Catarina Sarmento e Castro (2003), as tentativas de distinção entre a actividade de polícia administrativa e a actividade de polícia judiciária começaram por basear-se num critério finalista temporal: a actuação do primeiro tipo seria preventivo porque pretende evitar o cometimento da infracção, ocorrendo, por isso, num momento anterior à infracção. A actuação de polícia judiciária teria lugar após a infracção, tendo como objectivo o seu sancionamento, revestindo assim um carácter repressivo pela investigação criminal e tentativa de captura dos criminosos enquanto tarefa de coadjuvação das autoridades judiciárias. Este é também o entendimento do Tribunal Constitucional, que no Acórdão n.º 489/89 consagra que a polícia judiciária se distingue da polícia administrativa pelo carácter preventivo da segunda.

Marcello Caetano tem o mesmo entendimento, afirmando que “a diferença entre as medidas de segurança (entenda-se polícia judiciária) e as medidas de polícia (entenda-se polícia administrativa em sentido restrito) estará apenas em que a aplicação das primeiras está jurisdicionalizada e pertence aos tribunais, enquanto a das segundas é de carácter administrativo e compete a órgãos da Administração” (Acórdão n.º 489, 1989).

Segundo ele, as medidas de segurança distinguem-se-iam das medidas de polícia unicamente por referência ao órgão de aplicação (órgãos judiciário para as primeiras e órgão administrativo para as segundas).

No entanto, importa salientar que a polícia administrativa pode desempenhar um papel de repressão, designadamente do ponto de vista dos destinatários, quando são aplicadas sanções administrativas (Castro, 2003).

Segundo João Raposo (2006), ainda dentro da polícia administrativa em sentido restrito¹ distinguimos ainda a **polícia administrativa geral ou de segurança pública** que tem como função a garantia da segurança de pessoas e bens, a ordem pública e os direitos dos cidadãos, da **polícia administrativa especial**, que tem por objectivo a prossecução de fins específicos designados por lei, como é exemplo a Polícia Florestal, a Polícia de Estrangeiros, a Polícia Fiscal, a Polícia Municipal, entre outras.

As actividades de polícia administrativa especial são fruto da intervenção do Estado em vários domínios da vida em sociedade, e a sua classificação pode atribuir-se a um serviço especializado na sua totalidade (como por exemplo, o SEF) ou a um serviço de polícia administrativa geral: veja-se, por exemplo, as missões específicas conferidas à Unidade Nacional de Trânsito ou à Unidade de Acção Fiscal da GNR. Assim não se pode

¹ Catarina Sarmento e Castro (2003, p. 91) partilha da mesma opinião, ao afirmar que este tipo de distinção é justificável “pela necessidade de distinguir diferentes tipos de actividade de polícia: por um lado a polícia judiciária da polícia ‘administrativa’ em sentido amplo, por outro, a polícia de segurança das várias polícias especiais”.

afirmar que a GNR e a PSP são apenas polícias administrativas gerais, pois existem unidades com atribuições específicas que se configuram em polícias administrativas especiais. No entanto, é sempre preciso ter em conta que “a existência de polícias especiais não suprime a acção das polícias gerais, pelo que se deve considerar que as polícias gerais são competentes para prosseguir os fins das polícias especiais” (Costa, 2001, p. 6).

Certamente que o problema actual desta distinção enorme das modalidades de “polícia” resulta do carácter polivalente das missões destes corpos, que prejudicam claramente a sua classificação segundo um critério claro e inequívoco, bem como a utilização das mesmas forças policiais portuguesas para as diversas funções de “polícia” (a administrativa em sentido restrito e a judiciária) (Castro, 2003).

1.7. RESUMO DO CAPÍTULO I

Abordou-se neste capítulo a evolução e a polissemia do conceito de “polícia”, assim como a análise deste vocábulo quanto ao sentido e as modalidades existentes.

Verifica-se que existem inúmeras interpretações quando se fala em “polícia”. Tanto pode significar uma instituição, assim como um agente de autoridade. É por esta razão que se torna imperativo fazer a distinção entre polícia em sentido material/funcional e polícia em sentido orgânico/institucional.

No que respeita às modalidades aqui consideradas, ficou entendido que tanto na doutrina como na jurisprudência e na CRP, toda a “polícia” é administrativa e que, consoante as missões atribuídas às diversas instituições policiais existentes em Portugal, estas poderão adoptar outras designações, como se verifica em Anexo².

Neste prisma, verifica-se que as Polícias Municipais são consideradas “polícias administrativas especiais”, mesmo tendo em conta que estas não se enquadram no artigo 272.º da CRP, como se verificará nos capítulos seguintes.

² Vide Anexo A.

CAPÍTULO II – AS POLÍCIAS MUNICIPAIS EM PORTUGAL

INTRODUÇÃO

Será objecto deste capítulo dar a conhecer a razão do surgimento dos serviços de Polícia Municipal e os motivos que levaram o legislador constituinte a entender qual o benefício para Portugal.

Abordar-se-á as missões que estes serviços desempenham, os poderes de autoridade, a respectiva área de jurisdição, a legislação ordinária que os regulamentam e os deveres e direitos dos agentes. Será também brevemente analisado o caso especial das Polícias Municipais de Lisboa e Porto.

2.1. A ORIGEM DAS POLÍCIAS MUNICIPAIS EM PORTUGAL

Como visto, a polícia no mundo actual já não se limita apenas à manutenção da ordem pública e ao combate ao crime. A existência de interesses específicos das comunidades locais vem justificar a existência de serviços de polícia próprios, com o objectivo de fiscalizar os regulamentos e posturas determinados pelos órgãos autárquicos. Conforme defendido pela doutrina, e em virtude da transição do Estado liberal de Direito para o Estado social de Direito, são as polícias administrativas especiais que têm a missão de cumprir estes interesses específicos, das quais fazem parte as Polícias Municipais³.

Foi em 1997 que a IV Revisão Constitucional trouxe uma das mais profundas alterações no que respeita à matéria da segurança, permitindo às autarquias locais a possibilidade de criarem estes corpos de Polícia Municipal. Apelidada como a “Constituição da Segurança” por alguns autores, esta consagrou no seu artigo 165.º, alínea aa), a competência legislativa à Assembleia da República para legislar sobre “o regime e a forma de criação de polícias municipais”, sendo que estas teriam como missão “a cooperação na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais”, nos termos do n.º 3 artigo 237.º da CRP.

Todavia, antes de 1997 o ordenamento jurídico já contemplava algumas atribuições do domínio policial às autarquias, apesar de limitadas. É disto exemplo o Código da Estrada de 1994 (Decreto-Lei n.º 114/94), que atribuía à Câmara Municipal o ordenamento do trânsito nas estradas, ruas e caminhos municipais, bem como os excessos de velocidade. É também exemplo a Lei n.º 32/94, cujo artigo 1.º consagra que na prática de funções de

³ Parafraseando Sérvulo Correia in Raposo (2006, p. 95), “a transição do Estado liberal de Direito para o Estado social de Direito levou hoje, de um modo geral, à multiplicação dos bens sociais susceptíveis de protecção policial. Os fins de polícia que escapam às clássicas formas generalizantes originárias do período liberal tendem a constituir os pólos das polícias administrativas especiais”.

polícia administrativa “cabe aos municípios fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e dos regulamentos que disciplinam, matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos” (Castro, 2003).

Exceptuando os casos específicos de Lisboa e Porto, cujas Polícias Municipais foram ambas criadas em 1953, a regulação da criação dos serviços de Polícia Municipal foi objecto de lei em 2000⁴ (Ministério da Administração Interna, 2009), em virtude do entendimento do XIV Governo Constitucional em 1999. No V Capítulo do seu programa, intitulado “A Qualidade da Democracia” entendeu-se “dar expressão material à criação das Polícias Municipais, enquanto veículo fundamental da territorialização da segurança e como solução que conduzirá à redução da sobrecarga das competências de polícia administrativa das Forças de Segurança”⁵.

Actualmente existem 36 municípios que dispõem do serviço de Polícia Municipal⁶.

2.2. AS POLÍCIAS MUNICIPAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

É a **Lei n.º 159/99** que vem atribuir, após a IV Revisão Constitucional, o poder aos municípios para a criação das Polícias Municipais.

Nos termos deste acto normativo, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, o artigo 30.º dispõe que “os órgãos municipais podem criar polícias municipais nos termos e com intervenção nos domínios a definir por diploma próprio”. Este diploma próprio a que se faz referência é actualmente a **Lei n.º 19/2004**⁷, regulamentada pelo **Decreto-Lei n.º 239/2009**⁸, que expõe a lei-quadro que define o regime e forma de criação das Polícias Municipais.

Como se consagra nos artigos 1.º e 2.º deste diploma legal “as Polícias Municipais são serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa, com as competências, poderes de autoridade e inserção hierárquica definidos na presente lei”.

Tal como surge de imposição constitucional, já no seu artigo 3.º entende-se que “as polícias municipais cooperam com as Forças de Segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais”. Esta cooperação “exerce-se no respeito recíproco pelas esferas de actuação próprias, nomeadamente através da partilha da informação relevante e necessária para a prossecução das respectivas atribuições e na

⁴ Através do Decreto-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

⁵ Vide Anexo B.

⁶ Vide Anexo C.

⁷ Vide Anexo D.

⁸ Decreto-Lei que aprova os direitos e os deveres dos agentes de polícia municipal e regula as condições e o modo de exercício das respectivas funções.

satisfação de pedidos de colaboração que legitimamente forem solicitados” (artigo 2.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2004).

No que tange aos restantes actos normativos que regulamentam as Polícias Municipais que aqui não foram abordados, existe a **Portaria n.º 247-A/2000** que cria os cursos de formação para a carreira de técnico superior e para a carreira de Polícia Municipal, a **Portaria n.º 247-B/2000** que estabelece normas relativas aos exames médico e psicológico de selecção a efectuar nos concursos de admissão às diversas carreiras, o **Despacho Normativo n.º 23 B/2000** que define os critérios de análise, negociação e consequente selecção das candidaturas à celebração de contratos-programa para a criação de Polícias Municipais, bem como o prazo para a sua apresentação e a constituição da comissão de apreciação das mesmas, e que aprova o modelo de formulário de candidatura a utilizar pelos municípios nas propostas de celebração de contratos-programa, a **Portaria n.º 533/2000** que aprova o regulamento de uniformes e equipamento⁹, o **Decreto-Lei n.º 197/2008** que, estabelecendo as regras a observar na deliberação da assembleia municipal, crie para o respectivo município a Polícia Municipal, e por último a **Portaria n.º 1463/2008** que determina que as Polícias Municipais e as empresas municipais que exercem a actividade autuante e de fiscalização do Código da Estrada e legislação complementar, bem como dos regulamentos e posturas municipais de trânsito¹⁰, utilizem, sempre que possível, no âmbito do exercício das suas competências, terminais electrónicos de pagamento, associados a sistemas de informação, para a cobrança das coimas resultantes da respectiva actividade (Ministério da Administração Interna, 2010).

2.3. O CASO ESPECIAL DAS POLÍCIAS MUNICIPAIS DE LISBOA E PORTO

Quando se aborda a questão das Polícias Municipais, ter-se-á necessariamente que referir a particularidade destes dois casos particulares: Lisboa e Porto.

Ao analisar-se os diversos diplomas legais que regulam as Polícias Municipais, encontra-se sempre uma referência que atribui a estes dois casos um regime próprio.

Começando na Lei n.º 140/99, esta consagrava que os casos das Polícias Municipais de Lisboa e Porto dispunham de um regime especial transitório por um período máximo de cinco anos. Por conseguinte, na Lei n.º 19/2004 volta a estar expresso semelhante

⁹ O equipamento é composto por bastão curto e pala de suporte, arma de fogo e coldre, apito, algemas e receptor portátil. Em determinadas situações, os agentes poderão ter colete balístico e armas de categoria E. No que concerne à arma de fogo, esta não pode ser igual ou superior ao calibre detido pelas Forças de Segurança (artigo 7.º da Portaria 533/2000 regulamentada pelo artigo 18.º da Lei 239/2009).

¹⁰ O produto das coimas aplicadas por contra-ordenação rodoviária em resultado da actividade de fiscalização da Polícia Municipal reverte 55% a favor do município, 10% para a ANSR e 35% a favor do Estado (artigo 7.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 197/2008).

designação no seu artigo 21.º, consagrando que “o regime das Polícias Municipais de Lisboa e Porto é objecto de regras especiais a aprovar em decreto-lei”.

Por último, é feita uma nova referência no Parecer n.º 28/2008 da Procuradoria-Geral da República (PGR), onde se afirma que “regime jurídico quanto às atribuições e competências das Polícias Municipais de Lisboa e do Porto é o que se encontra definido pela Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio”. Sobre isto, acrescenta-se ainda que “o regime jurídico quanto às atribuições e limites das suas competências deverá ser o que se encontra definido na Lei n.º 19/2004. Os regulamentos das polícias municipais daquelas autarquias, em obediência ao princípio da legalidade da actividade administrativa, não podem contrariar actos de valor legislativo, e, desde logo a Constituição, devendo, portanto, respeito à disciplina jurídica essencial e injuntiva contida naquele diploma”. Acrescenta-se ainda que “este regime transitório nunca foi definido”, e terá que ser “estabelecido pelo Governo em diploma próprio”. (Procuradoria-Geral da República, 2008)

Embora a legislação nos leve a crer que estes dois casos possam ter um estatuto diferente, nada há a regulamentar tal situação. Na verdade, em termos de atribuições, competências e poderes de autoridade o Parecer n.º 28/2008 não faz quaisquer diferenças entre os diversos serviços de Polícia Municipal em Portugal.

Todavia, é de salientar que sendo os agentes da Polícia Municipal destes concelhos requisitados à Direcção Nacional da PSP a pedido dos respectivos Presidentes da Câmara, é-lhes aplicado o Estatuto do Pessoal da PSP¹¹, daí terem competências a nível nacional enquanto que os agentes das restantes Polícias Municipais apenas as têm nos concelhos a que pertencem. (Ministério da Administração Interna, 2009)

Para além desta desigualdade, destaca-se ainda que o fardamento dos Polícias Municipais de Lisboa e Porto são em todo semelhante ao da PSP, ao contrário dos restantes serviços, cujo uniforme é predominantemente cinzento.

2.4. AS FUNÇÕES E AS COMPETÊNCIAS DAS POLÍCIAS MUNICIPAIS

É na Lei n.º 19/2004 que as funções e competências das Polícias Municipais se encontram bem definidas, especificamente nos seus artigos 3.º e 4.º.

Nos termos desta lei, e sempre em cooperação com a Força de Segurança territorialmente competente, é função da Polícia Municipal a fiscalização do cumprimento das normas regulamentares municipais e das normas de âmbito nacional ou regional cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba ao município; a aplicação efectiva das decisões das autoridades municipais; a vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, assim como dos transportes urbanos locais; a intervenção em programas

¹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro.

destinados à acção das polícias junto das escolas ou de grupos específicos de cidadãos; a guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais ou outros temporariamente à sua responsabilidade e ainda a regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal.

Para o cumprimento destas funções, as Polícias Municipais têm competências, já nos termos do artigo 4.º, na fiscalização do cumprimento dos regulamentos municipais e da aplicação das normas legais, designadamente nos domínios do urbanismo, da construção, da defesa e protecção da natureza e do ambiente, do património cultural e dos recursos cinegéticos e das normas de estacionamento de veículos e de circulação rodoviária, incluindo a participação de acidentes de viação que não envolvam procedimento criminal; a execução coerciva dos actos administrativos das autoridades municipais; a adopção das providências organizativas apropriadas aquando da realização de eventos na via pública que impliquem restrições à circulação; a detenção e entrega imediata, a autoridade judiciária ou a entidade policial, de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito; a denúncia dos crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções e competente levantamento de auto, bem como a prática dos actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, até à chegada do Órgão de Polícia Criminal (OPC) competente; a elaboração dos autos de contra-ordenação e de autos de notícia, com remessa à autoridade competente, por infracções cuja fiscalização não seja da competência do município, nos casos em que a lei o imponha ou permita; a instrução dos processos de contra-ordenação e de transgressão da respectiva competência; acções de polícia ambiental e de polícia mortuária e a garantia do cumprimento das leis e regulamentos que envolvam competências municipais de fiscalização.

Todavia, importa salientar que o artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2004 estabelece que “das deliberações dos órgãos municipais que instituem a polícia municipal devem constar, de forma expressa, a enumeração das respectivas competências e a área do território do município em que as exercem”, ou seja, as funções dos diversos serviços de Polícia Municipal não terão obrigatoriamente que coincidir com as todas as missões consagradas no artigo 3.º desta lei, podendo o regulamento excluir algumas competências. Porém, as leis que deram origem às Polícias Municipais nos diversos municípios não afastaram qualquer função consagrada na Lei n.º 19/2004, embora haja casos em que foi dada mais ênfase a determinadas matérias (Castro, 2007).

2.5. OS PODERES DE AUTORIDADE

Para o desempenho das atribuições identificadas, é necessário que as Polícias Municipais detenham poderes de actuação, que aqui se designará por poderes de

autoridade. Em boa verdade, são nos n.º 3 e 4 do artigo 3.º e artigo 14.º da Lei n.º 19/2004 que se encontram delineados os poderes destes serviços. Contudo, estes poderes suscitaram algumas dúvidas, fazendo com que não existisse no Ministério da Administração Interna uma unanimidade na interpretação da lei quanto à forma de actuação das Polícias Municipais, competências para detenções, apreensões, identificações de cidadãos, entre outras. Foram estas incertezas que levaram à PGR a emitir o Parecer n.º 28/2008, no qual se determinou quais os poderes de autoridade das Polícias Municipais.

Tendo em conta este parecer jurídico e a Lei n.º 19/2004, os agentes das Polícias Municipais podem proceder à identificação e revista de suspeitos, bem como medidas cautelares de polícia unicamente em situação de flagrante delito; proceder à revista de segurança no momento da detenção de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, desde que existam razões para crer que as pessoas visadas ocultam armas ou outros objectos com os quais possam praticar actos de violência¹²; exigir a identificação dos infractores quando necessário ao exercício das suas funções de fiscalização ou para a elaboração de autos para que são competentes¹³; exigir aos agentes das contra-ordenações rodoviárias que verifiquem a respectiva identificação; deter suspeitos apenas no caso de crime público ou semi-público punível com pena de prisão, em flagrante delito, cabendo-lhes proceder à elaboração do respectivo auto de notícia e detenção e à entrega do detido, de imediato, à autoridade judiciária ou ao OPC¹⁴; praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, até à chegada do OPC competente, competindo-lhes, nomeadamente, proceder à apreensão dos objectos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir a prática de um crime, os que constituírem o seu produto, lucro, preço ou recompensa, e bem assim todos os objectos que tiverem sido deixados pelo agente no local do crime ou quaisquer outros susceptíveis de servir a prova¹⁵, perante os crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções¹⁶; ordenar a apreensão dos objectos que serviram ou estavam destinados a servir para a prática de actos ilícitos, e bem assim quaisquer outros que forem susceptíveis de

¹² Nos termos dos artigos 251.º, n.º 1, alínea b), e 174.º, n.º 5, alínea c), do Código Processo Penal (CPP).

¹³ Nos termos dos artigos 14.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2004, e 49.º do Regime Geral das Contra Ordenações (RGCO).

¹⁴ A entrega dos suspeitos pode ser feita ao OPC competente, podendo efectivar-se no próprio local onde se verificou o crime, nas instalações da autoridade de segurança receptora, ou nas instalações da polícia municipal. Existirão circunstâncias que aconselharão que a entrega se processe no próprio local, nomeadamente quando se trate de confrontar os suspeitos com vestígios ou objectos ali deixados. O que importa é que, como bem decorre da lei, a entrega se efectue no espaço de tempo mais célere que for possível (Procuradoria-Geral da República, 2008).

¹⁵ Nos termos do artigo 178.º, n.º 1, do CPP ao abrigo do disposto n.º 1 do artigo 48.º-A do RGCO.

¹⁶ Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 19/2004, e do artigo 249.º n.º 1 e 2, alínea c), do CPP.

servir de prova¹⁷ relativamente às infracções às normas regulamentares cuja fiscalização lhes está cometida, que revistam natureza de contra-ordenações. O não acatamento destas ordens pode integrar a prática do crime de desobediência¹⁸. Não sendo as Polícias Municipais OPC, está vedado aos respectivos agentes a competência para a constituição de arguido, a não ser nos inquéritos penais que podem desenvolver, conforme disposto no artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2004.

2.6. OS DIREITOS E DEVERES DOS AGENTES DA POLÍCIA MUNICIPAL

Os direitos e deveres dos agentes da Polícia Municipal vêm consagrados no Decreto-Lei n.º 239/2009. Nos termos do artigo 5.º e seguintes deste diploma legal, surgem como principais deveres o de obediência hierárquica aos seus superiores; o sigilo profissional; a obrigação de denúncia; o uso de uniforme e o dever de identificação mediante crachá ou cartão de livre-trânsito.

No que respeita aos direitos, que se encontram consagrados nos artigos 11.º a 14.º do Decreto-Lei n.º 239/2009, estes detêm livre-trânsito nos locais de acesso público e nos transportes desde que fardados; detenção, uso e porte de arma fora do serviço nos termos do regime jurídico das armas e munições e o direito a regime penitenciário especial em estabelecimentos prisionais vocacionados para o efeito.

Em caso de violação de algum dos seus deveres, ao pessoal da Polícia Municipal é aplicado o estatuto dos trabalhadores que exercem funções públicas, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do referido diploma legal, com excepção dos funcionários em comissão de serviço, que se mantêm a aplicação dos direitos e regalias que auferiam anteriormente.

2.7. COMPETÊNCIA TERRITORIAL

Por norma, as Polícias Municipais têm jurisdição na área a que corresponde o município. Este é o entendimento que pode tirar do artigo 5.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2004. Exceptuando algumas situações específicas, como é o caso de situações de flagrante delito ou de emergência de socorro, mediante solicitação da autoridade municipal competente, os agentes destes serviços não poderão actuar fora dos limites geográficos da autarquia (artigo 5.º n.º 2 do mesmo diploma legal).

Porém, esta condição não se aplica a todas as Polícias Municipais. Quando estas são criadas por deliberação dos órgãos municipais, é fixado para além das competências, a área do território do município onde actuam, como estipula o artigo 13.º n.º 1 da Lei n.º

¹⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 48.º-A do RGCO.

¹⁸ Previsto e punido pelos artigos 14.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2004, 5.º n.º 2, do Decreto-Lei n.º 40/2000, e 348.º, n.º 1 alínea a), do Código Penal (CP).

19/2004. Não sendo as Câmaras Municipais obrigadas a criar estes serviços com competências em todo o seu território, será correcto afirmar que a jurisdição das Polícias Municipais corresponde, no máximo, aos limites geográficos do município. É disto exemplo o município de Albufeira, cuja actuação da Polícia Municipal se cinge às freguesias de Albufeira e Guia numa extensão de 91km², segundo o artigo 2.º do anexo I da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2002.

Por último, os regulamentos que criam as Polícias Municipais podem ainda atribuir a jurisdição em toda a área do município com a reserva da actividade destas ter um maior relevo em freguesias com maior densidade populacional. São exemplos os concelhos de Coimbra, Gondomar e Marco de Canavezes (Castro, 2007).

2.8. RESUMO DO CAPÍTULO II

É com a passagem do Estado liberal para o social de Direito a intervenção nas esferas privadas da população começou a ser mais activa. A multiplicidade de tarefas e de decisões das Câmara Municipais são cada vez mais, assim como as missões da GNR e PSP. É certo que com o aumento exponencial das atribuições das Forças de Segurança faz com que não consigam dar cumprimento a todas as decisões das Câmara Municipais, motivo pelo qual foi entendimento do legislador constituinte dar possibilidade aos municípios de criarem corpos de polícia vocacionados essencialmente para tarefas administrativas.

Com efeito, é a Lei n.º 19/2004 que vem atribuir as tarefas administrativas que são cometidas a estes serviços, bem como a forma de criação e poderes de autoridade das mesmas. Todavia, a dúvida sobre os poderes legalmente atribuídos às Polícias Municipais surgiram, pois houveram bastantes interpretações da lei sobre o que os agentes podiam fazer. É nesta sequência que surge o Parecer n.º 28/2008 da PGR, que uniformizou e elencou quais os poderes de autoridade destes serviços.

No que concerne aos agentes das Polícias Municipais, tudo levaria a crer que os casos de Lisboa e Porto seriam diferentes. No entanto, e na falta de regulamentação, estes regem-se pelo Estatuto próprio que é aplicado a todos os agentes da PSP.

Relativamente à área de actuação, as Polícias Municipais têm competências na área do município, com a salvaguarda de poderem ter freguesias específicas ou áreas de actuação a que tenham de dar mais ênfase.

Cabe ainda referir que os restantes agentes da Polícia Municipal estão abrangidos pelo estatuto dos trabalhadores que exercem funções públicas, ou seja, constitucionalmente não estão abarcados pelo artigo 270.º da CRP, que restringe o exercício de militares, agentes militarizados e das Forças e Serviços de Segurança de certos direitos como o de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral.

CAPÍTULO III – O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA E AS POLÍCIAS MUNICIPAIS

INTRODUÇÃO

Neste capítulo, pretende-se definir o que é o SSI e qual a relação entre as Forças de Segurança e as Polícias Municipais.

Embora adiantando que as Polícias Municipais não estão consagradas na Lei de Segurança Interna (LSI)¹⁹ como uma entidade prossecutora da segurança interna, pretende-se mostrar que estas a influenciam ao libertarem e pouparem as Forças de Segurança locais reservando-as para tarefas de prevenção e repressão da criminalidade.

3.1. O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

Apesar de ainda não ter sido abordado nem analisado, é importante clarificar que em Portugal o modelo policial é entendido como de tipo pluralista à semelhança de diversos países europeus. Nesta sequência, são bastantes as organizações (quer policiais ou não) que concorrem para a segurança interna portuguesa. Desta forma, e embora não exista uma definição legal sobre o que é o SSI, a doutrina considera que “é o conjunto institucional dos serviços e órgãos estaduais responsáveis pela definição e execução da política de segurança interna” (Raposo, 2006, p. 43).

Complementando, por segurança interna entende-se que “é a actividade 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)

Para a prossecução da segurança interna, integram o SSI os **órgãos de definição da política de segurança interna** e os **órgãos e serviços de execução**. Dos primeiros fazem parte os **órgãos decisórios** e os **órgãos consultivos** e dos segundos, que aqui importa verdadeiramente destacar, integram as **Forças e Serviços de Segurança** (Raposo, 2006).

São as Forças e Serviços de Segurança que concorrem para a segurança interna, e consideram-se a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e ainda em casos especiais os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e do Sistema de

¹⁹ Aprovado pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

Autoridade Aeronáutica, conforme estipula o artigo 25.º da LSI. Esta é uma enumeração taxativa, pelo que outras instituições não mencionadas nesta norma não têm competência no garante da segurança interna, segundo o entendimento do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 489/89 e do Parecer n.º 28/2008 da PGR.

Todavia, e embora esta lei não distinga Forças de Serviços de Segurança, João Raposo (2006, p. 49) entende que pelas primeiras consideram-se as “corporações policiais que têm por missão assegurar a manutenção da ordem e segurança públicas e o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, dispondo para o efeito de uma estrutura organizativa fortemente hierarquizada, especialmente habilitada para o uso colectivo de meios coercivos”. Desta forma, e recorrendo às respectivas leis orgânicas, são Forças de Segurança a GNR, a PSP e a Polícia Marítima.

Por outro lado, entende-se por Serviços de Segurança “os demais serviços, não necessariamente policiais, que concorrem para garantir a segurança interna, prescindindo, para o efeito, de uma organização daquele tipo (semelhante ao das Forças de Segurança)”. (Raposo, 2006, p. 49). São deste modo Serviços de Segurança a PJ, o SEF e o SIS.

Como verificado, o conceito de Polícia Municipal não surge nos órgãos desta lei como instituição para a prossecução da segurança interna. Na verdade, apenas surge na LSI nos seus artigos 16.º e 24.º e de uma forma meramente secundária.

Se analisarmos o artigo 272.º da CRP, facilmente se entende que o garante da segurança interna está desde logo vedado à Polícia Municipal. Damião da Cunha *in* Castro (2003, p. 331) reitera isto mesmo, ao afirmar que “só as Forças de Segurança desempenham funções gerais de segurança interna”. Em bom rigor, a Constituição consagra especificamente que as polícias com funções de segurança interna têm de obedecer a dois princípios que interessa evidenciar: o princípio da reserva de lei quanto à definição do regime das Forças de Segurança e o princípio da unidade de organização, segundo o qual a organização de cada uma dessas forças é única para todo o território nacional. Sendo que a Polícia Municipal não preenche estas condições e não é mencionada na norma taxativa da LSI como instituição que concorra para a segurança interna, estas estão legalmente proibidas de a prosseguir. Afinal, e como pondera João Raposo (2006, p. 44), “a actividade de segurança interna constitui monopólio do Estado, não podendo ser confiada a outras entidades públicas descentralizadas (as regiões autónomas e as autarquias locais) e, muito menos, transferida para entidades privadas”.

Contudo, importa realçar um aspecto que surge desde logo: embora não tenham competência para o garante da segurança interna, esta polícia administrativa tem sempre um contributo acabando de alguma forma por colaborar para esta segurança. Se têm competências administrativas coincidentes com algumas das Forças de Segurança, desde logo, a GNR ou PSP se coadjuvada ou mesmo inteiramente liberta ou de tais funções pode

direccionar mais a sua actividade para a sua missão fundamental. Por outro lado, se a tranquilidade pública faz parte integrante do conceito de segurança interna e as Polícias Municipais servem para garanti-la nas localidades, deduz-se à partida que existe um empenho e colaboração para a prosseguir.

Este é o entendimento da PGR, quando no seu Parecer n.º 28/2008 afirma que “as Polícias Municipais, sendo polícias administrativas locais, podem, assim, actuar no âmbito da segurança interna, exercendo algumas tarefas de segurança pública. Todavia essa actuação encontra-se delimitada no n.º 3 do artigo 237.º da Constituição e é subsidiária. As Polícias Municipais intervêm na manutenção da tranquilidade pública e da protecção das comunidades locais, em cooperação com as Forças de Segurança, não dispondo, em regra, de competências no domínio da prevenção e da investigação criminal”. Embora as Polícias Municipais não sejam Forças de Segurança e impedindo o n.º 3 do artigo 237.º da CRP a sua participação nas actividades gerais de segurança interna, é certo que da análise daquela regra, resulta, como considera Catarina Sarmento e Castro (2003, p. 340), “a caracterização como matéria de segurança pública, logo também de segurança interna, das tarefas que possam ser realizadas no âmbito da protecção das comunidades locais e da garantia da tranquilidade. Entendidas como contributo para a protecção de pessoas e bens, e para a paz e repouso ‘da cidade’, estas funções de polícia participam de uma ideia de segurança pública”. “As Polícias Municipais, sendo polícias administrativas locais, podem, assim, actuar no âmbito da segurança interna, exercendo algumas tarefas de segurança pública” (Procuradoria-Geral da República, 2008).

Verifica-se deste modo que os municípios acabam por participar nas tarefas de segurança interna quando desempenham determinadas actividades conducentes à tranquilidade pública e à protecção das comunidades locais. Nunca esquecendo que a LSI consagra literalmente que a segurança interna cabe ao Estado prosseguir, as Polícias Municipais acabam por contribuir nesta prossecução desde que em regime de cooperação e em harmonia com a LSI e leis orgânicas da GNR e PSP (Castro, 2007).

3.2. A RELAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS MUNICIPAIS E AS FORÇAS DE SEGURANÇA

Tem-se verificado que no ordenamento jurídico a Polícia Municipal surge sempre como uma polícia administrativa cooperativa das Forças de Segurança. É esta a imposição da CRP no seu artigo 237.º n.º 3. Para além desta obrigação constitucional, pode-se constatar que legislador teve mais uma vez a preocupação de na Lei n.º 19/2004 referir novamente esta circunstância no artigo 2.º n.º 2, consagrando literalmente “que as Polícias Municipais cooperam com as Forças de Segurança”. Esta cooperação deve ser entendida

como afirma Catarina Sarmento e Castro (2007, p. 152), “como uma situação da paridade: Polícias Municipais e Forças de Segurança não se encontram numa relação de supra-infra ordenação, na qual as Forças de Segurança, ou mesmo o ministro de que dependam, estejam em posição de dar ordens ou emitir instruções a cada uma das Polícias Municipais, antes de se encontrando em pé de igualdade. A paridade implica a ausência de subordinação (...), não se devendo considerar que uma das partes desempenhe um papel dominante”. Esta relação de cooperação surge em virtude “da coexistência de interesses nacionais e interesses locais numa mesma matéria, a da segurança” (Castro, 2007, p. 152). Estão aqui em causa interesses de uma entidade que se encontram em interconexão com os interesses de outra, devendo estes ser articulados (Castro, 2007).

Com o papel de cooperantes, é certo que as Polícias Municipais nunca podem substituir o papel das Forças de Segurança. Este é o entendimento do ex-secretário de Estado da Administração Interna Luís Patrão *in* Costa (2001, p. 29), onde afirma que “nem a PSP nem a GNR, de modo algum, ficam desobrigadas do cumprimento das suas missões, mesmo em matérias como, por exemplo, o controle de trânsito. O que há é um exercício cumulativo de competências em muitas das áreas que estão previstas no diploma.” Na doutrina, Jorge Miranda e Rui Medeiros (2007, p. 458) defendem “as Polícias Municipais nunca podem ser substitutivas da polícia e das Forças de Segurança”. Alexandre Pinheiro e Mário Fernandes *in* Valente (2009, p. 91) entendem também que “as Polícias Municipais e as Forças de Segurança são realidades constitucionalmente diferentes”, visto que “polícia *stricto sensu* e as Forças de Segurança destinam-se à defesa da legalidade democrática da segurança interna e dos direitos dos cidadãos” enquanto que “as Polícias Municipais, ao invés, destinam-se, prioritariamente, à fiscalização, na área da sua jurisdição, do cumprimento das leis e dos regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e às competências dos seus órgãos” (Miranda, 2007, p. 458).

É certo que, face ao exposto, não surgem quaisquer dúvidas que toda a actividade das Polícias Municipais não pode ser que cooperativa das Forças de Segurança. Na verdade, estas nunca surgem em nenhum diploma legal com alguma competência em matéria de polícia administrativa que a GNR e PSP não possa desempenhar. De facto, a Lei n.º 19/2004 consagra no n.º 3 do artigo 6.º que “a aplicação da presente lei não prejudica o exercício de quaisquer competências das Forças de Segurança.” Deve-se ver as Polícias Municipais como apenas cooperantes e, face ao quadro constitucional vigente, deve cingir-se à natureza originária atribuída pela CRP: natureza administrativa local (Valente, 2009).

Porém, importa analisar o tipo de cooperação que a lei impõe. Se analisarmos restritivamente a CRP e a Lei n.º 19/2004, a cooperação que tem de existir parece ser limitada. Esta cooperação é restringida à manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais. Afinal, e como afirma Gomes Canotilho *in* Castro (2003,

p. 333), “a prossecução dos interesses próprios das populações pode ser feita de forma autónoma, ou em cooperação com o poder político nacional. No caso das competências em matéria de segurança não é de prossecução absolutamente autónoma que se trata. É de prossecução em cooperação”. Analisando estes interesses próprios que Gomes Canotilho refere, importa salientar que nos termos do artigo 12.º da Lei n.º 19/2004 os municípios podem definir as prioridades de execução fixando competências para as Polícias Municipais. Em bom rigor, uma autarquia pode apenas criar uma Polícia Municipal para, por exemplo, fiscalizar somente matérias como o urbanismo. Neste caso, como se está no campo da fiscalização e não da tranquilidade pública, a Polícia Municipal poderá desenvolver esta actividade de forma completamente autónoma.

Contudo, e não obstante a este tipo de cooperação limitada, ao considerar-se o exemplo de Filipe Palhau (2010) no que concerne às competências partilhadas ao nível do direito rodoviário, poder-se-á fazer uma boa articulação para que determinado domínio fique a cargo da Polícia Municipal, como é o caso dos estacionamento, uma vez que são os municípios que fazem a gestão do espaço público. Neste caso concreto, e não representando este exemplo uma situação de tranquilidade pública, a cooperação têm que existir para além do legalmente imposto. Como defende Catarina Sarmiento e Castro (2007, p. 154) “a questão mais importante é a de cooperação efectiva entre as Polícias Municipais e as outras polícias, que desde logo evite duplicações ou vazios de actuação”.

No que concerne à coordenação e articulação entre estas polícias administrativas e a GNR e PSP, está apenas presente na lei que é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo comandante da força local. Contudo, não existe nenhum acto normativo que imponha uma forma de como esta articulação e coordenação se deve desenvolver. Os Conselhos Municipais de Segurança, cria dos pela Lei n.º 33/1998 podem ser uma possibilidade para a coordenação, embora não expresse literalmente que os comandantes das Polícias Municipais locais tenham assento nestes eventos (Castro, 2007).

Mais recentemente, com a publicação na LSI, entende-se no seu artigo 16.º, n.º 3, alínea e), que uma das competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna é também garantir a articulação das “instituições nacionais com as de âmbito local, incluindo nomeadamente as Polícias Municipais e os Conselhos Municipais de Segurança”.

3.3. RESUMO DO CAPÍTULO III

Embora as Polícias Municipais não estejam consagradas como instituições para a prossecução da segurança interna, contribuem para que seja estabelecida e mantida. Com efeito, se estas polícias administrativa actuam em cooperação com a Forças de Segurança local, certamente que esta última fica mais “folgada” para questões de combate à

criminalidade e de ilícitos juridicamente mais gravosos. Na verdade, é um dos objectivos específicos deste estudo averiguar se essa coordenação e articulação são feitas de forma eficaz, sem que haja atropelos nas diferentes esferas. Como verificado, a cooperação não deve cingir-se a matérias de tranquilidade pública e protecção das comunidades locais. Estando as Polícias Municipais no terreno da cooperação com as Forças de Segurança, esta deve ser feita nos diversos domínios para que não haja vazios ou duplicações de funções.

Verificou-se também que não existe uma unanimidade na lei ordinária de como esta articulação entre as Polícias Municipais e a Força de Segurança local é feita. Se por um lado existem os Conselhos Municipais de Segurança em que têm assento o Presidente da Câmara e o comandante da GNR ou PSP local, por outro a recente LSI que estipula que a articulação é feita pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. Como se verá, existem algumas imprecisões jurídicas que necessitam de ser eliminadas, quer por diploma legal próprio ou por um Parecer que defina um melhor entendimento sobre este assunto.

De facto as Polícias Municipais concorrem para a segurança interna ao pretenderem aliviar algumas das funções de polícia administrativa da GNR e PSP. Na verdade, “face à caracterização constitucional e legal, tudo indica que as Polícias Municipais têm como principal horizonte funcional uma área de que se pretende libertar as Forças de Segurança” (Castro, 2003, p. 357).

CAPÍTULO IV – PROCESSO DE ANÁLISE JUNTO DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS

INTRODUÇÃO

Feita a breve abordagem teórica sobre as Polícias Municipais que serviu sobretudo para enquadrar o leitor nesta temática, passa-se agora a fase de investigação científica.

No sentido de se aferir, ou mesmo validar, toda a concepção aqui abordada, torna-se essencial a opinião de organismos através de individualidades que os podem representar, visando o seu confronto com as disposições vigentes e aqui citadas.

Assim sendo, as individualidades entrevistadas no âmbito deste trabalho são profundos conhecedores do objecto em análise, permitindo assim melhorar esta investigação e valorizar toda a pesquisa efectuada.

Esta investigação permite assim a recolha de informações essenciais para obter conclusões importantes e conseguir estudar o problema pré-formulado inicialmente.

Neste contexto cumpre-se então abordar as hipóteses geradas, assim como o método utilizado para a recolha e tratamento de dados, enunciando as técnicas que foram aplicadas. Far-se-á por fim uma análise de conteúdo das respectivas respostas dos entrevistados.

4.1. HIPÓTESES

Para a realização do estudo foi fundamental elaborar hipóteses práticas sobre determinadas perguntas de investigação. Como defende Quivy e Campenhoudt (2008, p. 119) “um trabalho não pode ser considerado uma verdadeira investigação se não se estrutura em torno de uma ou de várias hipóteses”. Bertaux *in* Guerra (2010, p. 39) acrescenta ainda que “o investigador precisa, não de verificar hipóteses *a priori*, mas de construir pelo menos algumas hipóteses (...) sob a forma de relação entre variáveis (...); sobre todos os elementos que permitem imaginar e compreender como é que isto funciona”.

As hipóteses apresentadas permitem assim estabelecer um fio condutor e nortear a investigação. Deste modo, foram formuladas as seguintes hipóteses de forma a responder às perguntas de investigação²⁰:

- **H.1:** A coordenação entre as Forças de Segurança e as Polícias Municipais é feita através dos Conselhos Municipais de Segurança.
- **H.2:** A articulação e coordenação são feitas de forma eficaz.

²⁰ Vide Capítulo Introdução – Perguntas de Investigação.

- **H.3:** As Polícias Municipais conseguem aliviar as Forças de Segurança de algumas tarefas administrativas.
- **H.4:** Nas missões de polícia administrativa que a lei impõe às Polícias Municipais, estas podem vir a substituir as Forças de Segurança em determinadas matérias de fiscalização e prevenção.
- **H.5:** As Polícias Municipais deveriam ter mais poderes de autoridade para além dos actuais.
- **H.6:** Estando as Polícias Municipais dependentes directamente do Presidente da Câmara, poderá existir politização da segurança.
- **H.7:** As Polícias Municipais podem desenvolver um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança possam garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada.

4.2. MÉTODO DE ANÁLISE

Neste estudo, o processo de recolha de dados foi feito através de entrevistas, pois tratando-se de uma investigação qualitativa, este instrumento revela-se o mais adequado. As entrevistas permitem ao investigador extrair “informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 192).

Desta forma, foram feitas **entrevistas semi-formais**, às quais os entrevistados responderam a um conjunto de questões que fizeram parte de um guião (Sarmiento, 2008).

As entrevistas submetidas foram acompanhadas de uma carta de apresentação e com o resumo e objectivos do trabalho, tendo o intuito de explicar ao entrevistado o contexto desta pesquisa²¹.

Algumas destas entrevistas foram realizadas por correio electrónico em virtude da distância a que os entrevistados se encontravam. Independentemente deste factor, este método de entrevista traz vantagens face às feitas pessoalmente. Tal como Quivy e Campenhoudt (2008, p. 194) afirmam, um dos problemas das entrevistas elaboradas pessoalmente é a “espontaneidade do entrevistado”. Neste sentido, é mais fácil obter respostas objectivas disponibilizando tempo e liberdade ao entrevistado para reflectir sobre uma determinada pergunta.

O guião de entrevista foi constituído por sete questões. As respostas obtidas foram alvo de uma análise criteriosa com a finalidade de comparar os resultados e encontrar assim conclusões sobre o tema tratado.

²¹ Vide Anexo E – Apêndice E1.

4.3. CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO DE ANÁLISE E DA AMOSTRA

Como referido, optou-se neste estudo por uma investigação qualitativa em detrimento de uma quantitativa. Assim sendo, como defende Isabel Guerra (2010, p. 43), “as características da análise qualitativa não facilitam uma definição *a priori* do universo de análise²², porque, em primeiro lugar, a pesquisa qualitativa é muito maleável, o objecto evolui, a amostra pode alterar-se ao longo do percurso; e, por outro lado, é difícil (se não mesmo impossível) definir uma amostra²³ sem fazer referência ao processo de construção do objecto; assim é quase impossível definir uma amostra para as análises qualitativas, dada a diversidade de objectos e métodos”.

De facto, nas análises qualitativas procura-se a representatividade social, isto é, “procura-se a diversidade e não a homogeneidade, e, para garantir que a investigação abordou a realidade considerando as variações necessárias, é preciso assegurar a presença da diversidade dos sujeitos” (Guerra, 2010, p. 41).

Deste modo, optou-se por uma amostra constituída por elementos que desempenham diferentes funções no âmbito da cooperação entre as Polícias Municipais e Forças de Segurança das várias regiões do território nacional. Esta amostra não é usada num sentido probabilístico, e segundo Quivy e Campenhoudt (2008, p. 162) visa “estudar componentes não estritamente representativas, mas características da população”.

O quadro seguinte identifica a amostra seleccionada:

Quadro 4.1: Lista de entidades representativas.

Entrevistado	Função que desempenha actualmente	Posto/Cargo
N.º 1	Secretária de Estado da Administração Interna	Civil
N.º 2	Comandante do Destacamento Territorial da GNR de Felgueiras	Capitão
N.º 3	Comandante do Serviço de Polícia Municipal de Lousada	Agente Graduado Principal
N.º 4	Comandante da Esquadra da PSP de Oeiras	Subcomissário
N.º 5	Coordenador do Serviço de Polícia Municipal de Oeiras	Subcomissário
N.º 6	Comandante do Destacamento Territorial da GNR de Albufeira	Capitão
N.º 7	Comandante do Serviço de Polícia Municipal de Albufeira	Técnico Superior de Polícia Municipal Principal

²² O universo de análise representa “a totalidade da população que se quer analisar. É qualquer grupo de indivíduos (...) com uma ou mais características em comuns” (Sarmiento, 2008, p. 24).

²³ Por amostra entende-se que é “o subconjunto dos indivíduos pertencentes a uma população. A informação recolhida para a amostra é depois generalizada a toda a população, se essa amostra for representativa do universo...” (Sarmiento, 2008, p. 24).

4.4. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Para uma melhor análise e discussão dos resultados das entrevistas realizadas, recorrer-se-á a quadros de análise. Foi elaborado um guião de entrevista com sete questões, as quais serão analisadas qualitativamente.

Ao longo deste capítulo as respostas obtidas serão analisadas isoladamente, cujos quadros comparativos conterão uma síntese das respostas dos entrevistados. Segundo Guerra (2010, p. 73), as sinopses são “sínteses dos discursos que contêm a mensagem essencial da entrevista e são fiéis, inclusive na linguagem, ao que disseram os entrevistados. Trata-se portanto de material descritivo que, atentamente lido e sintetizado, identifica as temáticas e as problemáticas”. Como refere Manuela Sarmiento (2008, p. 19), “esta análise identifica, nas respostas de cada uma das perguntas, as partes semelhantes e aquelas a que os entrevistados dão mais valor”. Já no final de cada estudo em particular, efectuar-se-á uma breve discussão dos dados obtidos.

As entrevistas que foram efectuadas encontram-se transcritas em Anexo²⁴.

4.4.1. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 1

O quadro 4.2 apresenta a análise de conteúdo à **questão n.º 1** – *“A coordenação da actividade das Polícias Municipais com as Forças de Segurança é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo Comandante da Força de Segurança local nos termos da Lei n.º 19/2004. Embora os Conselhos Municipais de Segurança sejam uma possibilidade, a lei não especifica a forma de realização dessa coordenação. Independentemente deste facto, considera que a coordenação e articulação são feitas de forma eficaz?”*

É com frequência que na doutrina surge que a articulação e a coordenação podem ser feitas através dos Conselhos Municipais de Segurança. Na verdade, não existe qualquer órgão colegial nem nenhum diploma legal que especifique a forma como estes serviços se articulam. Neste ponto de vista, esta questão teve esse intuito, verificar se é através do Conselho Municipal de Segurança que a articulação e coordenação são feitas e, não obstante, se estas são eficazes.

Tendo em conta as respostas, ficou totalmente verificado que em nenhum dos concelhos estudados a articulação é feita através deste órgão. Na verdade, em todos os casos a articulação é assegurada através do comandante da Força de Segurança local e o comandante do serviço de Polícia Municipal, não interferindo o Presidente da Câmara nesta relação, conforme estipula o n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 19/2004.

²⁴ Vide Anexo E – Apêndices E2 a E8.

Importa salientar que, em virtude deste facto, a relação pessoal entre os comandantes das diferentes entidades policiais influencia o modo como a articulação é feita. Quando a coordenação se baseia neste pressuposto, esta parece decorrer de forma extremamente eficaz.

Relativamente à eficácia, apenas num concelho do grupo analisado é que esta não se faz de forma eficaz. Porém, importa salientar que nessa autarquia a função da Polícia Municipal se prende com a fiscalização, motivo pelo qual a responsabilidade de coordenação não se mostra elevada.

Por último, é de salientar que nos concelhos de maior dimensão a coordenação é feita de forma permanente, ao passo que nos de menor efectivo esta é feita pontualmente quando existem determinados eventos.

Quadro 4.2: Análise de conteúdo à questão n.º 1.

Entrevistados	Argumentação
N.º 1	<ul style="list-style-type: none"> - “Pode ser pontual nalgum contexto, mas genericamente não há”; - “Obviamente que há coordenação (...) quando a relação pessoal também é boa”; - “A coordenação não está ancorada em nenhum diploma legal”; - “A coordenação faz-se mais ao nível do comandante da Polícia Municipal com o comandante de Esquadra/Posto local”; - “Quanto à cooperação é preciso aprofundá-la assim como a coordenação”.
N.º 2	<ul style="list-style-type: none"> - “Os Conselhos Municipais de Segurança seriam uma possibilidade mas não eram eficazes”; - “Estão muito dependentes de sensibilidades e agendas políticas”; - “Nalguns casos a coordenação é feita de forma muito eficaz, mas tal acontece fruto de uma empatia entre as instituições e pessoas que as representam”; - “Nos casos dos municípios em causa, ao contrário de outras Polícias Municipais (Lisboa e Porto), estas (...) não exercem uma função paralela às Forças de Segurança, motivo pelo qual a responsabilidade de coordenação não é elevada”;
N.º 3	<ul style="list-style-type: none"> - “A coordenação e articulação (...) nem sempre (...) é feita de forma eficaz”; - “Ainda existe alguma relutância, por parte de outras Forças de Segurança em relação à Polícia Municipal”; - “Neste município (...) não existe o Conselho Municipal de Segurança”.
N.º 4	<ul style="list-style-type: none"> - “Sim, a cooperação existe efectivamente. O relacionamento é excepcional”; - “Em Oeiras, a Polícia Municipal tem um Director Municipal e um adjunto, e relacionam-se directamente comigo”. - “Sendo oriundos da PSP, a comunicação entre nós é facilitada”.
N.º 5	<ul style="list-style-type: none"> - “A coordenação e a articulação são feitas de forma eficaz e permanente”; - “Quando há uma aproximação pessoal de amizade entre os comandantes (...) esta cooperação faz-se mais facilmente”; - “A coordenação e cooperação (...) são feitas ao nível de comandos”;
N.º 6	<ul style="list-style-type: none"> - “A direcção da Polícia Municipal está delegada no Vereador da Câmara Municipal”; - “A coordenação e articulação fazem-se na medida das necessidades”; - “Quando são programados eventos que exijam a intervenção conjunta das duas Forças, reúne-se previamente, com a finalidade de planejar e coordenar a intervenção de cada uma das Forças, de forma eficaz e complementar”.
N.º 7	<ul style="list-style-type: none"> - “A coordenação tem sido efectuada de forma eficiente e eficaz”.

4.4.2. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 2

O quadro 4.3 apresenta a análise de conteúdo à **questão n.º 2** – “*Considera que actualmente os serviços de Polícia Municipal conseguem permitir um aumento de disponibilidade das Forças de Segurança para o garante da segurança interna, pela redução das tarefas de polícia administrativa?*”

Quadro 4.3: Análise de conteúdo à questão n.º 2.

Entrevistados	Argumentação
N.º 1	<ul style="list-style-type: none"> - “Claro que isso é o ideal. (...) Algumas matérias que são da competência exclusiva da GNR/PSP não podem ser assumidas pela Polícia Municipal”; - “A área mais difícil é a de fiscalização de estabelecimentos (...) cujas competências estão espalhadas pelas várias forças policiais”; - “As tarefas administrativas que teoricamente libertariam as Forças de Segurança para a sua acção essencial são difíceis nalguns casos de delimitar”; - “Não há dúvida que se do lote das competências de natureza administrativa (...) ficar um documento formal a consagrar em que esta consiste e quais são claramente as funções que a GNR/PSP deixa de fazer e passam exclusivamente para a área da Polícia Municipal, as Forças de Segurança ficam mais libertas”.
N.º 2	<ul style="list-style-type: none"> - “Sim. Enquanto estes se encontram a efectuar a vigilância de um qualquer espaço público, coordenam ou reforçam a coordenação de um evento, certamente deixa livre a GNR para outras funções”; - “A divisão por organizações distintas provoca desperdícios de recursos logísticos e gestão de recursos humanos e ainda desperdícios e perdas em esforços de coordenação, desnecessários com o investimento numa só instituição”.
N.º 3	<ul style="list-style-type: none"> - “No caso particular (...) não, em virtude de esta estar direccionada e vocacionada para o exercício de fiscalização de legislação da competência exclusiva da Câmara”; - “No entanto, nestas e noutras situações (...) a GNR também pode exercer a fiscalização”.
N.º 4	<ul style="list-style-type: none"> - “Sim. (...) Fizemos operações conjuntas e eles auxiliavam-nos bastante, pela disponibilização de meios humanos e pelo abarque de todo o expediente da operação”.
N.º 5	<ul style="list-style-type: none"> - “Sim. A nossa presença em Oeiras permitiu libertar um pouco a PSP para tarefas que dizem respeito à ordem e segurança pública”; - “A presença dos nossos agentes fardados na rua também cria um efeito dissuasor para as práticas de ilícitos administrativos e criminais”; - “Tem existido sempre esta preocupação de a PSP direccionar mais a sua actividade para as áreas que lhes diz mais directamente respeito”.
N.º 6	<ul style="list-style-type: none"> - “Sim, mas de forma pouco significativa, uma vez que a Polícia Municipal apenas dispõe de cinco elementos nos seus quadros”.
N.º 7	<ul style="list-style-type: none"> - “De uma forma geral os serviços de Polícia Municipal existentes estão a dar um contributo nesse sentido”; - “Uns mais que outros, dependendo do número de efectivos que os integram, meios operacionais e missões atribuídas pelos municípios”.

Na maioria dos concelhos estudados, a Polícia Municipal consegue libertar a Força de Segurança local. Excepcionando-se no caso do concelho de Lousada, em Oeiras e Albufeira existe de facto uma redução de tarefas administrativas. Todavia, importa destacar que neste último município o número de agentes da Polícia Municipal é reduzido, o que acaba por não constituir um apoio significativo à GNR local. Já no caso de Oeiras, quando se realizam operações conjuntas, a Polícia Municipal deste município abarca todo o

expediente administrativo resultante da operação, folgando de maneira significativa a PSP. Salientando ainda o caso do concelho de Lousada, é de referir que a Polícia Municipal deste município executa tarefas maioritariamente de fiscalização de matérias da competência da Câmara Municipal, como é o exemplo do urbanismo, não exercendo actividades mais abrangentes como as Polícias Municipais de Lisboa e Porto. Daqui resulta uma pouca libertação da GNR, pois o número de agentes da Polícia Municipal é bastante reduzido.

Não obstante este facto, existem diversas matérias de natureza administrativa em que a libertação das Forças de Segurança não pode ser total. É o exemplo da fiscalização a estabelecimentos de diversão nocturna. Neste caso, as diversas competências estão dispersas por diversas entidades policiais, como é o caso da GNR e PSP para a fiscalização dos seguros privados, da Câmara Municipal para o alvará de licença, da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) para o livro de reclamações, entre outras. Aqui, e como defende o entrevistado número 1, as tarefas administrativas que teoricamente libertariam as Forças de Segurança são difíceis nalguns casos de delimitar.

4.4.3. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 3

O quadro 4.4 apresenta a análise de conteúdo à **questão n.º 3** – *“No ordenamento jurídico português, as Polícias Municipais têm um papel de cooperação com as Forças de Segurança. Considera que estes serviços poderão de alguma forma substituir o papel desenvolvido pela GNR e PSP em várias matérias de fiscalização e de prevenção no domínio das competências administrativas?”*

Como verificado no enquadramento teórico, considera-se que as Polícias Municipais não podem ser substitutivas das Forças de Segurança em matérias de tranquilidade pública e protecção das comunidades locais. No entanto, esta questão teve o intuito de averiguar a opinião dos especialistas e de verificar se em determinadas matérias de fiscalização e prevenção as Polícias Municipais podem ou não substituir as Forças de Segurança. Da análise de conteúdo desta questão, conclui-se que a opinião dos diversos entrevistados não é unânime. Os entrevistados números 3, 4 e 6 entendem que a Polícia Municipal tem capacidades para substituir as Forças de Segurança em determinadas matérias, realçando este último que a substituição poderá ser somente nas matérias de fiscalização cuja autoridade administrativa seja a Câmara Municipal, mas que a GNR e PSP devem manter as competências de fiscalização. O entrevistado número 2 entende que estas polícias administrativas especiais poderão substituir a GNR e PSP a médio prazo, mas que ainda necessitam de adquirir melhor formação e estatuto semelhante ao das Forças de Segurança.

Outra opinião é partilhada pelos entrevistados números 1 e 5, os quais entendem que a cooperação deve sempre prevalecer, pois esta condição dá eficácia às Forças de Segurança. Ainda neste terreno, o entrevistado número 7 entende que se caso as Polícias Municipais estivessem dotadas de mais meios humanos e materiais, em determinadas matérias poderiam assumir um maior relevo.

Quadro 4.4: Análise de conteúdo à questão n.º 3.

Entrevistados	Argumentação
N.º 1	<ul style="list-style-type: none"> - “A Polícia Municipal nunca poderá substituir o papel da GNR e PSP em matérias como a segurança pública, a investigação criminal e com a actuação das Forças de Segurança naquilo em que é o seu enquadramento legal”; - “A cooperação não pode ser como uma sobreposição”; - “Esta cooperação pode ser mais relevante naquilo que é a passagem de informação sobre actos ou comportamentos que a Polícia Municipal”; - “A Polícia Municipal na cooperação com as Forças de Segurança dá-lhes eficácia”.
N.º 2	<ul style="list-style-type: none"> - “Poderão se a médio ou longo prazo se investir muito nas Polícias Municipais e se estas vierem a adquirir um <i>know-how</i>, doutrina de actuação e estatutos mais próximos das Forças de Segurança”; - “Este (não) será o melhor caminho (...). É mais uma sobreposição de recursos, tal como já acontece actualmente”.
N.º 3	<ul style="list-style-type: none"> - “Podemos substituir em matérias como ordenamento do trânsito, actividades na via pública, patrulhamentos de espaços públicos, edifícios, património municipal, libertando assim as Forças de Segurança para as suas tarefas exclusivas”.
N.º 4	<ul style="list-style-type: none"> - “Em determinadas matérias sim”; - “Porém, se começam a saturar a Polícia Municipal com muitas missões eles acabam por ter dificuldades em cumpri-las todas”; - “Se eles (Polícia Municipal) tivessem autonomia (em certas) matéria (ruído de vizinhança), podíamos virar o nosso patrulhamento para prevenção da criminalidade”.
N.º 5	<ul style="list-style-type: none"> - “Não penso que devemos substituir as Forças de Segurança na íntegra”; - “Devemos (...) preocupar-nos com as tarefas administrativas que passam por pelo urbanismo, ambiente, trânsito, entre outras, e fazer os processos administrativos”.
N.º 6	<ul style="list-style-type: none"> - “Sim, em todas as matérias que são regulamentadas pelas Câmara Municipais e que atribuem competência de fiscalização às Forças de Segurança”. - “Deve-se contudo manter (...) a nossa competência nessas matérias”.
N.º 7	<ul style="list-style-type: none"> - “A cooperação acontece em plúrimos domínios de actuação com resultados bastante positivos”; - “Os serviços de Polícia Municipal (...) poderão de facto assumir um papel de maior relevo nesses domínios, desde que devidamente dotadas de meios humanos e materiais para o efeito”.

4.4.4. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 4

O quadro 4.5 apresenta a análise de conteúdo à **questão n.º 4** – “O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 28/2008 sobre os poderes legalmente atribuídos à Polícia Municipal. Considera que de alguma forma estes serviços poderiam estar mais dotados de poderes de autoridade caso tivessem competências exclusivas administrativas? De que tipo? Semelhantes aos dos Órgãos de Polícia Criminal?”

É certo que as Polícias Municipais não são OPC. O Parecer n.º 28/2008 da PGR, como defende o entrevistado número 1, exclui essa possibilidade e que o espírito do legislador vai no sentido da cooperação. Exceptuando-se dois dos entrevistados, todos entendem que os poderes de autoridade são suficientes para o cumprimento das tarefas legalmente atribuídas. A problemática da formalização da detenção foi abordada duas vezes. Os entrevistados números 3 e 4 entendem que as Polícias Municipais poderiam efectuar a detenção e fazer todo o expediente dela resultante. Por outro lado, o entrevistado número 6 considera que se a Polícia Municipal tiver mais essa competência, fica mais saturada e descora o trabalho administrativo que legalmente lhe é atribuído.

Quadro 4.5: Análise de conteúdo à questão n.º 4.

Entrevistados	Argumentação
N.º 1	<ul style="list-style-type: none"> - “Entendemos a Polícia Municipal não como um OPC e que a segurança dos cidadãos e bens compete ao Estado”; - “O Parecer da PGR vai no sentido da cooperação entre Polícia Municipal”; - “Não dar competências a mais mas antes uma cooperação eficaz”; - “Optimizar a Polícia Municipal local onde esta exista para a segurança comunitária e fazê-los intervir na dimensão da prevenção”.
N.º 2	<ul style="list-style-type: none"> - “Se as Polícias Municipais tiverem mais competências exclusivas administrativas a sua autoridade aumenta”; - “A questão que se coloca é se este é o melhor caminho para a maior eficácia de um sistema global de segurança nacional”.
N.º 3	<ul style="list-style-type: none"> - “Sim. Estamos limitados por não possuímos os meios iguais às outras Forças de Segurança, como por exemplo no caso da obediência à ordem de identificação pela Polícia Municipal relativamente às infracções”.
N.º 4	<ul style="list-style-type: none"> - “Claro que sim. Se por um lado eles têm o dever de deter um indivíduo, (...) por outro não lhes dão poderes para levar a sequência para ir até ao fim”; - “Exemplo da venda ambulante: embora esta missão esteja atribuída à Polícia Municipal, eles retraem-se porque sentem que a nível legislativo não lhes está atribuído certos poderes de apoio às decisões que tomam”.
N.º 5	<ul style="list-style-type: none"> - “Não. Defendo que as Polícias Municipais (não) sejam OPC, porque isso traduzir-se-ia em haver mais polícias”; - “Se (...) tivéssemos mais esta tarefa, ficaríamos mais “pesados” e não cumpríamos o nosso trabalho administrativo”.
N.º 6	<ul style="list-style-type: none"> - “Só devem ter competências exclusivas nas matérias puramente camarárias”; - “Não vejo qualquer benefício em serem considerados OPC”.
N.º 7	<ul style="list-style-type: none"> - “Não. (...) Face às atribuições, competências e funções legalmente definidas (...) os poderes de autoridade atribuídos (...) são suficientes”.

4.4.5. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 5

O quadro 5.6 apresenta a análise de conteúdo à **questão n.º 5** – “Visto que os Presidentes de Câmara detêm actualmente um papel preponderante em matéria de segurança local, será que não se podem verificar situações que evidenciem práticas de politização da segurança?”

Das respostas obtidas, em nenhum dos três concelhos se manifesta uma prática de politização da segurança. Na verdade, tanto o entrevistado número 1 como o 5, afirmam que os assuntos relacionados com a temática da segurança passam pelos comandos operacionais próprios da Polícia Municipal, não chegando o Presidente da Câmara a tomar qualquer posição sobre eles. É respeitado o canal operacional do lado da gestão da política.

Todavia, apenas um dos questionados não exclui esta possibilidade de imparcialidade, sendo que quatro deles afirmam que a politização e os problemas de neutralidade existem. Em virtude deste facto, os entrevistados 2 e 6 defendem que deve existir sempre uma força policial presente no concelho com as mesmas competências e atribuições.

Por fim, o entrevistado 7 considera que os Presidentes da Câmara têm um papel importante na segurança por conhecerem a realidade do concelho.

Quadro 4.6: Análise de conteúdo à questão n.º 5.

Entrevistados	Argumentação
N.º 1	<ul style="list-style-type: none"> - “Não. Esta politização era a mesma que existiria no quadro do governo”; - “A actividade operacional tem um comando próprio”; - “É respeitado o lado operacional de comandar uma polícia do lado da gestão política da segurança”; - “Os Presidentes de Câmara não podem nem devem politizar as Polícias Municipais, nem estes (...) se podem deixar manipular politicamente”; - Se existe um caso ou outro em que um Presidente de Câmara ordena a um agente para ir autuar um cidadão só porque é opositor político não faz doutrina”.
N.º 2	<ul style="list-style-type: none"> - “Sim. É precisamente por esta questão que (...), independentemente de as Câmaras Municipais continuarem com Polícias Municipais, deverá existir pelo menos uma força policial de âmbito nacional”.
N.º 3	<ul style="list-style-type: none"> - “No caso da Polícia Municipal de Lousada, práticas de politização não se têm verificado”; - “É do conhecimento geral que tais situações acontecem noutros concelhos, em virtude de (...) não haver uma hierarquia sobre a tutela de um Ministério”.
N.º 4	<ul style="list-style-type: none"> - “Para sermos realistas sim”; - “Se um Presidente se imiscui de escolher o comandante da Polícia Municipal, é porque confia nele. Se confia, é porque já o conhece há algum tempo”; - “Se os Polícias Municipais são formados como nós, (podia-se) fortalecer antes a PSP e GNR local através de um contrato entre a Câmara Municipal e o Governo”.
N.º 5	<ul style="list-style-type: none"> - “Admito que nalguns sítios poderá existir alguma tentação, mas aqui todas as questões relativas com a segurança passam exclusivamente pelas chefias e comandos da Polícia Municipal e PSP”; - “O Presidente da Câmara nunca foi chamado a tomar alguma decisão ou a mostrar a sua posição relativamente a algum caso”; - “São feitas algumas reuniões apenas para o Presidente da Câmara tomar conhecimento dos problemas que acontecem na sua área”.
N.º 6	<ul style="list-style-type: none"> - “Evidentemente que sim. Daí o conteúdo das respostas anteriores”.
N.º 7	<ul style="list-style-type: none"> - “Os Presidentes de Câmara (...) têm um papel importante a desempenhar no âmbito da segurança local na medida em que detêm um conhecimento profundo da realidade dos respectivos municípios”.

4.4.6. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 6

O quadro 4.7 apresenta a análise de conteúdo à **questão n.º 6** – “*Considera que seria benéfico para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais desenvolverem um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança locais pudessem garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada, ficando estas últimas libertas das mesmas atribuições que são cometidas à Polícia Municipal na sua área de jurisdição?*”

Quadro 4.7: Análise de conteúdo à questão n.º 6.

Entrevistados	Argumentação
N.º 1	<ul style="list-style-type: none"> - “As Polícias Municipais devem (...) assumir as competências administrativas”; - “Os agentes da Polícia Municipal têm um papel dissuasor e preventivo”; - “É possível uma cooperação porque na dedicação exclusiva aos actos de natureza policial, as fronteiras não são rígidas”; - “O facto de um agente da Polícia Municipal andar fardado na via pública transmite ao cidadão um sentimento de segurança”; - “Defendo uma cooperação bem delimitada no aumento da eficácia do que uma exclusividade de polícia administrativa”.
N.º 2	<ul style="list-style-type: none"> - “Creio que não”; - “O esforço governamental deve ser no sentido de simplificar e desburocratizar os procedimentos de polícia administrativa e não dividir tarefas de polícia, seja qual for a sua natureza por diversas entidades”.
N.º 3	<ul style="list-style-type: none"> - “Sim. Nessa matéria (...) as Polícias Municipais desenvolviam um papel muito importante, para assim libertarem as Forças de Segurança para outras tarefas específicas dos OPC”.
N.º 4	<ul style="list-style-type: none"> - “Não concordo com a exclusividade, em virtude da politização”; - “Admito que surgisse um diploma que definisse determinadas matérias da atribuição à Polícia Municipal, mas com “espaço” para as Forças de Segurança poderem intervir e fiscalizar”; - “Despejos, venda ambulante e ruído de vizinhança (são exemplos em que) podiam ser definidos (não em exclusividade) essas competências e respectivas detenções na Polícia Municipal”; - “Matérias como o trânsito também poderiam fazer de forma partilhada”.
N.º 5	<ul style="list-style-type: none"> - “As Polícias Municipais são (...) administrativas e devem ocupar esse espaço”; - “O que o legislador poderá fazer (...) é um alargamento de competências das Polícias Municipais, como por exemplo na lei de ruído e vizinhança”; - “Nunca deve haver uma exclusividade de uma entidade policial, porque o cidadão não o entenderia”; - “Devemos trabalhar nesta complementaridade”; - “Temos de ter um sentido de não nos sobrepormos”.
N.º 6	<ul style="list-style-type: none"> - “Admito que possam ser alargadas as suas competências em matéria de polícia administrativa”; - “Nunca em situação de exclusividade”; - “Isso representaria uma exclusão da intervenção do Estado nessas matérias”.
N.º 7	<ul style="list-style-type: none"> - “Atento o elevado número de Forças e Serviços de Segurança que compõem o modelo policial português, muitos deles com atribuições e competências coincidentes, (...) de momento seria mais benéfico iniciar um processo de reforma e remodelação do mesmo, adequando-o à realidade actual do país”.

No que concerne a esta questão, ficou patente que a cooperação será benéfica. Tendo em conta o teor das diversas respostas, apenas o entrevistado número 3 afirmou que

em matérias coincidentes com as das Forças de Segurança, a Polícia Municipal poderia substituir ficando esta com as tarefas de índole administrativa. Os entrevistados números 4, 5 e 6 admitem que poderá existir um alargamento das missões atribuídas às Polícias Municipais, como é o exemplo da intervenção em situações de ruído de vizinhança. Importa aqui destacar que, analisando o Regulamento Geral do Ruído²⁵, nos termos do seu artigo 26.º alínea f), apenas as Forças de Segurança poderão intervir em matérias de ruído de vizinhança, mesmo sendo a Câmara Municipal a autoridade administrativa.

Contudo, as Forças de Segurança não deverão perder as suas competências nas matérias coincidentes com as atribuídas às Polícias Municipais. Devem abarcar as competências administrativas que lhes são impostas, mas não em regime de exclusividade. Segundo os entrevistados números 1, 2, 4, 5 e 6, como motivos defendem que as matérias de polícia administrativas não têm fronteiras rígidas, podendo estas ser desempenhadas pelas diversas entidades policiais; o facto da possível politização da segurança será um motivo para as forças policiais nacionais deverem sempre que o entenderem intervir; e que a circunstância de existirem polícias específicas dificulta a compreensão do cidadão.

Por fim, ressalva-se ainda a opinião dos entrevistados números 2 e 7, os quais defendem que não se deverá dividir tarefas de polícia, seja qual for a sua natureza por diversas entidades. Na opinião do último entrevistado, seria melhor uma reforma no modelo policial português, atendendo ao elevado número de Forças e Serviços de Segurança terem atribuições e competências coincidentes.

4.4.7. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 7

O quadro 4.8 apresenta a análise de conteúdo à **questão n.º 7** – “*Que aspectos adicionais relevantes julga dever mencionar em relação ao teor e propósito deste trabalho?*”

Esta questão teve o objectivo de obter uma opinião pessoal sobre este tema do entrevistado, assim como verificar a diferença de âmbitos e de pontos de vista dos diversos grupos de inquiridos.

Abordando a resposta do entrevistado número 1, este compreende que actualmente a segurança tem um conceito diferente de antigamente. Embora seja responsabilidade do Estado, actualmente a segurança é partilhada, pois todos intervêm nela. Tanto o Estado, como as entidades públicas e o cidadão devem tomar medidas para aumentar a segurança.

Ainda na opinião deste entrevistado conjuntamente com o número 5, defendem que as Polícias Municipais são polícias de grande proximidade, o que facilita o contacto com as populações e apresentam um melhor conhecimento da realidade social. Os entrevistados

²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro.

números 2 e 4 compreendem que as informações são um factor imprescindível para a segurança interna, motivo pela qual não devem estar dispersas por várias entidades policiais, pois cria entraves à comunicação. Pela análise das respostas, o primeiro defende que deverá existir um sistema informático único de partilha de informação enquanto que o segundo entende que seria melhor a unificação das várias polícias.

Os entrevistados números 5 e 6 abordam também a questão da autoridade perante o cidadão destes corpos de polícia administrativa. Na verdade, e sendo estes recentes e em determinadas autarquias em pouco número, cria o impacto da fraca autoridade perante a população, daí o entrevistado 6 considerar que se deve conquistar o espaço quando se cria uma Polícia Municipal.

Quadro 4.8: Análise de conteúdo à questão n.º 7.

Entrevistados	Aspectos relevantes/considerações sobre o tema
N.º 1	<ul style="list-style-type: none"> - “A sociedade está confrontada com um novo paradigma de segurança”; - “A segurança compete ao Estado, mas hoje em dia esta é partilhada”; - “A Polícia Municipal pode ter um papel de cooperação intensa com as GNR/PSP porque estão próximos das populações”; - “Pela sua natureza administrativa têm mais conhecimento da realidade local”.
N.º 2	<ul style="list-style-type: none"> - “A segurança interna é totalmente dependente das informações”; - “A maior parte das informações policiais obtidas resultam do desempenho de tarefas de polícia administrativa”; - “Se estas missões policiais estiverem dispersas por outra entidade, certamente ainda mais difícil será o seu tratamento”; - “O caminho a seguir deverá ser o de simplificar ao mínimo, desburocratizar e aplicar eficientemente e coordenadamente entre instituições as novas tecnologias informáticas, nos procedimentos de polícia administrativa”.
N.º 3	<ul style="list-style-type: none"> - “(Enquanto as) Polícias Municipais não estiverem sujeitas a uma hierarquia de um determinado Ministério, onde as linhas mestras sejam planeadas e postas de forma igual para todas as Polícias Municipais, haverá sempre maneiras diferentes de actuar de Município para Município”;
N.º 4	<ul style="list-style-type: none"> - “Devia-se fundir tudo numa só polícia”; - “O facto de existirem várias polícias cria entraves à informação, porque a partilha não é total”; - “Seria melhor existir uma só polícia, (...) a imagem perante a população seria única”.
N.º 5	<ul style="list-style-type: none"> - “No quadro e paradigma que é hoje a segurança, as Polícias Municipais desempenham um papel fundamental”; - “É uma polícia de muita proximidade”; - “Quando se constitui uma Polícia Municipal é preciso conquistar o espaço e o cidadão, para que este perceba que somos agentes de autoridade”; - “Cada vez são mais os actos administrativos, servindo as Polícias Municipais como instrumentos para o cumprimento dessas decisões”.
N.º 6	<ul style="list-style-type: none"> - “As Polícias Municipais apresentam um grande défice de autoridade perante o cidadão”; - “Muitas vezes são vistos como meros funcionários camarários”. - “Os seus quadros são escassos, o que lhes confere muito pouca visibilidade, logo, uma integração lenta e deficiente na sociedade”.
N.º 7	²⁶

²⁶ O entrevistado não mencionou qualquer aspecto que devesse ser salientado em relação ao teor e propósito deste trabalho.

4.5. RESUMO DO CAPÍTULO IV

Como verificado, o método utilizado para a análise desta investigação resumiu-se a entrevistas. Neste sentido, e tendo em conta as análises realizadas, importa agora verificar as hipóteses apresentadas e efectuar uma síntese conclusiva das respostas dos entrevistados.

Tendo em conta que uma das características das entrevistas semi-formais é o facto do entrevistado poder falar sobre outros assuntos relacionados com o tema (Sarmiento, 2008), verificou-se que ao longo das entrevistas houve assuntos comuns cujos entrevistados opinaram em momentos diferentes, sendo por isso importante relacioná-los no capítulo seguinte.

CAPÍTULO V – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1. CONSIDERAÇÕES INTERPRETATIVAS E INFERÊNCIAS SOBRE AS SITUAÇÕES ANALISADAS

Tendo em conta as hipóteses formuladas inicialmente, importa agora verificar a sua veracidade para dar resposta às questões subjacentes a este trabalho de investigação.

No que concerne à primeira hipótese (**a coordenação entre as Forças de Segurança e as Polícias Municipais é feita através dos Conselhos Municipais de Segurança**), esta foi refutada pelas respostas dos diversos entrevistados à questão n.º 1. Em todos os concelhos a coordenação e articulação são feitas directamente entre comandantes das forças policiais locais.

A segunda hipótese (**a articulação e coordenação são feitas de forma eficaz**) foi validada, pela análise de conteúdo à questão n.º 1. Excepcionando o município da Lousada, a articulação e coordenação poderiam ser mais eficazes. Contudo, na opinião do entrevistado n.º 2 isto deve-se ao facto desta Polícia Municipal dedicar as suas actividades a matérias de fiscalização da competência da Câmara Municipal.

Relativamente à terceira hipótese (**as Polícias Municipais conseguem aliviar as Forças de Segurança de algumas tarefas administrativas**), esta foi validada pela análise das respostas à questão n.º 2. O Comandante da Polícia Municipal de Lousada considera que não existe libertação pelo facto da sua força se dedicar a tarefas da competência da Câmara Municipal. Porém, e sendo que a GNR local também tem competências de fiscalização, o Comandante do Destacamento Territorial da GNR de Felgueiras considera que a Polícia Municipal efectuar estas tarefas, fica aliviado delas. Dos restantes entrevistados, todos consideram que existe uma libertação de tarefas.

Tendo em conta a quarta hipótese (**nas missões de polícia administrativa que a lei impõe às Polícias Municipais, estas podem vir a substituir as Forças de Segurança em determinadas matérias de fiscalização e prevenção**), esta foi validada pela análise das respostas à questão n.º 3. Na opinião de três entrevistados, as Polícias Municipais têm a capacidade de vir a substituir determinadas actividades das Forças de Segurança. Dois dos entrevistados realçam que a cooperação será melhor, pois esta relação consegue dar maior eficácia à GNR e PSP. Os restantes dois inquiridos consideram que tal será possível a médio ou a longo prazo desde que haja um maior investimento nas Polícias Municipais.

Já a quinta hipótese (**as Polícias Municipais deveriam ter mais poderes de autoridade para além dos actuais**), foi refutada pela análise das respostas à questão n.º 4, apenas dois dos entrevistados defendem que as Polícias Municipais poderiam ter mais

poderes de autoridade, designadamente as formalizações das detenções pela prática do crime de desobediência.

Quanto à sexta hipótese (**estando as Polícias Municipais dependentes directamente do Presidente da Câmara, poderá existir politização da segurança**), esta foi validada pela análise das respostas à questão n.º 5, entendendo apenas um dos entrevistados que esta politização não existe. Embora nos concelhos estudados isto não aconteça, os restantes entrevistados entendem que poderão verificar-se problemas de imparcialidade.

Por fim, a sétima hipótese (**as Polícias Municipais podem desenvolver um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança possam garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada**) foi refutada pela análise das respostas à questão n.º 6, entendendo apenas um dos entrevistados que seria benéfico as Polícias Municipais desenvolverem determinadas tarefas de polícia administrativa de forma exclusiva.

Assim, no quadro 4.9 apresenta-se o resultado das hipóteses:

Quadro 4.9: Resultado das hipóteses.

Hipótese	Verificação
Número 1	Refutada
Número 2	Validada
Número 3	Validada
Número 4	Validada
Número 5	Refutada
Número 6	Validada
Número 7	Refutada

5.2. CONCLUSÕES FINAIS

As Polícias Municipais enquanto polícias administrativas especiais têm um passado recente em Portugal. Foi a partir de 1999 que começaram a ser criadas nos diversos municípios, e desde então foi produzida vária legislação a regulamentar estes serviços, definindo a cooperação como método de relação com as Forças de Segurança em matérias de tranquilidade pública e protecção das comunidades locais. Consequentemente, e embora as Polícias Municipais não se enquadrem no artigo 272.º da CRP nem sejam consideradas entidades para a prossecução da segurança interna nos termos da LSI, verificou-se que de forma indirecta, a sua actividade contribui para o alcance dessa segurança. Ainda neste

ponto, e como se verificou através de alguns dos entrevistados, as Polícias Municipais reforçam o sentimento de segurança das populações pela presença dos seus agentes fardados na via pública, mesmo sem serem Forças de Segurança, constituindo assim um factor de prevenção de ilícitos administrativos e criminais.

Embora no plano legal a articulação e coordenação entre a Polícia Municipal e a Força de Segurança recaia sobre o Presidente da Câmara e Comandante da GNR ou PSP local, sugerindo-se os Conselhos Municipais de Segurança como forma da sua materialização, na realidade, no universo de concelhos estudados esta é realizada de forma estrita entre aquele comandante e o Comandante da Polícia Municipal.

Em virtude da sua natureza puramente administrativa, as Polícias Municipais encontram-se bastante próximas das populações, contribuindo de alguma forma para a recolha de informações. No entanto, e tendo em conta que em dois municípios do universo estudado o efectivo é bastante reduzido para dar cabal cumprimento às missões que lhes são legalmente atribuídas, a imagem destas polícias surge com pouca visibilidade perante a sociedade. Na verdade, muitos dos cidadãos acabam por não reconhecer tanta autoridade num agente da Polícia Municipal como num da GNR ou PSP.

Da pesquisa efectuada, e de encontro ao espírito que levou o legislador constituinte a criar as Polícias Municipais, nos concelhos estudados a libertação da Força de Segurança local não é significativa. Na verdade, mesmo em matérias da competência de fiscalização da Câmara Municipal, as Forças de Segurança continuam a exercer a sua actividade. Nesta perspectiva, e mesmo que a GNR ou PSP local não exerçam directamente a fiscalização de uma matéria como a venda ambulante, mantém-se a necessidade da sua presença como elemento garante da ordem pública e eventual repressão criminal, o que acaba por não permitir o balanceamento significativo de efectivos para outras missões como, por exemplo, patrulhamentos a zonas problemáticas. Neste sentido, alguns dos entrevistados entendem que os serviços de Polícia Municipal poderiam ter mais poderes de autoridade e competências mais alargadas, de que é exemplo matérias como o ruído de vizinhança.

O facto das Polícias Municipais estarem na dependência administrativa e funcional do Presidente da Câmara, tal coloca dúvidas relativas ao garante da imparcialidade da sua actuação. Embora se defenda que a politização não existe, é certo que na maioria das opiniões dos entrevistados com funções operacionais poderão existir problemas de imparcialidade. Por este motivo, muitos entendem que as Forças de Segurança não poderão perder as competências de fiscalização nas matérias que são coincidentes com as das Polícias Municipais.

Por último, resta responder à questão inicialmente formulada. **Será mais vantajoso para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais terem competências administrativas exclusivas ou continuarem cooperativas das Forças de Segurança?**

Será mais vantajoso para o SSI a cooperação entre estas polícias. Na verdade, as Polícias Municipais devem ser apenas cooperantes com as Forças de Segurança. Esta cooperação acaba por dar mais eficácia à GNR e PSP, pois liberta-as em determinado grau de algumas tarefas administrativas e ajuda-as em matérias de segurança e tranquilidade pública. Onde as Polícias Municipais existam, as tarefas de polícia administrativa devem ser levadas a cabo por estas, ficando as Forças de Segurança libertas. Contudo, salvaguarda-se que estes serviços têm de estar articulados e a cooperação tem de ser eficiente, pois acima de tudo dever-se-á evitar ao máximo sobreposições ou vazios de actuação. A exclusividade de uma polícia em determinada matéria acarreta algumas consequências, como afirmam alguns dos inquiridos: se por um lado as fronteiras em matérias de polícia administrativa não são rígidas, por outro o cidadão não compreenderia a razão de existirem diversas polícias.

Este foi então um esforço de compreensão sobre a temática das Polícias Municipais. Naturalmente que o ideal de uma compreensão total do objecto de estudo deste trabalho ficou longe da meta que foi proposta inicialmente, mas é esse exactamente o carácter de um ideal; o manter-se inalcançável e ser uma meta.

5.3. LIMITAÇÕES DESTA ANÁLISE

Como principal limitação deste estudo, considera-se que o limite de páginas é um factor restritivo à investigação. Esta condição vem certamente influenciar o decorrer da análise teórica e prática, pois torna-se difícil fazer um estudo profundo em qualquer uma delas.

A par desta limitação, o factor temporal também é de salientar. Embora fosse interessante tentar compreender o modo de funcionamento nos restantes municípios e as diversas opiniões dos comandantes locais, o tempo disponível para este tipo de investigação é escasso.

5.4. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

As Polícias Municipais têm um passado recente. Contudo, as de Lisboa e Porto existem desde 1959 e são constituídas por elementos da PSP, motivo pelo qual se diferenciam das restantes. Ao analisarmos as diversas leis que regulamentam a actuação da Polícia Municipal, vão encontrar-se diferenças a nível de poderes de actuação, embora se faça sempre uma ressalva a um possível regime aplicável a estas duas. Como afirma o Parecer n.º 28/2008 da PGR, ainda não foi publicado qualquer diploma legal que regulamentasse estas duas situações específicas, motivo que faz surgir bastantes dúvidas. Seria de interesse, num futuro próximo, publicarem um diploma legal sobre este assunto.

5.5. INVESTIGAÇÃO FUTURA

Existem diversas referências bibliográficas sobre a temática das Polícias Municipais, pelo que fazer uma investigação baseada em análise documental não traria nada de novo. Face à investigação realizada, e tendo em conta que todas as Polícias Municipais existentes têm as competências previstas na Lei n.º 19/2004, importa averiguar quais as missões que efectivamente conseguem cumprir, assim como analisar a viabilidade das Polícias Municipais poderem ver as suas competências administrativas alargadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS:

- Castro, C. S. (2003). *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Castro, C. S. (2007). Polícias Municipais: Passado Recente, Presente e Futuro. In J. Gouveia, & R. Pereira, *Estudos de Direito e Segurança* (pp. 137-156). Coimbra: Almedina.
- Clemente, P. J. (2006). *A Polícia em Portugal*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Dias, J. E., Oliveira, F. P. (2005). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- L'heuillet, H. (2001). *Alta Polícia Baixa Política*. Cruz Quebrada: Editorial Notícias.
- Miranda, J., Medeiros, R. (2007). *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Raposo, J. (2006). *Direito Policial – Tomo I*. Lisboa: Centro de Investigação do ISCPI.
- Silva, M. M., Alves, D. R. (2000). *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Valente, M. M. (2009). *Teoria Geral do Direito Policial*. Coimbra: Almedina.

DIPLOMAS LEGAIS:

- Acórdão n.º 489/89 do Tribunal Constitucional. *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 27, 1131-1136 (Consultado a 28 de Maio de 2010, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19890489.html>)
- Assembleia da República (1998). Lei n.º 33/98, de 18 de Julho. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 164, 3472-3473.
- Assembleia da República (1999). Lei n.º 140/99, de 14 de Setembro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 201, 5952-5955.
- Assembleia da República (2004). Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 118, 3152-3155.
- Assembleia da República (2005). Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto. *Diário da República*, 1.ª Série – A, n.º 155, 4642-4686.
- Assembleia da República (2007). Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 168, 6065-6074.
- Assembleia da República (2007). Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 213, 8043-8051.

- Assembleia da República (2008). Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 167, 6135-6141.
- Ministério da Administração Interna (2008). Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de Outubro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 197, 7119-7121.
- Ministério da Administração Interna (2009). Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de Setembro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 180, 6564-6567.
- Ministério da Administração Interna (2009). Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 199, 7708-7731.
- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2007). Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 12, 389-398.
- Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna (2000). Portaria n.º 533/2000, de 1 de Agosto. *Diário da República*, 1.ª Série-B, 3690-3695.
- Procuradoria-Geral da República (2008). Parecer n.º 28/2008 do Conselho Consultivo da PGR. *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 155, 35859-35875.
- Resolução do Conselho de Ministros (2002). Resolução n.º 17/2002. *Diário da República*, 1.ª Série-B, n.º 24, 796-805.
- Resolução do Conselho de Ministros (2007). Resolução n.º 45/2007. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 55, 1647-1650.

TESES:

- Costa, I. J. (2001). *O Novo Regime Jurídico das Polícias Municipais. Uma polícia administrativa ao serviço da comunidade local, Monografia de Licenciatura em Ciências Policiais*. Lisboa: ISCPSI.

MÉTODO CIENTÍFICO:

- Academia Militar (2008). *Orientações para redacção de trabalhos*. Lisboa: Academia Militar.
- Guerra, I. C. (2010). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – Sentidos e formas de uso*. Cascais: Príncipe.
- Pereira, A. P., Poupá, C. (2008). *Como escrever uma tese, monografia ou livro científico usando o Word (4ª Ed.)*. Lisboa: Sílabo.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais (5ª Ed.)*. (J. M. Marques, M. A. Mendes, & M. Carvalho, Trans.) Lisboa: Gradiva.

Sarmento, M. (2008). *Guia Prático sobre a Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

INTERNET:

Ministério da Administração Interna. (2010). *Polícias Municipais: Legislação*. Obtido em 28 de Maio de 2010, de Portal da Segurança: <http://www.portalseguranca.gov.pt/>

XIV Governo Constitucional (1999). *Programa do XIV Governo Constitucional* (Consultado a 15 de Julho de 2010, disponível em <http://www.mne.gov.pt/NR/rdonlyres/4E506698-0E06-4939-8385-CFB57796A1E0/0/GC14.pdf>)

OUTROS TRABALHOS:

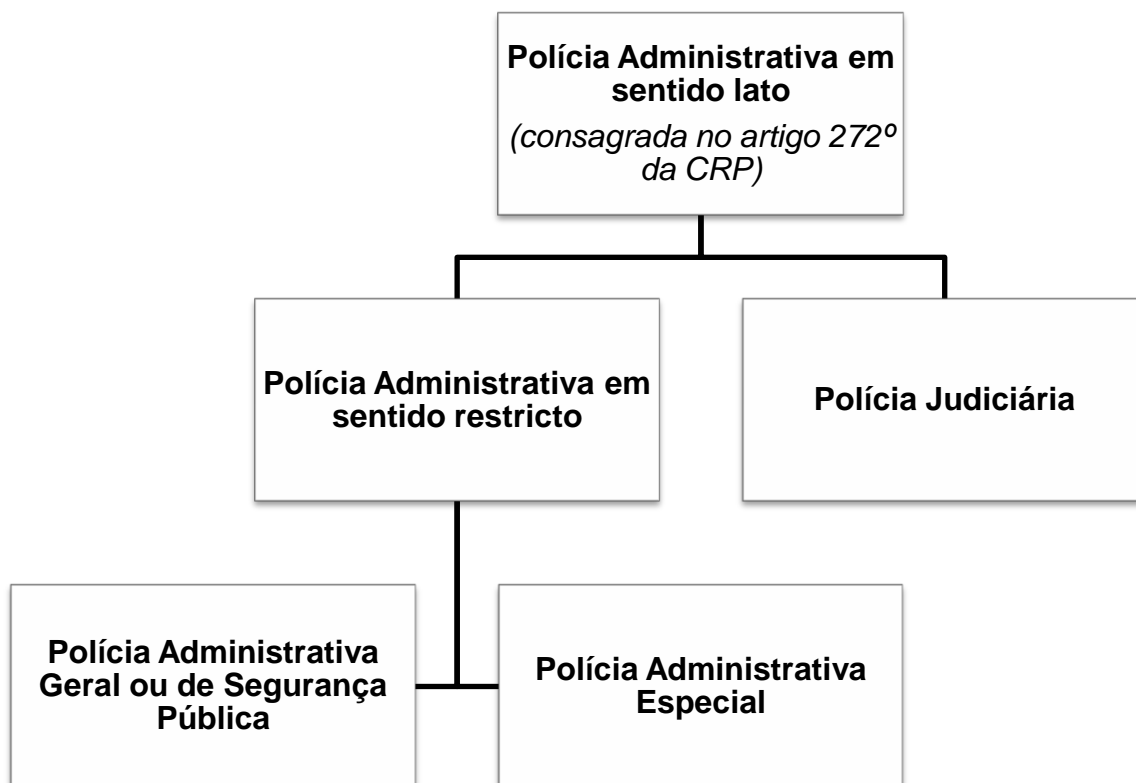
Gonçalves, P. J. (2008). *Polícias Municipais: Que Regime? Trabalho de Investigação Individual*. Lisboa: IESM.

Ministério da Administração Interna. (2009). *Informação N.º 03/MAM/2009 (Relatório sobre as polícias municipais)*. Lisboa.

Palhau, F. (Janeiro de 2010). Boletim n.º 30 do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 10-13. Lisboa: ISCPSI.

ANEXOS

ANEXO A – MODALIDADES DE POLÍCIA



Modalidades de polícia existentes em Portugal.

ANEXO B – EXCERTO DO PROGRAMA DO XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL

V Capítulo

A qualidade da democracia

A) Melhorar a relação das pessoas com as instituições políticas

...

B) Uma sociedade mais segura e uma justiça eficaz

Uma sociedade mais segura

Nos últimos quatro anos, realizou-se um significativo e indispensável esforço de modernização das funções estaduais, cometidas à área da administração interna.

O esforço a desenvolver nesta área deve orientar-se para a consolidação da transformação quantitativa e qualitativa já iniciada. Só com uma estratégia adequada de administração interna se reforça a coesão social, não podendo a administração interna deixar de articular-se muito estreitamente com outras políticas a nível interno, europeu e internacional.

Há que prosseguir o esforço de reforma e modernização iniciado na Legislatura anterior. Particularmente no que concerne à segurança interna há que prosseguir com o ritmo mais célere a renovação de meios humanos e materiais e a introdução de novos procedimentos de prevenção e combate à criminalidade, em especial à criminalidade cientificamente organizada a nível global, a qual é imune, ou pouco menos, aos processos tradicionais de combate.

Entende o Governo que a Legislatura 1999-2003 é fundamental para a consolidação dos objectivos e desenvolvimento das medidas que estão contidas nos três pilares da política de segurança interna que, no essencial, se mantém actuais e que importa continuar a seguir, em nome da segurança e da tranquilidade dos portugueses.

Concretizando, são objectivos do Governo inerentes ao reforço da coesão social e da afirmação de modernidade para Portugal:

- A promoção da qualidade, nomeadamente em meios técnicos e formação profissional, da acção das forças e serviços de segurança;
- O desenvolvimento e a sofisticação dos meios de prevenção e combate às situações de risco e catástrofes naturais e tecnológicas;
- A implementação de uma política e de uma cultura de segurança rodoviária.

No domínio da promoção da qualidade da acção das forças e serviços de segurança, o Governo:

- Aprovará ou proporá as medidas de carácter estrutural que importa adoptar para actualizar o modelo português de organização e funcionamento do sistema de segurança interna. Essa actualização será efectuada através dos seguintes novos diplomas:
 - ...
 - Instalará e promoverá a entrada em funcionamento dos Conselhos Municipais de Segurança em todos os municípios do País;
 - **Dará expressão material à criação das Polícias Municipais, enquanto veículo fundamental da territorialização da segurança e como solução que conduzirá à redução da sobrecarga das competências de polícia administrativa das Forças de Segurança;**
 - Promoverá a celebração de Contratos-Programa de Segurança com Autarquias Locais, enquanto meios fundamentais da contratualização da segurança à escala local, elegendo as autarquias como parceiros estratégicos da política de segurança interna, veiculando neste domínio o princípio da subsidiariedade;
 - ...

ANEXO C – LISTA DE MUNICÍPIOS QUE DISPÕEM DE POLÍCIA MUNICIPAL

As resoluções dos Conselhos de Ministros, que ratificaram, até agora, as deliberações das diversas Assembleias Municipais do no país e consequentemente, aprovaram o regulamento de organização e funcionamento da Polícia Municipal e o respectivo quadro de pessoal, criando assim a Polícia Municipal nos diversos Concelhos do país, foram (pela ordem da sua publicação) ²⁷:

i. Maia	xix. Santo Tirso
ii. Gondomar	xx. Cabeceiras de Basto
iii. Matosinhos	xxi. Vila Nova de Poiares
iv. Póvoa do Varzim	xxii. Celorico da Beira
v. Paços de Ferreira	xxiii. Vieira do Minho
vi. Vila do Conde	xxiv. Paredes
vii. Aveiro	xxv. Boticas
viii. Cascais	xxvi. Fafe
ix. Vila Nova de Gaia	xxvii. Felgueiras
x. Guimarães	xxviii. Valpaços
xi. Sintra	xxix. Vila Nova de Famalicão
xii. Coimbra	xxx. Viseu
xiii. Oeiras	xxxi. Loulé
xiv. Amadora	xxxii. Marco de Canavezes
xv. Braga	xxxiii. Lousada
xvi. Figueira da Foz	xxxiv. Ponta Delgada
xvii. Albufeira	xxxv. Lagos
xviii. Trofa	xxxvi. Mafra

²⁷ Fonte: Ministério da Administração Interna, 2009.

ANEXO D – LEI N.º 19/2004, DE 20 DE MAIO

Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio

Revisão da lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

CAPÍTULO I

Das atribuições dos municípios

Artigo 1.º

Natureza e âmbito

- 1 - As polícias municipais são serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa, com as competências, poderes de autoridade e inserção hierárquica definidos na presente lei.
- 2 - As polícias municipais têm âmbito municipal e não são susceptíveis de gestão associada ou federada.

CAPÍTULO II

Das polícias municipais

Artigo 2.º

Atribuições

- 1 - No exercício de funções de polícia administrativa, é atribuição prioritária dos municípios fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos.
- 2 - As polícias municipais cooperam com as Forças de Segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.
- 3 - A cooperação referida no número anterior exerce-se no respeito recíproco pelas esferas de actuação próprias, nomeadamente através da partilha da informação relevante e necessária para a prossecução das respectivas atribuições e na satisfação de pedidos de colaboração que legitimamente forem solicitados.
- 4 - As atribuições dos municípios previstas na presente lei são prosseguidas sem prejuízo do disposto na legislação sobre segurança interna e nas leis orgânicas das Forças de Segurança.

Artigo 3.º

Funções de polícia

- 1 - As polícias municipais exercem funções de polícia administrativa dos respectivos municípios, prioritariamente nos seguintes domínios:
 - a) Fiscalização do cumprimento das normas regulamentares municipais;
 - b) Fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba ao município;
 - c) Aplicação efectiva das decisões das autoridades municipais.
- 2 - As polícias municipais exercem, ainda, funções nos seguintes domínios:
 - a) Vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as Forças de Segurança;
 - b) Vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as Forças de Segurança;
 - c) Intervenção em programas destinados à acção das polícias junto das escolas ou de grupos específicos de cidadãos;
 - d) Guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade;
 - e) Regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal.
- 3 - Para os efeitos referidos no n.º 1, os órgãos de polícia municipal têm competência para o levantamento de auto ou o desenvolvimento de inquérito por ilícito de mera ordenação social, de transgressão ou criminal por factos estritamente conexos com violação de lei ou recusa da prática de acto legalmente devido no âmbito das relações administrativas.
- 4 - Quando, por efeito do exercício dos poderes de autoridade previstos nos n.º 1 e 2, os órgãos de polícia municipal directamente verifiquem o cometimento de qualquer crime podem proceder à identificação e revista dos suspeitos no local do cometimento do ilícito, bem como à sua imediata condução à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia criminal competente.
- 5 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, é vedado às polícias municipais o exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal.

Artigo 4.º

Competências

- 1 - As polícias municipais, na prossecução das suas atribuições próprias, são competentes em matéria de:
 - a) Fiscalização do cumprimento dos regulamentos municipais e da aplicação das normas legais, designadamente nos domínios do urbanismo, da construção, da

- defesa e protecção da natureza e do ambiente, do património cultural e dos recursos cinegéticos;
- b) Fiscalização do cumprimento das normas de estacionamento de veículos e de circulação rodoviária, incluindo a participação de acidentes de viação que não envolvam procedimento criminal;
 - c) Execução coerciva, nos termos da lei, dos actos administrativos das autoridades municipais;
 - d) Adopção das providências organizativas apropriadas aquando da realização de eventos na via pública que impliquem restrições à circulação, em coordenação com as Forças de Segurança competentes, quando necessário;
 - e) Detenção e entrega imediata, a autoridade judiciária ou a entidade policial, de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, nos termos da lei processual penal;
 - f) Denúncia dos crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, e por causa delas, e competente levantamento de auto, bem como a prática dos actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos da lei processual penal, até à chegada do órgão de polícia criminal competente;
 - g) Elaboração dos autos de notícia, autos de contra-ordenação ou transgressão por infracções às normas referidas no artigo 3.º;
 - h) Elaboração dos autos de notícia, com remessa à autoridade competente, por infracções cuja fiscalização não seja da competência do município, nos casos em que a lei o imponha ou permita;
 - i) Instrução dos processos de contra-ordenação e de transgressão da respectiva competência;
 - j) Acções de polícia ambiental;
 - l) Acções de polícia mortuária;
 - m) Garantia do cumprimento das leis e regulamentos que envolvam competências municipais de fiscalização.
- 2 - As polícias municipais, por determinação da câmara municipal, promovem, por si ou em colaboração com outras entidades, acções de sensibilização e divulgação de matérias de relevante interesse social no concelho, em especial nos domínios da protecção do ambiente e da utilização dos espaços públicos, e cooperam com outras entidades, nomeadamente as Forças de Segurança, na prevenção e segurança rodoviária.
- 3 - As polícias municipais procedem ainda à execução de comunicações, notificações e pedidos de averiguações por ordem das autoridades judiciárias e de outras tarefas locais de natureza administrativa, mediante protocolo do Governo com o município.

- 4 - As polícias municipais integram, em situação de crise ou de calamidade pública, os serviços municipais de protecção civil.

Artigo 5.º

Competência territorial

- 1 - A competência territorial das polícias municipais coincide com a área do município. 2 - Os agentes de polícia municipal não podem actuar fora do território do respectivo município, excepto em situações de flagrante delito ou em emergência de socorro, mediante solicitação da autoridade municipal competente.

Artigo 6.º

Dependência orgânica e coordenação

- 1 - A polícia municipal actua no quadro definido pelos órgãos representativos do município e é organizada na dependência hierárquica do presidente da câmara.
- 2 - A coordenação entre a acção da polícia municipal e as Forças de Segurança é assegurada, em articulação, pelo presidente da câmara e pelos comandantes das Forças de Segurança com jurisdição na área do município.
- 3 - A aplicação da presente lei não prejudica o exercício de quaisquer competências das Forças de Segurança.

Artigo 7.º

Designação e distintivos

- 1 - As polícias municipais designam-se pela expressão «Polícia Municipal», seguida do nome do município.
- 2 - O modelo de uniforme do pessoal das polícias municipais é único para todo o território nacional e deverá ser concebido de molde a permitir identificar com facilidade os agentes de polícia municipal, distinguindo-os, simultaneamente, dos agentes das Forças de Segurança.
- 3 - Os distintivos heráldicos e gráficos próprios de cada polícia municipal, a exhibir nos uniformes e nas viaturas, deverão permitir a fácil identificação do município a que dizem respeito e distingui-los dos utilizados pelas Forças de Segurança.
- 4 - Os modelos de uniforme e distintivos heráldicos e gráficos a que aludem os números anteriores são aprovados por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das autarquias locais.

Artigo 8.º

Efectivos

O efectivo das polícias municipais é objecto de regulamentação por decreto-lei, tendo em conta as necessidades do serviço e a proporcionalidade entre o número de agentes e o de cidadãos eleitores inscritos na área do respectivo município.

Artigo 9.º

Armamento e equipamento

- 1 - As polícias municipais só podem deter e utilizar as armas de defesa e os equipamentos coercivos expressamente definidos pelo Governo.
- 2 - As regras de utilização das armas são as fixadas na lei, a qual estipulará, obrigatoriamente, que aquelas serão depositadas em armeiro próprio.
- 3 - As especificações técnicas, como o tipo, o calibre, a dimensão e o modelo, bem como o número das armas e equipamentos de uso autorizado às polícias municipais, nos termos do número anterior, são definidas por portaria.
- 4 - O armamento das polícias municipais não pode ser de calibre igual ou superior ao detido pelas Forças de Segurança.

Artigo 10.º

Tutela administrativa

- 1 - A verificação do cumprimento das leis e dos regulamentos por parte dos municípios, em matéria de organização e funcionamento das respectivas polícias municipais, compete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais.
- 2 - Sem prejuízo dos poderes de tutela previstos na lei geral sobre as autarquias locais, compete ao membro do Governo responsável pela administração interna, por iniciativa própria ou mediante proposta do membro do Governo responsável pelas autarquias locais, determinar a investigação de factos indiciadores de violação grave de direitos, liberdades e garantias de cidadãos praticados pelo pessoal das polícias municipais no exercício das suas funções policiais.

Artigo 11.º

Criação

- 1 - A criação das polícias municipais compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.
- 2 - A deliberação a que se refere o número anterior formaliza-se pela aprovação do regulamento da polícia municipal e do respectivo quadro de pessoal.

3 - A eficácia da deliberação a que se referem os números anteriores depende de ratificação por resolução do Conselho de Ministros.

Artigo 12.º

Fixação de competências

1 - Das deliberações dos órgãos municipais que instituem a polícia municipal devem constar, de forma expressa, a enumeração das respectivas competências e a área do território do município em que as exercem.

2 - O Governo, através de decreto-lei, fixará as regras a observar nas deliberações referidas, nomeadamente no que respeita ao conteúdo do regulamento da polícia municipal, à adequação dos meios humanos às competências fixadas e à área do município em que as exercem.

Artigo 13.º

Transferências financeiras

O Governo adoptará as medidas legislativas necessárias à dotação dos municípios que possuam ou venham a possuir polícia municipal com os meios financeiros correspondentes às competências efectivamente exercidas.

CAPÍTULO III

Dos agentes de polícia municipal

Artigo 14.º

Poderes de autoridade

1 - Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos que tenham sido regularmente comunicados e emanados do agente de polícia municipal será punido com a pena prevista para o crime de desobediência.

2 - Quando necessário ao exercício das suas funções de fiscalização ou para a elaboração de autos para que são competentes, os agentes de polícia municipal podem identificar os infractores, bem como solicitar a apresentação de documentos de identificação necessários à acção de fiscalização, nos termos da lei.

Artigo 15.º

Uniforme e identificação

No exercício efectivo das suas funções, o pessoal das polícias municipais tem de apresentar-se devidamente uniformizado e pessoalmente identificado.

Artigo 16.º

Meios coercivos

- 1 - Os agentes de polícia municipal só podem utilizar os meios coercivos previstos na lei que tenham sido superiormente colocados à sua disposição, na estrita medida das necessidades decorrentes do exercício das suas funções, da sua legítima defesa ou de terceiros.
- 2 - Quando o interesse público determine a indispensabilidade do uso de meios coercivos não autorizados ou não disponíveis para a polícia municipal, os agentes devem solicitar a intervenção das Forças de Segurança territorialmente competentes.
- 3 - O recurso a arma de fogo é regulado por lei.

Artigo 17.º

Porte de arma

- 1 - Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, os agentes de polícia municipal, quando em serviço, podem ser portadores de arma fornecida pelo município.
- 2 - A câmara municipal manterá um registo actualizado das armas distribuídas e dos agentes autorizados a serem portadores das mesmas.

Artigo 18.º

Recrutamento e formação

- 1 - O regime de recrutamento e formação dos agentes de polícia municipal será regulado mediante decreto-lei.
- 2 - A formação de base conterá obrigatoriamente formação administrativa, cívica e profissional específica, contemplando módulos de formação teórica e estágios de formação prática.

Artigo 19.º

Estatuto

- 1 - Os agentes das polícias municipais estão sujeitos ao regime geral dos funcionários da administração local, com as adaptações adequadas às especificidades decorrentes das suas funções e a um estatuto disciplinar próprio, nos termos definidos em decreto-lei.
- 2 - As denominações das categorias que integrarem a carreira dos agentes de polícia municipal não podem, em caso algum, ser iguais ou semelhantes às adoptadas pelas Forças de Segurança.

CAPÍTULO IV

Disposições finais e transitórias

Artigo 20.º

Regulamentação

O Governo procederá, no prazo de 90 dias, à regulamentação da presente lei.

Artigo 21.º

Regime especial das Polícias Municipais de Lisboa e Porto

O regime das Polícias Municipais de Lisboa e Porto é objecto de regras especiais a aprovar em decreto-lei.

Artigo 22.º

Norma revogatória

É revogada a Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto.

Artigo 23.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no 1.º dia do 2.º mês seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em 1 de Abril de 2004.

O Presidente da Assembleia da República, João Bosco Mota Amaral.

Promulgada em 3 de Maio de 2004.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 5 de Maio de 2004.

O Primeiro-Ministro, José Manuel Durão Barroso.

ANEXO E – ENTREVISTAS

APÊNDICE E.1 – GUIÃO DE ENTREVISTA



ACADEMIA MILITAR

DIRECÇÃO DE ENSINO

Mestrado em Ciências Militares – Especialidade de Segurança (GNR)

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

POLÍCIA MUNICIPAL: COMPLEMENTARIDADE OU AUTONOMIA

ENTREVISTA

AUTOR: Aspirante André Filipe Nogueira Pinto

ORIENTADOR: Professor Doutor Carlos Tavares Ribeiro

CO-ORIENTADOR: Tenente de Infantaria Pedro Alexandre Cabral Almeida

Carta de Apresentação

A presente entrevista enquadra-se na realização do Trabalho de Investigação Aplicada subordinado ao tema “*Polícia Municipal: complementaridade ou autonomia*”.

Este estudo tem como principal objectivo verificar se, caso as Polícias Municipais tivessem exclusividade nas suas competências enquanto polícia administrativa, existiria uma mais-valia para o Sistema de Segurança Interna.

De forma a garantir rigor nos dados recolhidos, é essencial realizar algumas entrevistas a pessoas com conhecimentos nesta temática, pelo facto de ser um tema complexo e que exige alguma reflexão.

Neste sentido, considerou-se o seu contributo fundamental para o sucesso deste estudo, pois irá certamente enriquecê-lo e valorizá-lo, devido à sua extensão de conhecimentos e experiência sobre esta temática de investigação.

No caso de V. Ex.^a aceitar esta entrevista, gostaríamos de lhe solicitar a possibilidade de nos responder até dia 24 de Junho de 2010.

Esta entrevista será analisada qualitativamente e servirá como suporte à componente prática deste mesmo trabalho.

De forma a garantir os interesses de V. Ex.^a e se assim o mencionar, serão colocadas à sua disposição as análises resultantes das suas respostas nesta mesma entrevista, antes da exposição pública deste trabalho e o próprio trabalho na íntegra depois da sua aprovação.

Gratos pela sua colaboração.

Atenciosamente,

André Filipe Nogueira Pinto
Aspirante de Infantaria/GNR

Resumo do Trabalho

O aumento da criminalidade tem sido um fenómeno incontestável nos últimos anos. A manutenção da ordem e da tranquilidade pública de Portugal depende, essencialmente, de uma boa articulação e coordenação das várias Forças e Serviços de Segurança que promovem um dos fins teleológicos do Estado: a segurança.

Todavia, o aumento das atribuições em matéria de polícia administrativa e judiciária que têm sido acrescentadas à Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública são diversas, ficando estas instituições sobrecarregadas de missões que por vezes não podem ser cumpridas integralmente, em virtude da escassez dos meios humanos e materiais.

Em 1997, a IV Revisão Constitucional veio permitir aos municípios a criação de corpos de polícia administrativa para darem uma resposta mais eficaz às comunidades, na qualidade de cooperação com a Força de Segurança local. Estes serviços, designados por Polícias Municipais, têm vindo a aumentar nos diversos concelhos portugueses.

O presente estudo, que constitui simultaneamente um Trabalho de Investigação Aplicada, tem como principal objectivo analisar a eficácia que as Polícias Municipais poderão trazer para o Sistema de Segurança Interna caso prossigam de modo exclusivo as suas competências administrativas definidas por lei enquanto polícia administrativa especial, ficando assim totalmente liberta para o garante da segurança interna a Força de Segurança local.

Neste sentido, para o alcance deste objectivo recorreu-se ao método do inquérito por entrevista a membros do Ministério que tutela a administração interna e a comandantes da Polícia Municipal e das Forças de Segurança, para que a diversidade de opiniões e perspectivas contribua para o melhor entendimento possível desta temática.

Objectivo do Trabalho

Tendo em conta o enquadramento legal existente, este estudo tem como principal objectivo verificar se existe uma mais-valia para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais ficarem dotadas exclusivamente de competências administrativas que lhes são conferidas por lei na sua área de actuação, ou manter-se a imposição constitucional actual que consagra a cooperação entre as Polícias Municipais e as Forças de Segurança locais, de modo a existir uma articulação de meios nos diversos tipos de competências e atribuições, como garantia da segurança nas comunidades locais.

Com efeito, tendo em conta as diversas atribuições de polícia administrativa que estão cometidas à GNR e PSP, pretende-se verificar se estas Forças de Segurança poderiam estar mais disponíveis e com maior capacidade de concentração no garante da segurança interna caso ficassem excluídas das suas competências e tarefas administrativas que em geral são coincidentes com as das Polícias Municipais.

Neste âmbito será efectuado um estudo com base em amostras representativas das várias regiões do território nacional, no sentido de se aferir junto das entidades de comando sobre a maior eficácia para o Sistema de Segurança Interna manter-se a relação de cooperação entre as Polícias Municipais e as Forças de Segurança ou, se por outro lado, dever-se-ia optar pela autonomia destes serviços enquanto polícia administrativa especial.

Questões

1. A coordenação da actividade das Polícias Municipais com as Forças de Segurança é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo Comandante da Força de Segurança local nos termos da Lei n.º 19/2004²⁸. Embora os Conselhos Municipais de Segurança sejam uma possibilidade, a lei não especifica a forma de realização dessa coordenação. Independentemente deste facto, considera que a coordenação e articulação são feitas de forma eficaz?
2. Considera que actualmente os serviços de Polícia Municipal conseguem permitir um aumento de disponibilidade das Forças de Segurança para o garante da segurança interna, pela redução das tarefas de polícia administrativa?
3. No ordenamento jurídico português, as Polícias Municipais têm um papel de cooperação com as Forças de Segurança. Considera que estes serviços poderão de alguma forma substituir o papel desenvolvido pela GNR e PSP em várias matérias de fiscalização e de prevenção no domínio das competências administrativas?
4. O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 28/2008 sobre os poderes legalmente atribuídos à Polícia Municipal. Considera que de alguma forma estes serviços poderiam estar mais dotados de poderes de autoridade caso tivessem competências exclusivas administrativas? De que tipo? Semelhantes aos dos Órgãos de Polícia Criminal?
5. Visto que os Presidentes de Câmara detêm actualmente um papel preponderante em matéria de segurança local, será que não se podem verificar situações que evidenciem práticas de politização da segurança?
6. Considera que seria benéfico para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais desenvolverem um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança locais pudessem garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada, ficando estas últimas libertas das mesmas atribuições que são cometidas à Polícia Municipal na sua área de jurisdição?
7. Que aspectos adicionais relevantes julga dever mencionar em relação ao teor e propósito deste trabalho?

²⁸ Lei que define o regime e as formas de criação das Polícias Municipais, assim como as suas atribuições, funções, competências e poderes de autoridade para o exercício das suas funções. Questões números 1, 3 e 5 adaptadas de Ivo Costa (2001) – O Novo Regime Jurídico das Polícias Municipais.

APÊNDICE E.2 – ENTREVISTA N.º 1

APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA À SECRETÁRIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA N.º 1

Caracterização do entrevistado:

Nome: Doutora Dalila Araújo

Posto/Cargo: Secretária de Estado da Administração Interna

Data: 29 de Junho de 2010

Coloca alguma objecção ao facto de esta entrevista ser gravada e usada como base de sustentação no trabalho de investigação aplicada que me encontro a desenvolver?

Resposta: Não.

- 1. A coordenação da actividade das Polícias Municipais com as Forças de Segurança é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo Comandante da Força de Segurança local nos termos da Lei n.º 19/2004. Embora os Conselhos Municipais de Segurança sejam uma possibilidade, a lei não especifica a forma de realização dessa coordenação. Independentemente deste facto, considera que a coordenação e articulação são feitas de forma eficaz?**

Resposta: Quanto a esta questão, eu diria que a coordenação pode ser pontual nalgum contexto, mas genericamente não há... Obviamente que há coordenação entre os comandos territoriais ou locais da PSP e da GNR mas quando a relação pessoal também é boa. No entanto não há uma coordenação ancorada num diploma legal que diga exactamente em que é que esta consiste. As Polícias Municipais nascem como polícias administrativas e prosseguem a fiscalização dos actos administrativos dos órgãos municipais. Verificam se é cumprido o regulamento de ocupação do espaço público, o horário de funcionamento dos estabelecimentos nocturnos, etc. Portanto, a Polícia Municipal nasce para estas funções de tipo administrativo, competindo de facto ao Presidente de Câmara fazer essa ligação sistemática com os comandantes das forças locais. Mas nos municípios onde isto não acontece, diria que a coordenação se faz mais ao nível do comandante da Polícia Municipal com o comandante de

Esquadra/Posto local, do que propriamente entre o Presidente da Câmara e o comandante da Força de Segurança territorialmente competente; isto na parte operacional.

No entanto, e quanto à cooperação, é preciso aprofundá-la assim como a coordenação. Haverá pontualmente nalguns locais, mas como uma matriz esta cooperação não existe.

2. Considera que actualmente os serviços de Polícia Municipal conseguem permitir um aumento de disponibilidade das Forças de Segurança para o garante da segurança interna, pela redução das tarefas de polícia administrativa?

Resposta: Claro que isso é o ideal. No entanto, reconhecemos que algumas das matérias que são da competência exclusiva da GNR/PSP não podem ser assumidas pela Polícia Municipal. Vejamos, a título de exemplo, esta situação: uma pessoa fica “presa” em casa e não consegue sair. A Polícia Municipal não tem poder legal para entrar no domicílio. Embora na prática isto não se passe bem assim, formalmente a Polícia Municipal nunca pode entrar em casa de um cidadão. Neste caso terá que se chamar um agente da PSP/GNR para o fazer...

Vejamos também a área dos estabelecimentos de restauração e bebidas e diversão nocturna. Esta é a área mais difícil de fiscalizar, pois as competências estão espalhadas pelas várias forças policiais. Temos a Polícia Municipal a fiscalizar o horário, a PSP os seguranças privados, a ASAE as condições do estabelecimento e ainda as autoridades tributárias... As tarefas administrativas que teoricamente libertariam as Forças de Segurança para a sua acção essencial são difíceis nalguns casos de delimitar. Obviamente que existem tarefas que nós achamos que deveriam de ser executadas exclusivamente pela Polícia Municipal mas que esta não tem autoridade perante o cidadão para as executar. Um outro exemplo: se uma Polícia Municipal disser a um sem abrigo que ele tem que sair de um determinado sítio ele não sai; afastar a mendicância também não consegue. O cidadão reconhece mais autoridade na PSP e na GNR para alguns actos, isto é incontornável e uma é uma questão civilizacional. Não há dúvida que deste lote de competências de natureza administrativa e se do entendimento que mais à frente falaremos sobre a cooperação, ficar um documento formal a consagrar em esta consiste e quais são claramente as funções que a GNR/PSP deixa de fazer e passam exclusivamente para a área da Polícia Municipal, as Forças de Segurança ficam mais libertas nalguns casos para o desempenho da sua actividade originária. Porém estas situações não se passam de igual forma nos grandes centros urbanos como nos pequenos municípios. A relação é diferente. Se olharmos para Lisboa e Porto em matéria de fiscalização de trânsito, a Polícia Municipal tem outro enquadramento. Os

seus agentes foram recrutados ao quadro a PSP e exercem actividades de fiscalização e controlo de trânsito e respectivas contra-ordenações e têm um regime diferente das demais 33 Polícias Municipais que existem hoje em Portugal. As Polícias Municipais nos grandes centros urbanos podem ser chamadas a libertar os agentes da PSP para outras tarefas, mas isto num quadro de um diploma que estabeleça claramente os limites de uns e outros.

3. No ordenamento jurídico português, as Polícias Municipais têm um papel de cooperação com as Forças de Segurança. Considera que estes serviços poderão de alguma forma substituir o papel desenvolvido pela GNR e PSP em várias matérias de fiscalização e de prevenção no domínio das competências administrativas?

Resposta: A Polícia Municipal nunca poderá substituir o papel da GNR e PSP em matérias como a segurança pública, a investigação criminal e com a actuação das Forças de Segurança naquilo em que é o seu enquadramento legal. A cooperação não pode ser como uma sobreposição, mas antes como uma eficácia das Forças de Segurança. A Polícia Municipal pela sua natureza e não sendo um OPC não pode sobrepor-se às competências das Forças de Segurança. Poderá é através de um mecanismo de cooperação tornar mais eficaz a actuação das Forças de Segurança. Esta cooperação pode ser mais relevante naquilo que é a passagem de informação sobre actos ou comportamentos que a Polícia Municipal observa e que lhe parecem suspeitos ou mesmo prática de ilícitos. É na observação destes actos e no encaminhamento de imediato ao órgão competente que a acção da polícia pode ser mais eficaz, nunca existindo sobreposição. Pergunta-se normalmente se um agente da Polícia Municipal pode deter um indivíduo. Aqui está uma fronteira... se um Polícia Municipal observa um cidadão a praticar um assalto, é evidente que não pode ficar indiferente e não se pode limitar a telefonar para a Força de Segurança competente. Tem que agir de acordo com os seus deveres e tem que o deter e entregar de imediato ao OPC territorialmente competente. Há um momento em que o agente identifica o cidadão, não faz investigação criminal mas tem que o identificar e entregar à Força de Segurança local. A Polícia Municipal não tem celas nas Esquadras, não pode ter... mas no momento em que detém um indivíduo coloca-o no carro ou aguarda nas instalações da Polícia Municipal até que o entreguem. Aqui diria que a Polícia Municipal na cooperação com as Forças de Segurança dá-lhes eficácia. Portanto aqui não há sobreposição, há cooperação.

- 4. O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 28/2008 sobre os poderes legalmente atribuídos à Polícia Municipal. Considera que de alguma forma estes serviços poderiam estar mais dotados de poderes de autoridade caso tivessem competências exclusivas administrativas? De que tipo? Semelhantes aos dos Órgãos de Polícia Criminal?**

Resposta: Nos entendemos a Polícia Municipal não como um OPC e que a segurança dos cidadãos e bens compete ao Estado. Este é um preceito constitucional e de maneira nenhuma o Estado aliena esta competência em serviços de Polícias Municipais que nascem com uma natureza de polícia administrativa. O Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República vai no sentido da cooperação entre Polícia Municipal, o qual nos estamos muito de acordo. Não dar competências a mais mas antes uma cooperação eficaz. É esta a evolução de todos os países da União Europeia. Optimizar a Polícia Municipal local onde esta exista e para a segurança comunitária e fazê-los intervir na dimensão da prevenção, mas fazendo no fundo uma evolução para a cooperação com as Forças de Segurança local.

- 5. Visto que os Presidentes de Câmara detêm actualmente um papel preponderante em matéria de segurança local, será que não se podem verificar situações que evidenciem práticas de politização da segurança?**

Resposta: Eu penso que não. Esta politização das polícias era a mesma que existiria no quadro do governo e portanto não existe. A autonomia que hoje se garante das forças principais face ao poder político é grande. Nós não influenciámos nada, nenhum de nós dá ordens à polícia, a actividade operacional tem um comando próprio. É respeitado o lado operacional de comandar uma polícia do lado da gestão política da segurança. Naturalmente que temos perspectivas e visões políticas sobre a segurança. Por exemplo, quando se diz que em pleno século XXI, em 2010 a segurança tem novas exigências, e quando há governos que para responderem à criminalidade organizada defendem mais leis penais, mais acção musculada e mais repressão sobre o cidadão, isto é uma visão política da segurança. Quando se fala em dimensão preventiva da criminalidade é outra visão política. Portanto visões políticas de segurança há diferentes, agora a interferência política no comando operacional não há. Neste sentido, os Presidentes de Câmara (falando no abstracto) não podem nem devem politizar as Polícias Municipais, nem estes, mesmo sendo funcionários da autarquia, se podem deixar manipular politicamente. Por isso atingimos um estado em que uns não o fazem e outros não o permitem. Isto é o genérico... agora se existe um caso ou outro em que um Presidente de Câmara ordena a um agente para ir autuar um cidadão só porque é

opositor político não faz doutrina. São episódios que não podem servir de exemplo. A tendência é para não politizar as Polícias Municipais, porque isto é péssimo para todos.

6. Considera que seria benéfico para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais desenvolverem um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança locais pudessem garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada, ficando estas últimas libertas das mesmas atribuições que são cometidas à Polícia Municipal na sua área de jurisdição?

Resposta: Esta questão vai de encontro ao referido anteriormente. As Polícias Municipais devem sem dúvida assumir as competências administrativas. Embora não tenha presente o tempo a que se dedicam os agentes da PSP e os militares da GNR a tarefas administrativas, certamente que será muito, e mais ainda na entrega de notificações dos tribunais. É nestas áreas em que se ocupam muitos os agentes da GNR/PSP. Não entendo porque têm que ser estes agentes... é para salvaguardar a entrega? Hoje já há outros métodos... Sabemos pela sensibilidade que estas tarefas ocupam em muito os militares da GNR e agentes da PSP. Defendo que as tarefas que são de polícia administrativa devem ser assumidas pela Polícia Municipal. O que me parece também é que no quadro da sociedade onde vivemos a Polícia Municipal tem um papel dissuasor e de prevenção da criminalidade. Apesar das fragilidades, a Polícia Municipal aumenta o sentimento de segurança dos cidadãos em vários países da Europa, porque hoje a tendência é para o policiamento de proximidade e para a disseminação de polícias na rua, o que provoca um sentimento fortíssimo de segurança. Como se sabe, hoje a segurança é medida em dois patamares: a objectiva (criminalidade) e a subjectiva, que é elevadíssima. Por exemplo, apesar das taxas de criminalidade terem diminuído com o sistema de videovigilância na baixa de Lisboa, o sentimento de insegurança continua elevadíssimo, na ordem dos 70 a 80%. Por isso, esta segurança subjectiva ganha uma acuidade enorme, daí as políticas diferenciadas para a segurança comunitária. É aqui que as Polícias Municipais podem ter uma função essencial para além da sua função de polícia administrativa. O facto de um agente da Polícia Municipal andar fardado na via pública transmite ao cidadão um sentimento de segurança, pois este muitas das vezes nem sabem se é GNR ou PSP. Por vezes até os confundem com bombeiros. Claro que para nós que analisamos estes assuntos com rigor, sabemos que é tudo distinto... mas a segurança comunitária vive de representações. E estas representações têm um peso muito importante porque influenciam os decisores políticos, daí o facto da Polícia Municipal ter um papel importante na segurança do cidadão. Sintetizando, é possível uma cooperação porque

na dedicação exclusiva aos actos de natureza policial, as fronteiras não são rígidas. Quer os municípios quer o Estado, não podem ter um corpo de Polícia Municipal onde se investe em formação e depois o restringir a uma dimensão exclusivamente administrativa. Se a Polícia Municipal, apesar de administrativa pode cooperar com as Forças de Segurança, tem que se aproveitar esta sinergia. Temos que aproveitar o facto dos Polícias Municipais estarem conotados a agentes “associados à segurança” perante o cidadão. Defendo uma cooperação bem delimitada no aumento da eficácia do que uma exclusividade de polícia administrativa porque não é esse o enquadramento constitucional.

7. Que aspectos adicionais relevantes julga dever mencionar em relação ao teor e propósito deste trabalho?

Resposta: Salvaguardaria nesta questão que a sociedade está confrontada com um novo paradigma de segurança. Antigamente a segurança dividia-se em interna e externa. Hoje em dia já não é assim, a garantia da segurança é multifacetada, mais diversificada e tem que dar resposta aos novos riscos (criminalidade organizada transnacional, crime informático, pedofilia, apoio à emigração ilegal e tráfico de seres humanos). Devemos assim olhar para a segurança de hoje de uma forma diferente de antigamente. Repito que a segurança compete ao Estado, mas hoje em dia esta é partilhada. É partilhada porque também é uma responsabilização individual, isto é, compete ao cidadão adoptar comportamentos e práticas que contribuam para a sua segurança individual. Por exemplo, se for num lado escuro de uma rua sozinho, passo para o outro lado; se sou proprietário de um estabelecimento tenho que o proteger colocando grades; se sou pai, tenho que em ter atenção em não deixar as crianças entregues a elas próprias; tenho fazer uma pedagogia junto das crianças de forma a estas adoptar comportamentos como não dar a morada, número de telefone, etc. Neste sentido, devemos desde já entender que a segurança é, nos dias que correm, partilhada. O Ministério da Administração Interna defende na sua estratégia o seu conceito de segurança comunitária. O policiamento de proximidade, o comércio seguro, os idosos em segurança e a escola segura são instrumentos que nós iniciamos nos anos 90 e que fizeram o seu percurso, mas que hoje precisam de um *upgrade*. Daí falarmos hoje numa nova dimensão do policiamento comunitário, designadamente nos contratos locais de segurança. Estes contratos locais de segurança têm esta dimensão: não retirando o papel ao Estado, associa as autarquias e a sociedade civil a adoptarem um conjunto de iniciativas pela prevenção de actos que não têm uma natureza criminal, mas que são potenciadores do sentimento de insegurança. Daí a teoria dos vidros partidos. As

incivilidades que muitos jovens hoje praticam não são crime, mas alimentam a violência em espiral. Por exemplo, um pontapé num caixote do lixo hoje transforma-se amanhã num pontapé a um carro, depois num vidro partido e por fim num assalto a um banco ou residência. Por esta razão, as incivilidades têm que ser cortadas a tempo e não é a polícia que vai fazer isto. Por isso é que chamamos a sociedade civil e as instituições a ajudarem o Estado a combater estes fenómenos logo na sua origem. Daí que a nossa dimensão política da segurança é esta: repressão e combate duro à criminalidade mas apostando sempre nas políticas de prevenção. É aqui que as Polícias Municipais poderão ter um papel fundamental na segurança comunitária. Nos programas de proximidade (não de policiamento porque este compete às Forças de Segurança) e nos programas direccionados para grupos vulneráveis (idosos em zonas isoladas por exemplo), a Polícia Municipal pode ter um papel de cooperação intensa com as GR/PSP porque estão próximos das populações, estão no terreno, conhecem as freguesias e os bairros. Portanto, pela sua natureza administrativa têm mais conhecimento da realidade local. Claro que isto se faz a uma escala micro mas há contextos em que a Polícia Municipal pode desempenhar um papel fundamental na segurança comunitária. Desta análise sobre as polícias ressaltaria esta cooperação que é fundamental e a sua utilização na segurança comunitária naquilo que é o combate aos fenómenos a montante de criminalidade que são potenciadores do sentimento de insegurança.

APÊNDICE E.3 – ENTREVISTA N.º 2

APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA AO COMANDANTE DO DESTACAMENTO TERRITORIAL DA GNR DE FELGUEIRAS

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA N.º 2

Caracterização do entrevistado:

Nome: Paulo Joaquim Babo Nogueira

Função: Comandante do Destacamento Territorial da GNR de Felgueiras

Posto/Cargo: Capitão

Data: 06 de Julho de 2010

Nota: *Esta entrevista foi feita via correio electrónico.*

- 1. A coordenação da actividade das Polícias Municipais com as Forças de Segurança é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo Comandante da Força de Segurança local nos termos da Lei n.º 19/2004. Embora os Conselhos Municipais de Segurança sejam uma possibilidade, a lei não especifica a forma de realização dessa coordenação. Independentemente deste facto, considera que a coordenação e articulação são feitas de forma eficaz?**

Resposta: Os Conselhos Municipais de Segurança seriam de facto uma possibilidade de eixo de coordenação, mas na minha opinião não eram eficazes. Por um lado, é o facto de os Conselhos Municipais funcionarem muito segundo agendas políticas. Muitos dos municípios, nem tão pouco os implementam. Estão muito dependentes de sensibilidades e agendas políticas, logo não são compatíveis com uma coordenação efectiva. São instrumentos muito formais, com um elevado número de membros o que complexifica o seu regular funcionamento.

Nalguns casos, tais como Felgueiras e Paços de Ferreira, a coordenação é feita de forma muito eficaz, mas tal acontece fruto de uma empatia entre as instituições e pessoas que as representam e não em resultado de um qualquer mecanismo de coordenação. No entanto, quando a coordenação se baseia neste pressuposto, ela decorre de forma ágil, flexível e extremamente eficaz.

Nos casos dos municípios em causa (Lousada, Paços de Ferreira e Felgueiras), ao contrário de outras polícias municipais (ex: Lisboa e Porto), estas Polícias Municipais

não exercem uma função paralela às Forças de Segurança, motivo pelo qual a responsabilidade de coordenação não é elevada. Na verdade, as Polícias Municipais são empenhadas mais como vigilantes de espaços bem demarcados e pontuais, tais como escolas com o trânsito problemático; ruas do centro com problemas de estacionamento reconhecido; apoio e coordenação de marchas escolares; eventos municipais, festas concelhias; apoio aos serviços jurídicos da câmara para fiscalizações em matérias de urbanismo e outras da sua responsabilidade exclusiva. Daqui resulta que a responsabilidade primária pela segurança das populações recai nas Forças de Segurança (nestes casos apenas da GNR), constituindo-se as Polícias Municipais como efectivos orientados para missões de vigilância, segurança de espaços e eventos delimitados e apoio a fiscalizações dos municípios. Daqui resulta uma total e directa dependência do poder político e das suas agendas, algo que em minha opinião é completamente nefasto que venha a ocorrer a uma Força de Segurança, por motivos vários que não cabem no tema deste trabalho.

2. Considera que actualmente os serviços de Polícia Municipal conseguem permitir um aumento de disponibilidade das Forças de Segurança para o garante da segurança interna, pela redução das tarefas de polícia administrativa?

Resposta: Sim, conseguem. Enquanto estes se encontram a efectuar a vigilância de um qualquer espaço público, coordenam ou reforçam a coordenação de um evento, certamente deixa livre a GNR para outras funções. Porém, a pergunta que se deverá colocar de imediato é se esta é a melhor forma de rentabilizar os recursos policiais? A esta pergunta a resposta só poderá ser que não. Se num determinado concelho se optar por reforçar a segurança com meios humanos, tenho a certeza que se tornaria muito mais eficaz atribuir 10 efectivos ao Posto da GNR local do que 20 efectivos para as Polícias Municipais. A divisão por organizações distintas provoca desperdícios de recursos logísticos e gestão de recursos humanos e ainda desperdícios e perdas em esforços de coordenação, desnecessários com o investimento numa só instituição.

3. No ordenamento jurídico português, as Polícias Municipais têm um papel de cooperação com as Forças de Segurança. Considera que estes serviços poderão de alguma forma substituir o papel desenvolvido pela GNR e PSP em várias matérias de fiscalização e de prevenção no domínio das competências administrativas?

Resposta: Poderão se a médio ou longo prazo se investir muito nas Polícias Municipais e se estas conseguirem vierem a adquirir um *know-how*, doutrina de actuação e

estatutos mais próximos das Forças de Segurança. Mas mais uma vez, a questão que se coloca é a de se este será o melhor caminho para com os mesmos recursos do Estado haver forças policiais mais eficazes. Em minha opinião, não o é. É mais uma sobreposição de recursos, tal como já acontece actualmente (GNR, PSP, PJ, Polícia Marítima, SEF) e como se pode constatar já se fala em necessidade de unificação de algumas destas polícias.

- 4. O Conselho Consultivo da Procuradoria-geral da República emitiu o Parecer n.º 28/2008 sobre os poderes legalmente atribuídos à Polícia Municipal. Considera que de alguma forma estes serviços poderiam estar mais dotados de poderes de autoridade caso tivessem competências exclusivas administrativas? De que tipo? Semelhantes aos dos Órgãos de Polícia Criminal?**

Resposta: O Conselho Consultivo da PGR é um órgão de consulta da PGR (como se deduz da própria designação) e como tal o seu parecer aparece enquadrado num plano segmentar desta problemática. Esta matéria prende-se com decisões/opções políticas que necessariamente têm de ser numa óptica global. No entanto, o resultado do seu parecer é quase intuitivo. De facto se as Polícias Municipais tiverem mais competências exclusivas administrativas a sua autoridade aumenta. Mas a questão que se coloca é se este é o melhor caminho para a maior eficácia de um sistema global de segurança nacional.

- 5. Visto que os Presidentes das Câmara detêm actualmente um papel preponderante em matéria de segurança local, será que não se podem verificar situações que evidenciem práticas de politização da segurança?**

Resposta: Sim, podem. É precisamente por esta questão que entendo que, não obstante ocorrerem nalguns sectores da sociedade práticas de regionalização, considero que, independentemente de as Câmara municipais continuarem com Polícias Municipais, deverá existir pelo menos uma força policial de âmbito nacional, centralizada e exclusivamente dependente dos órgãos políticos centrais, seja na vertente operacional, logística ou administrativas.

- 6. Considera que seria benéfico as Polícias Municipais desenvolverem um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança locais pudessem garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada, ficando estas últimas libertas das mesmas atribuições que são cometidas à Polícia Municipal na sua área de jurisdição?**

Resposta: Creio que não, pelos motivos já referidos nas respostas anteriores. O esforço governamental deve ser no sentido de simplificar e desburocratizar os procedimentos de polícia administrativa e não dividir tarefas de polícia, seja qual for a sua natureza por diversas entidades.

7. Que aspectos adicionais relevantes julga dever mencionar em relação ao teor e propósito deste trabalho?

Resposta: A segurança interna é totalmente dependente das informações policiais e criminais. Daí que a gestão adequada e oportuna das informações é a pedra basilar de um sistema de segurança interna. O passado, e até mesmo o presente, tem demonstrado a dificuldade enorme que existe de cruzamento e tratamento de informações entre entidades distintas, empenhando-se muitos recursos, criando órgãos específicos e dotando-os de meios e mesmo assim prevalece a sensação de que o cruzamento e tratamento de informações é ineficaz.

Na verdade muitas (talvez mesmo a maior parte) das informações policiais obtidas resultam do desempenho de tarefas de polícia administrativa. E se estas missões policiais estiverem dispersas por outra entidade, certamente ainda mais difícil será o seu tratamento.

Mais uma vez reforço a ideia de que o caminho a seguir deverá ser o de simplificar ao mínimo, desburocratizar e aplicar eficientemente e coordenadamente entre instituições as novas tecnologias informáticas, nos procedimentos de polícia administrativa.

APÊNDICE E.4 – ENTREVISTA N.º 3

APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA AO COMANDANTE DO SERVIÇO DE POLÍCIA MUNICIPAL DE LOUSADA

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA N.º 3

Caracterização do entrevistado:

Nome: Manuel de Bessa Esteves

Função: Comandante do Serviço de Polícia Municipal de Lousada

Posto/Cargo: Agente Graduado Principal

Data: 21 de Junho de 2010

Nota: *Esta entrevista foi feita via correio electrónico.*

- 1. A coordenação da actividade das Polícias Municipais com as Forças de Segurança é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo Comandante da Força de Segurança local nos termos da Lei n.º 19/2004. Embora os Conselhos Municipais de Segurança sejam uma possibilidade, a lei não especifica a forma de realização dessa coordenação. Independentemente deste facto, considera que a coordenação e articulação são feitas de forma eficaz?**

Resposta: Relativamente à coordenação e articulação da Polícia Municipal com outras Forças de Segurança, noto que nem sempre a mesma é feita de forma eficaz, dado que ainda existe alguma relutância, por parte de outras Forças de Segurança em relação à Polícia Municipal. Esta situação reflecte-se no dia-a-dia de trabalho, nomeadamente quando necessitamos com alguma urgência da cooperação de outras Forças de Segurança. Neste município à presente data, não existe o Conselho Municipal de Segurança. Existe sim o Serviço Municipal de Protecção Civil, onde a Polícia Municipal está integrada, bem como a Comissão Municipal de Protecção Civil e a sua Coordenação é feita pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara, de acordo com a Lei.

- 2. Considera que actualmente os serviços de Polícia Municipal conseguem permitir um aumento de disponibilidade das Forças de Segurança para o garante da segurança interna, pela redução das tarefas de polícia administrativa?**

Resposta: No caso particular da Polícia Municipal de Lousada não, em virtude de esta estar direccionada e vocacionada para o exercício de fiscalização das Posturas, Regulamentos e demais legislação da competência exclusiva da Câmara Municipal, e sendo assim, não vejo existir um aumento de disponibilidade para as outras Forças de Segurança. É disto exemplo a fiscalização de obras particulares, nomeadamente no que diz respeito aos Alvarás de Construção e Utilização dos prédios. Esta tarefa está direccionada exclusivamente para a Polícia Municipal. No entanto, nestas e noutras situações referentes a Posturas e Regulamentos Municipais, a GNR, que é a força de segurança instalada no município de Lousada, caso seja preciso também pode exercer a fiscalização dos mesmos, mas regra geral, neste município cabe à Polícia Municipal efectuar essas tarefas.

- 3. No ordenamento jurídico português, as Polícias Municipais têm um papel de cooperação com as Forças de Segurança. Considera que estes serviços poderão de alguma forma substituir o papel desenvolvido pela GNR e PSP em várias matérias de fiscalização e de prevenção no domínio das competências administrativas?**

Resposta: Nesta situação, julgo que podemos substituir em matérias como ordenamento do trânsito, actividades na via pública, patrulhamentos de espaços públicos, edifícios, património municipal, libertando assim as Forças de Segurança para as suas tarefas exclusivas.

- 4. O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 28/2008 sobre os poderes legalmente atribuídos à Polícia Municipal. Considera que de alguma forma estes serviços poderiam estar mais dotados de poderes de autoridade caso tivessem competências exclusivas administrativas? De que tipo? Semelhantes aos dos Órgãos de Polícia Criminal?**

Resposta: Sim. Sinto que estamos limitados por não possuímos os meios iguais às outras Forças de Segurança, como por exemplo no caso da obediência à ordem de identificação pela Polícia Municipal relativamente às infracções. Quando estas situações ocorrem, deve o detido ser entregue a autoridade mais próxima, neste caso a GNR local ou à Autoridade Judicial.

- 5. Visto que os Presidentes de Câmara detêm actualmente um papel preponderante em matéria de segurança local, será que não se podem verificar situações que evidenciem práticas de politização da segurança?**

Resposta: No caso da Polícia Municipal de Lousada, práticas de politização não se têm verificado. No entanto é do conhecimento geral que tais situações acontecem noutros concelhos, em virtude de, segundo a minha opinião, não haver uma hierarquia sobre a tutela de um Ministério.

- 6. Considera que seria benéfico para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais desenvolverem um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança locais pudessem garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada, ficando estas últimas libertas das mesmas atribuições que são cometidas à Polícia Municipal na sua área de jurisdição?**

Resposta: Sim. Nessa matéria julgo que as Polícias Municipais desenvolviam um papel muito importante, para assim libertarem as Forças de Segurança para outras tarefas específicas dos OPC.

- 7. Que aspectos adicionais relevantes julga dever mencionar em relação ao teor e propósito deste trabalho?**

Resposta: Na minha experiência de trabalho ao longo dos meus 45 anos de serviço e 60 de idade, penso que as Polícias Municipais enquanto não estiverem sujeitas a uma hierarquia de um determinado Ministério, onde as linhas mestras sejam planeadas e postas de forma igual para todas as Polícias Municipais, haverá sempre maneiras diferentes de actuar de Município para Município, saindo assim a imagem desta Polícia muito afectada.

APÊNDICE E.5 – ENTREVISTA N.º 4

APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA AO COMANDANTE DA ESQUADRA DA PSP DE OEIRAS

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA N.º 4

Caracterização do entrevistado:

Nome: Tito Maria Pratas Dias Fernandes

Função: Comandante da Esquadra da PSP de Oeiras

Posto/Cargo: Subcomissário

Data: 02 de Julho de 2010

Coloca alguma objecção ao facto de esta entrevista ser gravada e usada como base de sustentação no trabalho de investigação aplicada que me encontro a desenvolver?

Resposta: Não.

- 1. A coordenação da actividade das Polícias Municipais com as Forças de Segurança é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo Comandante da Força de Segurança local nos termos da Lei n.º 19/2004. Embora os Conselhos Municipais de Segurança sejam uma possibilidade, a lei não especifica a forma de realização dessa coordenação. Independentemente deste facto, considera que a coordenação e articulação são feitas de forma eficaz?**

Resposta: Sim, a cooperação existe efectivamente. O relacionamento é excepcional e não pode ser melhor. Existe uma grande entreaajuda ente a Polícia Municipal local e a PSP e muito me tem valido em questões de policiamento a eventos religiosos, festivos, etc. A Polícia Municipal tem sido bastante cooperante connosco, acabando por me dar folga ao efectivo da esquadra. Se necessitar de empenhar dez agentes no evento e eles me facultarem cinco, naturalmente que são menos cinco homens que empenho. Reitero aqui que a cooperação nestes termos tem sido excepcional. Em Oeiras, a Polícia Municipal tem um Director Municipal e um adjunto, e relacionam-se directamente comigo. Na minha opinião, sendo eles oriundos da PSP, a comunicação entre nós é facilitada. Naturalmente que queria que eles fossem mais colaboradores em certas matérias mas a lei também os restringe nessas acções. É disso exemplo a Lei do Ruído e a Venda Ambulante. Apesar de terem competências nessas áreas, eles normalmente

solicitam a nossa colaboração porque o tipo de cidadão envolvido nestas actividades é propenso à força e à rejeição à ordem da autoridade. Para mim, qualquer actividade que a Polícia Municipal desenvolva é valiosa.

2. Considera que actualmente os serviços de Polícia Municipal conseguem permitir um aumento de disponibilidade das Forças de Segurança para o garante da segurança interna, pela redução das tarefas de polícia administrativa?

Resposta: Sim, dentro daquilo que é possível. A Polícia Municipal de Oeiras tem competências a nível de todo o concelho e se não faz mais, é por ter falta de efectivos nos seus quadros. Como frisei anteriormente, acerca da questão da venda ambulante (embora não seja um problema aqui, pois este problema está a ser sanado), fizemos operações conjuntas e eles auxiliavam-nos bastante, pela disponibilização de meio humanos e pelo abarque de todo o expediente da operação. Naturalmente que aqui se revela um grande alívio para nós.

3. No ordenamento jurídico português, as Polícias Municipais têm um papel de cooperação com as Forças de Segurança. Considera que estes serviços poderão de alguma forma substituir o papel desenvolvido pela GNR e PSP em várias matérias de fiscalização e de prevenção no domínio das competências administrativas?

Resposta: Em determinadas matérias sim. Porém, na legislação actual refere-se que eles têm competência no trânsito. Até o Parecer para a última Lei de Segurança Interna queria descentralizar as competências da PSP em matérias de trânsito para a PSP de Lisboa e Porto. Porém, se começam a saturar a Polícia Municipal com muitas missões eles acabam por ter dificuldades em cumpri-las todas. Tomemos como exemplo o ruído de vizinhança que tem existido ultimamente em Oeiras. Se eles tivessem essa autonomia nesta matéria, podíamos virar o nosso patrulhamento para prevenção da criminalidade. Matérias como o ruído de vizinhança resolvem-se com facilidade e diplomacia, podendo eles ter competência para resolver estes casos. O nosso carro de patrulha chega a dar resposta a cerca de doze casos de ruído num turno de seis horas... Como o carro de patrulha é indivisível, claro que quando estamos a resolver situações de ruído não podemos estar a desempenhar outras actividades. Penso que em matérias como esta a Polícia Municipal podia substituir a nossa actividade. É também exemplo os despejos. São situações vulgares nesta zona e normalmente acontecem sem incidentes, mas imaginemos que o tribunal dá uma ordem de despejo. Vai a PSP e Polícia Municipal também... há aqui uma duplicação de meios.

Por isso é que a meu ver, se houvesse uma só polícia com vários departamentos a interacção seria muito melhor. Esta é a minha opinião, porque todos nós temos que lutar e colaborar para uma segurança social na qual nos inserimos.

4. O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 28/2008 sobre os poderes legalmente atribuídos à Polícia Municipal. Considera que de alguma forma estes serviços poderiam estar mais dotados de poderes de autoridade caso tivessem competências exclusivas administrativas? De que tipo? Semelhantes aos dos Órgãos de Polícia Criminal?

Resposta: Claro que sim. Penso que isto até surge como um contra-senso. Se por um lado eles têm o dever de deter um indivíduo, porque razão têm que entregar à PSP ou à GNR? Isto não se percebe... se por uma lado lhes dão deveres de actuação, por outro não lhes dão poderes para levar a sequência para ir até ao fim. Voltemos ao exemplo da venda ambulante: embora esta missão esteja atribuída à Polícia Municipal, eles retraem-se porque sentem que a nível legislativo não lhes está atribuído certos poderes de apoio às decisões que tomam. Para evitar isto, muitas das vezes chamam a PSP para ir com eles... Se eles têm essas competências porque é que não podem deter um cidadão e entregar ao tribunal? Eles até são ajuramentados e tiveram um curso de formação como nós, embora virado para a parte administrativa. Não nos podemos esquecer que podemos ter uma ocorrência administrativa derivada de uma situação criminal... Por um lado entra a PSP (criminal) e por outro entra a Polícia Municipal (administrativo)... penso que isto não faz sentido. Julgo que se as missões específicas de cada uma estivessem bem definidas rentabilizava-se muito melhor os meios humanos e materiais.

Voltamos ao cerne da questão, daí defender que as polícias não deviam interagir institucionalmente mas sim a nível departamental dentro da mesma instituição sob a tutela do mesmo ministério.

5. Visto que os Presidentes de Câmara detêm actualmente um papel preponderante em matéria de segurança local, será que não se podem verificar situações que evidenciem práticas de politização da segurança?

Resposta: Para sermos realistas sim. Tomemos este exemplo: eu sou Presidente de Câmara e tenho uma Polícia Municipal sob a minha hierarquia, cujo director é nomeado por mim... certamente que não há aqui uma imparcialidade. Não estou a colocar aqui a honestidade de quem quer que seja, mas se um Presidente se imiscui de escolher o comandante da Polícia Municipal, é porque confia nele. Se confia, é porque já o conhece há algum tempo. Na minha opinião, já que os Polícias Municipais são formados como

nós, porque não fortalecer antes a PSP e GNR local através de um contrato entre a Câmara Municipal e o Governo? Afinal de contas, o dinheiro gasto na formação dos agentes advém de verbas públicas...

Se existe um bem comum a todos nós, que é a segurança, porque não convergirmos todas as forças nesse sentido?

- 6. Considera que seria benéfico para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais desenvolverem um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança locais pudessem garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada, ficando estas últimas libertas das mesmas atribuições que são cometidas à Polícia Municipal na sua área de jurisdição?**

Resposta: Não concordo com a exclusividade, em virtude da politização que já falámos. Mas admito que surgisse um diploma que definisse determinadas matérias da atribuição à Polícia Municipal, mas com “espaço” para as Forças de Segurança poderem intervir e fiscalizar. Nos despejos, venda ambulante e ruído de vizinhança, penso que podia ser definido (não em exclusividade) essas competências e respectivas detenções na Polícia Municipal. Matérias como o trânsito também poderiam fazer de forma partilhada, já que os estacionamento hoje em dia também surgem como uma praga. Aqui a PSP libertava-se muito mais para patrulhamento de zonas problemáticas. Perdemos imenso tempo a resolver situações de ruído durante a noite e de estacionamento durante o dia.

- 7. Que aspectos adicionais relevantes julga dever mencionar em relação ao teor e propósito deste trabalho?**

Resposta: Como referi, julgo que se devia fundir tudo numa só polícia. Quer queiramos quer não, o facto de existirem de várias polícias cria entraves à informação, porque a partilha não é total. Embora seja legalmente obrigado a colaborar e cooperar, ninguém pode provar que eu tenho uma determinada informação... apenas a dou se quiser. Nesta questão, e embora reconheça que isto não será viável de acontecer, reitero que seria melhor existir uma só polícia, até porque a imagem perante a população seria única.

APÊNDICE E.6 – ENTREVISTA N.º 5

APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA AO COORDENADOR DO SERVIÇO DE POLÍCIA MUNICIPAL DE OEIRAS

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA N.º 5

Caracterização do entrevistado:

Nome: José Moreira Pinto

Função: Coordenador do Serviço de Polícia Municipal de Oeiras

Posto/Cargo: Subcomissário

Data: 14 de Julho de 2010

Coloca alguma objecção ao facto de esta entrevista ser gravada e usada como base de sustentação no trabalho de investigação aplicada que me encontro a desenvolver?

Resposta: Não.

- 1. A coordenação da actividade das Polícias Municipais com as Forças de Segurança é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo Comandante da Força de Segurança local nos termos da Lei n.º 19/2004. Embora os Conselhos Municipais de Segurança sejam uma possibilidade, a lei não especifica a forma de realização dessa coordenação. Independentemente deste facto, considera que a coordenação e articulação são feitas de forma eficaz?**

Resposta: Considero que a coordenação e a articulação são feitas de forma eficaz e permanente. É permanente porque temos contactos privilegiados através dos meios de comunicação rádio e telemóvel 24 horas por dia. As relações pessoais nesta matéria também são importantes. Obviamente que quando há uma aproximação pessoal de amizade entre os comandantes em virtude de nos conhecermos dos cursos, e cujo sentido de missão e produto final seja o serviço público, esta cooperação faz-se mais facilmente. Mesmo quando a Polícia Municipal de Oeiras iniciou o seu serviço há cerca de dez anos e ainda não existia esta proximidade, a cooperação e colaboração sempre foram feitas. Nunca tivemos qualquer dificuldade de cooperação em qualquer evento. Quanto à coordenação e cooperação, estas são feitas ao nível de comandos, isto é: quando existe um evento de maior envergadura o Director do Departamento tenha que

colocar ao nível do Comandante de Divisão, a articulação é feita neste escalão; se for o nível de Esquadra a Esquadra, a articulação é feita entre mim e o comandante da Esquadra da PSP local, se for ao nível de agentes, é entre eles.

Quando existe algum evento de grande importância, a coordenação e articulação em termos operacionais com todos os actores da segurança do concelho de Oeiras: Polícia Municipal de Oeiras, Serviços Municipais de Protecção Civil, PSP, Polícia Marítima, GNR e sete corpos de bombeiros.

2. Considera que actualmente os serviços de Polícia Municipal conseguem permitir um aumento de disponibilidade das Forças de Segurança para o garante da segurança interna, pela redução das tarefas de polícia administrativa?

Resposta: Sim. A nossa presença em Oeiras permitiu libertar um pouco a PSP para tarefas que dizem respeito à ordem e segurança pública, à dissuasão de práticas que configuram ilícitos criminais, etc. Isto não significa que se a PSP verificar um ilícito contra-ordenacional, como por exemplo a venda ambulante, não actue. Assim como também se um agente da Polícia Municipal verificar a prática de um crime deve actuar porque é sua obrigação. Este deve cessar o ilícito e entregar o detido à autoridade competente consoante as indicações do Ministério Público. No caso de Oeiras, nós entregamos sempre à PSP local por decisão desta autoridade judiciária. Porém, se houver alguma situação gravosa é chamada a PSP. Obviamente que a presença dos nossos agentes fardados na rua também cria um efeito dissuasor para as práticas de ilícitos administrativos e criminais.

No entanto, e indo de encontro à questão, tem existido sempre esta preocupação de a PSP direccionar mais a sua actividade para as áreas que lhes diz mais directamente respeito, enquanto que nós por força de lei, temos feito o nosso trabalho na área administrativa.

3. No ordenamento jurídico português, as Polícias Municipais têm um papel de cooperação com as Forças de Segurança. Considera que estes serviços poderão de alguma forma substituir o papel desenvolvido pela GNR e PSP em várias matérias de fiscalização e de prevenção no domínio das competências administrativas?

Resposta: Não penso que devemos substituir as Forças de Segurança na íntegra. O que devemos é, por direito e dentro das possibilidades de cada Polícia Municipal, preocupar-nos com as tarefas administrativas que passam por pelo urbanismo, ambiente, trânsito, entre outras, e fazer os processos administrativos através da nossa Divisão de Contra-

Ordenações. É evidente que a PSP, sabendo que nos preocupamos com estas questões através das diversas reuniões, direcciona mais os seus policiamentos para matérias específicas das Forças de Segurança. Naturalmente que isto está também relacionado com os efectivos: se tenho cinco agentes e a minha Polícia Municipal trabalha entre as nove horas e as cinco, não consigo cumprir integralmente as missões, ficando o trabalho muito aquém do desejável e não conseguindo libertar as Forças de Segurança, que é o que se pretende.

4. O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 28/2008 sobre os poderes legalmente atribuídos à Polícia Municipal. Considera que de alguma forma estes serviços poderiam estar mais dotados de poderes de autoridade caso tivessem competências exclusivas administrativas? De que tipo? Semelhantes aos dos Órgãos de Polícia Criminal?

Resposta: Não. Para já não defendo que as Polícias Municipais sejam OPC, porque isso traduzir-se-ia em haver mais polícias. Julgo que não interessa aqui existir mais polícias, mas antes entidades policiais com funções específicas. E no caso das Polícias Municipais já existem dezenas de competências... Se tivermos que efectuar alguma detenção, damos a voz de detenção e entregamos à PSP com o respectivo auto de notícia. Como tem que se assegurar os direitos, liberdades e garantias do cidadão, a detenção sai “ferida” se não o entregarmos à PSP, pois estes é que o podem constituir arguido e entregar à autoridade judiciária na qualidade de OPC. Se nós tivéssemos mais esta tarefa, ficaríamos mais “pesados” e não cumpríamos o nosso trabalho administrativo.

5. Visto que os Presidentes de Câmara detêm actualmente um papel preponderante em matéria de segurança local, será que não se podem verificar situações que evidenciem práticas de politização da segurança?

Resposta: Em Oeiras não. Admito que nalguns sítios poderá existir alguma tentação, mas aqui todas as questões relativas com a segurança passam exclusivamente pelas chefias e comandos da Polícia Municipal e PSP. O Presidente da Câmara nunca foi chamado a tomar alguma decisão ou a mostrar a sua posição relativamente a algum caso. São feitas algumas reuniões apenas para o Presidente da Câmara tomar conhecimento dos problemas que acontecem na sua área. As decisões são sempre tomadas entre a Polícia Municipal e a PSP.

- 6. Considera que seria benéfico para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais desenvolverem um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança locais pudessem garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada, ficando estas últimas libertas das mesmas atribuições que são cometidas à Polícia Municipal na sua área de jurisdição?**

Resposta: De facto as Polícias Municipais são essencialmente administrativas e devem ocupar esse espaço. Como já referi, tudo depende dos efectivos. Em Oeiras temos cerca de 100 agentes e actuamos em tudo o que a lei permite. Uma Polícia Municipal com apenas cinco ou seis agentes dificilmente consegue cumprir todas as tarefas administrativas e aí centraliza-se mais para uma área. Se ficar centralizada no trânsito, por exemplo, vai deixar de fora a venda ambulante, o urbanismo, entre outras. Também importa ressaltar que existem diferentes modelos que derivam das diversas decisões políticas: há certas Câmara Municipais que têm apenas a Polícia Municipal (como é o caso de Oeiras), e outras que para além desta mantêm as antigas divisões de fiscalização (constituída por fiscais da Câmara). Aqui há uma divisão de tarefas. Embora as Polícias Municipais possam fazer tudo, nestes sítios elas estão mais vocacionadas para uma determinada matéria como, por exemplo, o trânsito, enquanto que a divisão de fiscalização está direccionada para o urbanismo.

Quanto à questão, o que o legislador poderá fazer no futuro é um alargamento de competências das Polícias Municipais, como por exemplo na lei de ruído e vizinhança (regulamento geral do ruído). Este alargamento nas competências administrativas parece-me viável.

Independentemente das matérias em causa, considero que nunca deve haver uma exclusividade de uma entidade policial, porque o cidadão não o entenderia. Tomemos o exemplo do trânsito: se este fosse exclusivo da Polícia Municipal onde esta exista, o cidadão caso tivesse um acidente rodoviário não saberia para quem recorrer e nem saberia para que servem tantas polícias... Eu acho que devemos trabalhar nesta complementaridade, fazer reuniões de comando, definir estratégias, definir objectivos e operacionalizar isto no terreno. Obviamente que temos de ter um sentido de não nos sobrepormos. Se a PSP estiver a fiscalizar o trânsito numa rua, não faz sentido a Polícia Municipal ir fiscalizar nessa estrada com tantas outras que existem... Da mesma maneira que se a Polícia Municipal estiver a fiscalizar vendedores ambulantes e a GNR passar, não terá lógica estes irem fiscalizar... Isto tem que ser bem planeado e existir uma boa coordenação e articulação para que não existirá uma perda de eficácia e eficiência.

Tem que existir sempre um fim único, que é o serviço público; e enquanto se mantiver esta ideia, tudo corre bem.

7. Que aspectos adicionais relevantes julga dever mencionar em relação ao teor e propósito deste trabalho?

Resposta: No quadro e paradigma que é hoje a segurança, as Polícias Municipais desempenham um papel fundamental. É uma polícia de muita proximidade e as pessoas começam a médio prazo a identificar-se com ela. Isto não denota que as pessoas não se identifiquem com as Forças de Segurança, mas a Polícia Municipal é de muita proximidade e consegue esclarecer os cidadãos sobre assuntos da Câmara, actividades para idosos, o horário do jardim municipal, eventos da autarquia, etc. Há aqui uma empatia e uma proximidade entre os agentes da Polícia Municipal e o cidadão. Aqui acrescento que quando se constitui uma Polícia Municipal é preciso conquistar o espaço e o cidadão, para que este perceba que somos agentes de autoridade. Nós tivemos uma certa dificuldade há dez anos, embora hoje em dia já não a tenhamos.

Por outro lado, as competências das Câmara Municipais também aumentaram com a descentralização dos poderes dos Governos Cívicos para as autarquias. Cada vez são mais os actos administrativos, servindo as Polícias Municipais como instrumentos para o cumprimento dessas decisões.

Naturalmente que isto tudo apenas se consegue fazer com meio humanos e materiais e com uma cadeia de comando bem definida. Não é fácil conseguir-se isto, pois trás um grande peso para a autarquia, daí que apenas algumas Câmara Municipais o consigam suportar.

APÊNDICE E.7 – ENTREVISTA N.º 6

APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA AO COMANDANTE DO DESTACAMENTO TERRITORIAL DA GNR DE ALBUFEIRA

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA N.º 6

Caracterização do entrevistado:

Nome: Marco Reinaldo Henriques

Função: Comandante do Destacamento Territorial da GNR de Albufeira

Posto/Cargo: Capitão

Data: 17 de Junho de 2010

Nota: *Esta entrevista foi feita via correio electrónico.*

- 1. A coordenação da actividade das Polícias Municipais com as Forças de Segurança é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo Comandante da Força de Segurança local nos termos da Lei n.º 19/2004. Embora os Conselhos Municipais de Segurança sejam uma possibilidade, a lei não especifica a forma de realização dessa coordenação. Independentemente deste facto, considera que a coordenação e articulação são feitas de forma eficaz?**

Resposta: No que concerne ao Concelho de Albufeira, a direcção da Polícia Municipal está delegada no Vereador da Câmara Municipal com esse Pelouro atribuído. A coordenação e articulação faz-se na medida das necessidades, ou seja, quando são programados eventos que exijam a intervenção conjunta das duas Forças, reúne-se previamente, com a finalidade de planear e coordenar a intervenção de cada uma das Forças, de forma eficaz e complementar.

- 2. Considera que actualmente os serviços de Polícia Municipal conseguem permitir um aumento de disponibilidade das Forças de Segurança para o garante da segurança interna, pela redução das tarefas de polícia administrativa?**

Resposta: Sim, mas de forma pouco significativa, uma vez que a Polícia Municipal apenas dispõe de 5 elementos nos seus quadros.

- 3. No ordenamento jurídico português, as Polícias Municipais têm um papel de cooperação com as Forças de Segurança. Considera que estes serviços poderão de alguma forma substituir o papel desenvolvido pela GNR e PSP em várias matérias de fiscalização e de prevenção no domínio das competências administrativas?**

Resposta: Sim. Todas as matérias que são regulamentadas pelas Câmara Municipais e que atribuem competência de fiscalização às Forças de Segurança, podem e devem ser prioritariamente fiscalizadas pelas Polícias Municipais, devendo-se contudo, manter também a nossa competência nessas matérias.

- 4. O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 28/2008 sobre os poderes legalmente atribuídos à Polícia Municipal. Considera que de alguma forma estes serviços poderiam estar mais dotados de poderes de autoridade caso tivessem competências exclusivas administrativas? De que tipo? Semelhantes aos dos Órgãos de Polícia Criminal?**

Resposta: Entendo que só devem ter competências exclusivas nas matérias puramente camarárias, como por exemplo, a ocupação da via pública pelo comércio (explanadas, bancadas de exposição de artigos para venda, etc) ou actividades feirantes e ambulantes, entre outras. Não vejo qualquer benefício em serem considerados OPC.

- 5. Visto que os Presidentes de Câmara detêm actualmente um papel preponderante em matéria de segurança local, será que não se podem verificar situações que evidenciem práticas de politização da segurança?**

Resposta: Evidentemente que sim. Daí o conteúdo das respostas anteriores.

- 6. Considera que seria benéfico para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais desenvolverem um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança locais pudessem garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada, ficando estas últimas libertas das mesmas atribuições que são cometidas à Polícia Municipal na sua área de jurisdição?**

Resposta: Admito que possam ser alargadas as suas competências em matéria de polícia administrativa, mas nunca em situação de exclusividade, uma vez que, na prática, isso representaria uma exclusão da intervenção do Estado nessas matérias.

7. Que aspectos adicionais relevantes julga dever mencionar em relação ao teor e propósito deste trabalho?

Resposta: De acordo com a experiência vivida no terreno, as polícias municipais apresentam um grande défice de autoridade perante o cidadão. Muitas vezes são vistos como meros funcionários camarários, que trajam apenas uma farda, tendo muitas dificuldades em se impor perante a sociedade. Outro aspecto relevante é o facto dos seus quadros serem escassos, o que lhes confere muito pouca visibilidade, logo, uma integração lenta e deficiente na sociedade.

APÊNDICE E.8 – ENTREVISTA N.º 7

APRESENTAÇÃO DA ENTREVISTA AO COMANDANTE DO SERVIÇO DE POLÍCIA MUNICIPAL DE ALBUFEIRA

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA N.º 7

Caracterização do entrevistado:

Nome: José Miguel Nascimento

Função: Comandante do Serviço de Polícia Municipal de Albufeira

Posto/Cargo: Técnico Superior de Polícia Municipal Principal

Data: 5 de Julho de 2010

Nota: *Esta entrevista foi feita via correio electrónico.*

- 1. A coordenação da actividade das Polícias Municipais com as Forças de Segurança é assegurada pelo Presidente da Câmara e pelo Comandante da Força de Segurança local nos termos da Lei n.º 19/2004. Embora os Conselhos Municipais de Segurança sejam uma possibilidade, a lei não especifica a forma de realização dessa coordenação. Independentemente deste facto, considera que a coordenação e articulação são feitas de forma eficaz?**

Resposta: Sim, considero que essa coordenação tem sido efectuada de forma eficiente e eficaz.

- 2. Considera que actualmente os serviços de Polícia Municipal conseguem permitir um aumento de disponibilidade das Forças de Segurança para o garante da segurança interna, pela redução das tarefas de polícia administrativa?**

Resposta: De uma forma geral julgo que os serviços de polícia municipal existentes estão a dar um contributo nesse sentido. Certamente uns mais que outros, dependendo do número de efectivos que os integram, dos meios operacionais existentes e das missões atribuídas pelos municípios aos respectivos serviços de PM.

- 3. No ordenamento jurídico português, as Polícias Municipais têm um papel de cooperação com as Forças de Segurança. Considera que estes serviços poderão de alguma forma substituir o papel desenvolvido pela GNR e PSP em várias**

matérias de fiscalização e de prevenção no domínio das competências administrativas?

Resposta: Em primeiro lugar, a questão da cooperação entre os serviços de polícia municipal e as Forças de Segurança é de sentido restrito, porquanto aplica-se exclusivamente no domínio da segurança pública, nomeadamente na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais (conforme n.º 2, do artigo 2.º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio).

Não obstante esta aplicação limitada nos termos da lei, na prática a cooperação acontece em plúrimos domínios de actuação com resultados bastante positivos.

Respondendo directamente à questão, julgo que os serviços de polícia municipal, sendo esse o entendimento do Legislador, poderão de facto assumir um papel de maior relevo nesses domínios, desde que devidamente dotadas de meios humanos e materiais para o efeito.

- 4. O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República emitiu o Parecer n.º 28/2008 sobre os poderes legalmente atribuídos à Polícia Municipal. Considera que de alguma forma estes serviços poderiam estar mais dotados de poderes de autoridade caso tivessem competências exclusivas administrativas? De que tipo? Semelhantes aos dos Órgãos de Polícia Criminal?**

Resposta: Não, considero que, face às atribuições, competências e funções legalmente definidas para os serviços de polícias municipais, os poderes de autoridade atribuídos aos seus agentes são suficientes.

- 5. Visto que os Presidentes de Câmara detêm actualmente um papel preponderante em matéria de segurança local, será que não se podem verificar situações que evidenciem práticas de politização da segurança?**

Resposta: Julgo que, acima de tudo, os Presidentes de Câmara, bem como os demais eleitos locais, têm um papel importante a desempenhar no âmbito da segurança local na medida em que detêm um conhecimento profundo da realidade dos respectivos municípios.

- 6. Considera que seria benéfico para o Sistema de Segurança Interna as Polícias Municipais desenvolverem um papel de exclusividade de polícia administrativa para que as Forças de Segurança locais pudessem garantir a segurança interna de uma forma mais aliviada, ficando estas últimas libertas das mesmas atribuições que são cometidas à Polícia Municipal na sua área de jurisdição?**

Resposta: Atento o elevado número de forças e serviços de segurança que compõem o modelo policial português, muitos deles com atribuições e competências coincidentes, julgo que de momento seria mais benéfico iniciar um processo de reforma e remodelação do mesmo, adequando-o à realidade actual do país.

- 7. Que aspectos adicionais relevantes julga dever mencionar em relação ao teor e propósito deste trabalho?²⁹**

²⁹ Nesta questão, o entrevistado não mencionou qualquer aspecto relevante que devesse ser salientado neste trabalho.