

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



VI CURSO DE DIREÇÃO E ESTRATÉGIA POLICIAL

TRABALHO INDIVIDUAL FINAL

Análise do Regime Legal de prestação de serviço dos Polícias da PSP em funções nas Polícias Municipais de Lisboa e Porto: da relevância de preservar o estatuto de Órgão de Polícia Criminal.

Alexandre Manuel da Costa Vieira

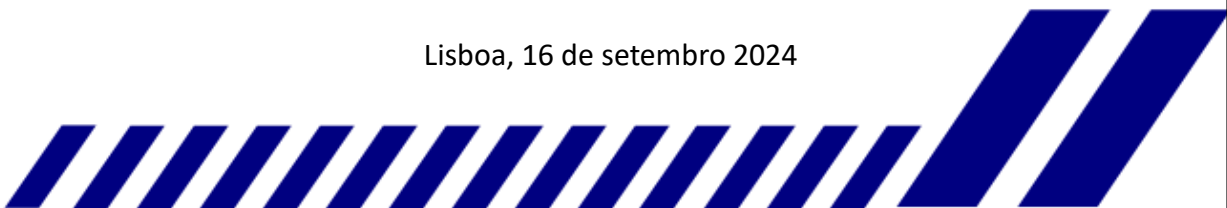
Intendente

Orientador:

José Joaquim Antunes Fernandes

Superintendente, Professor Doutor

Lisboa, 16 de setembro 2024



A polícia municipal de Lisboa (e do Porto), não é uma divisão de fiscais!

É uma polícia!

Fernando Medina (2024)

Índice

Resumo

Abstract

Lista de abreviaturas

Introdução 1

1. Os conceitos

1.1. Conceito de polícia 2

1.2. Conceito de órgão de polícia criminal 4

1.3. Conceito de entidades e agentes de policiais 4

2. A história

2.1. Das polícias municipais de regime comum 6

2.2. Da revisão constitucional de 1997 7

2.3. Do pós revisão constitucional 8

2.4. Das polícias municipais de Lisboa e do Porto 9

3. Estado da arte

3.1. Definição do problema a investigar 11

3.2. Caracterização do objeto de estudo 12

3.3. Revisão bibliográfica 13

3.4. Método 14

4. Resultados da Investigação

4.1. Da análise documental

4.1.1. Polícias municipais de regime comum. 15

4.1.2. Polícias municipais de regime especial 20

4.2. Da análise às entrevistas

4.2.1. Questão 1 22

4.2.2. Questão 2 23

4.2.3. Questão 3 24

Conclusões 25

Bibliografia 27

Anexos

Anexo I – Lista dos municípios com polícia municipal instalada

Anexo II – Guião da entrevista

Anexo III – Transcrição das declarações dos entrevistados

Resumo

O presente trabalho é uma investigação na área temática das ciências policiais que procura fazer uma análise aprofundada sobre o enquadramento jurídico das Polícias Municipais em geral e das Polícias Municipais de Lisboa e do Porto em particular, com o foco no enquadramento legal dos polícias da PSP em funções nas Polícias Municipais de Lisboa e do Porto. Questiona-se a condição destes polícias face ao estatuto maior que os enquadra, no caso, o Estatuto do Pessoal da Polícia de Segurança Pública e qual a intenção do legislador nos diferentes momentos legislativos que vieram a enquadrar a atividade de polícia municipal.

Para melhor responder à nossa problemática, recorreremos às teorias de interpretação jurídica, apoiadas na análise documental e na realização de entrevistas aos diferentes atores que diretamente criaram o regime legal, específico, das Polícias Municipais de Lisboa e do Porto, concluindo-se que, apesar de subsistirem divergências, os polícias da PSP em serviço nas polícias municipais de Lisboa e do Porto não gozam do estatuto de órgão de polícia criminal.

Palavras-Chave: polícia municipal; órgão de polícia criminal; estatuto profissional da PSP; Lei-Quadro das polícias municipais.

Abstrato

This paper is an investigation in the field of police sciences that seeks to analyse in depth the legal framework of the Municipal Police in general and the Municipal Police of Lisbon and Porto in particular, with a focus on the legal framework of PSP police officers working in the Municipal Police of Lisbon and Porto. We questioned the status of these police officers in relation to the higher statute that governs them, in this case, the Personnel Statute of portuguese police (PSP) and what the legislator's intention was in the different legislative moments that came to govern municipal police activity.

In order to provide a better answer to our problem, we used theories of legal interpretation, supported by documentary analysis and interviews with the different actors who directly created the specific legal regime of the Lisbon and Oporto municipal police, concluding that, although there are still differences, the PSP police officers working in the Lisbon and Oporto municipal police do not enjoy of the criminal police body status.

Key words: municipal police; criminal police body; PSP professional status; Municipal Police Framework Law.

Abreviaturas

AJ	Autoridade Judiciária
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
CA	Código Administrativo
CEFA	Centro de Estudos e Formação Autárquica
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CMP	Câmara Municipal do Porto
CMVM	Comissão do Mercados de Valores Mobiliários
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DR	Diário da República
EPPSP	Estatuto do Pessoal da Polícia de Segurança Pública
LOPSP	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LOIC	Lei Orgânica da Investigação Criminal
LQPM	Lei-Quadro das Polícias Municipais
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MP	Ministério Público
OPC	Órgão de Polícia Criminal
OPM	Órgão de Polícia Municipal
PCML	Presidente da Câmara Municipal de Lisboa
PGR	Procuradoria-Geral da República
PM	Polícia Municipal
PMLP	Polícias Municipais de Lisboa e do Porto

PSP Polícia de Segurança Pública

RPMLP Regime das Polícias Municipais de Lisboa e do Porto

RDPSP Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública

RFOPML Regulamento de funcionamento e organização da Polícia Municipal de Lisboa

RFOPMP Regulamento de funcionamento e organização da Polícia Municipal do Porto

Introdução

As polícias municipais de Lisboa e do Porto (PMLP), gozam hoje de uma regime especial relativamente às demais, o que se traduz numa dupla ligação institucional, no caso, aos municípios de Lisboa e do Porto para efeitos de organização e funcionamento e à Polícia de Segurança Pública no que respeita ao recrutamento dos seus polícias. A esta dupla ligação institucional, acresce uma terceira dependência, no caso à Lei-Quadro das polícias municipais para efeitos de atribuições e competências, ainda que com ligeiro acréscimo relativamente a todas as outras. Este tríplice chapéu institucional agrega uma maior exigência, não só pela direta submissão ao estatuto profissional do pessoal com funções policiais da PSP, mas sobretudo, porque introduz fatores de incerteza quanto à natureza do regime legal destes polícias em serviço nas PMLP.

As dúvidas não são de hoje e foram já objeto de intervenção por parte da academia e de grande discussão no seio da PSP.

Com este trabalho, procuramos questionar até que ponto os polícias da PSP deveriam ou não preservar o estatuto de órgão de polícia criminal que trazem de origem, justamente, pela dependência orgânica daquela instituição. É hoje claro que estes polícias não gozam de tal estatuto, mas só recentemente se operou esta mudança de paradigma e importa perceber se tal impacta ou não com a realidade operacional de ambas as organizações.

Faremos uma abordagem histórica e conceptual deste tema, sem esquecer a dimensão prospetiva no sentido de uma avaliação crítica do problema formulado e de identificação de novos tópicos para discussão, juntamente com algumas vias para a sua resolução.

Os conceitos

Conceito de *polícia*

Etimologicamente¹, ou seja, na sua origem, a palavra *polícia* remete-nos para o grego “*politeia*” e para o latim “*politia*”, mas coincidindo no seu radical, que é a palavra “*polis*” e que significa cidade e o seu governo (Castro, 2003, p 21 & Afonso, 2018, p 216). Estes conceitos encerram em si a noção de organização, isto é, a guarda da cidade, diretamente associada à boa convivência em comunidade e à ordem e governo da metrópole.

Esta abordagem inicial impõe uma referência aos autores clássicos como Platão e Aristóteles, sobretudo à obra *A República* e aos seus guardiões da lei², que tinham uma dupla função de segurança e governo da cidade.

O conceito evoluiu ao longo da história e edificou-se com a evolução das sociedades. Na idade média o conceito era mesmo usado como sinónimo de ciência do Estado (Castro, 2003 p 22). No entanto, esta grandeza vai caminhando em sentido contrário e assume na modernidade um papel mais centrado na promoção do bem-estar social, (Garcia, 1994, p. 142), ou seja, a polícia enquanto instrumento fundamental para consolidação do Estado.

Por toda a Europa, no período do Estado Moderno, o conceito vai sendo analisado em diferentes perspetivas. Gonçalves (2017, pp. 15 e seg.), dá-nos uma perspetiva da evolução deste conceito nas dimensões social, técnica e política, e conclui que não é possível compreender as “políticas da polícia”, as dinâmicas de reforma institucional, sem ter presente os constrangimentos organizacionais. As três dimensões constituem-se mutuamente, isto é, não são apenas campos complementares uns dos outros. Não é possível ter uma análise exclusivamente “política”, “técnica” ou “social”, pois estes olhares múltiplos são condição essencial para uma história da polícia na sua plenitude.

Em França, no séc. XV, *polícia* surge com o sentido de ordem, segurança e prosperidade (Castro 2003, p. 23, citando Ranelletti), noção muito próxima da elencada pelos alemães na mesma altura, no caso, boa ordem da coisa pública, traduzindo-se, essencialmente, numa visão positiva do conceito. No entanto, durante o período absolutista, esta visão positiva do conceito acabou por se alterar e conduziu à noção de *Estado Polícia* (Canotilho, 2002, p. 91), que, em Portugal, coincidiu com o período pombalino, já no século XVIII. *Polícia* era, assim, toda a

¹Vide Clemente, P., (1996, pp. 63-87).

² PLATÃO — A República. Livro IV. Tradução de J. Guinsburg..

atividade administrativa do Estado, desvinculada da lei e restringindo direitos individuais. Só o Estado, um poder acima do indivíduo, garantiria a segurança de todos³.

No entanto, neste mesmo Século XVIII, com o surgimento do iluminismo, o conceito de *polícia* altera-se paradigmaticamente com a submissão da atividade de polícia à lei. Ou seja, a ação da polícia passa a estar juridicamente regulada, rompendo com a ideia de atividade que escapa ao direito. Em simultâneo, a sua ação visa evitar o perigo iminente, a manutenção da tranquilidade, a segurança e ordem pública, afastando deste âmbito o bem-estar social, uma vez que *cada um tem o direito de ser feliz à sua maneira* (Castro, 2003, p. 25 e 26, citando Pütter, J.).

Na sua evolução ao longo do tempo, o conceito de *polícia* foi assumindo diferentes sentidos, dependendo da perspetiva em que é analisado. Na abordagem de Gomes Canotilho (2002), Castro, (2003) e Sousa, (2023), é possível encontrar alguma similitude, nomeadamente ao atribuírem os sentidos orgânico, material e formal ao conceito de polícia.

Polícia em sentido orgânico representa a instituição que desempenha as tarefas inerentes a uma força de segurança, sendo que se alargarmos o sentido do conceito, nele caberá o conjunto dos órgãos e instituições legalmente dotados de atribuições e competências de regulação social.

Em sentido material, *polícia* representa uma atividade ou função, cujo objetivo é, fundamentalmente, a prevenção do perigo. Trata-se assim de uma atividade destinada a defender o cidadão de perigos que possam derivar da ação humana ou mesmo de fenómenos naturais adversos. Esta defesa de perigos é levada a cabo de forma abstrata, isto é, destinada ao conjunto e não ao indivíduo.

Por último, *polícia* em sentido formal representa as diferentes atividades desempenhadas pelas organizações policiais e aqui cabem não só as de prevenção do perigo, mas também as de assistência ou socorro, de vigilância ou de perseguição e repressão de ilícitos administrativos e penais.

No estudo que pretendemos levar a cabo e que se limitará às polícias municipais de Lisboa e Porto (PMLP) enquanto organizações policiais, a abordagem ao conceito de *polícia* estará fundamentalmente direcionada para o seu sentido orgânico, sobretudo porque procuraremos enquadrar juridicamente os limites das suas atribuições enquanto organização, por um lado, e,

³ Vide Thomaz Hobbes, Leviathan (1651).

por outro, procuraremos também analisar a natureza do estatuto jurídico do seu pessoal, pelo que consideramos ser esta dimensão que melhor se enquadra na abordagem ao conceito de *polícia*.

Conceito de *órgão de polícia criminal (OPC)*

A definição por excelência de órgão de polícia criminal é a que consta do artigo 1º n.º 1 al. c) do Código de Processo Penal (CPP) e que os define como “*todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária⁴ ou determinados por este código*”. Assim, por força desta norma legal, cabe aos OPC, na direta dependência funcional das autoridades judiciárias⁵, coadjuvá-las e mesmo por iniciativa própria, a realização das mais variadas tarefas inerentes ao processo, nomeadamente colher notícia do crime, impedir, tanto quanto possível, as suas consequências, descobrir os seus agentes e salvaguardar os meios de prova, conforme estabelece o artigo 55º do CPP.

As entidades consideradas como OPC estão, desde logo, tipificadas na Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC)⁶, em concreto no seu artigo 3º. Aqui apenas se nomeiam três entidades, a saber, a Polícia Judiciária (PJ), a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP, sendo que estas são consideradas OPC de competência genérica⁷, isto é, com competência para investigar crimes de vária ordem. No entanto este mesmo artigo 3º, no seu n.º 2. refere-nos que podem existir outros OPC, sem os especificar, mas vinculando este estatuto a previsão legal (n.º 3). Todos de competência específica, ou seja, restritas às competências elencados nas Leis Orgânicas ou Estatutos de cada uma dessas entidades.

Conceito de *Entidades e Agentes de Policiais*.

Como vimos, o conceito de Órgão de Polícia Criminal abarca na sua definição outros conceitos, também eles relevantes para este estudo e que, por isso mesmo, se impõe uma breve análise. São eles os conceitos de *Entidades e Agentes Policiais*. O tratamento destes dois

⁴ Juiz, Juiz de Instrução e MP (al. b).

⁵ Artigos 56º, e 263º, n.º 2 do CPP

⁶ Lei 49/2008, de 27 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei 34/2013, de 16 de maio, pela Lei 38/2015, de 11 de maio, pela Lei 57/2015, de 23 de junho, pela Lei 73/2021, de 12 de novembro, pela Lei 24/2022, de 16 de dezembro e pela Lei 2/2023, de 16 de janeiro.

⁷ Artigo 3º n.º 1

conceitos em conjunto releva pela proximidade e familiaridade conceptual, embora, como veremos, não são uma nem a mesma coisa. É aceite pela doutrina que os *agentes* serão policiais, mas nem todas as *Entidades* que o CPP considera competentes para levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma Autoridade Judiciária serão OPC (Cardoso, 2020, p.174 - 175) e conclui este autor que “*para o CPP, apenas as Entidades Policiais e os Agentes Policiais podem ser OPC*”.

Quanto ao conceito propriamente dito, teremos, forçosamente, que nos transportar para a definição inscrita na Constituição da República Portuguesa sobre *Polícia* (artigo 272º). O conceito é aberto e o sentido bem diverso (Canotilho e Moreira, 2014, p. 858). Não se reporta apenas ao conceito de polícia administrativa, mas também ao de polícia de segurança e de polícia judiciária. Mais, o facto de este artigo 272º estar inserido no âmbito da Administração Pública⁸ significa que o conceito de polícia abarca também uma dimensão orgânica, isto é, o conjunto de órgãos e institutos encarregados da atividade de polícia (*idem*).

Polícia, tendo em consideração a conceção constitucional, é atividade que visa defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, n.º 1 do artigo 272º, da CRP, e acrescenta o n.º 3 a função de prevenção criminal, definição que abrange assim as polícias administrativas, as de segurança e as polícias judiciárias (Cardoso, 2020, p.176), todas elas têm como funções, com carácter obrigatório⁹, defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. As restantes entidades que não têm estas funções não são Entidades Policiais (*idem*).

Perante isto, importa perceber se todas as *Entidades Policiais* são OPC. A resposta será seguramente encontrada no âmbito do CPP, mas também fora dele. No âmbito do CPP, os artigos 241º e 242º fazem essa distinção que poderemos resumir afirmando que nem todas as entidades policiais que têm o dever de denunciar os crimes de que tomem conhecimento adquirem o estatuto de OPC. Este facto é ainda mais evidente se atendermos ao texto do artigo 171º n.º 4 quando se prevê que qualquer agente de autoridade deve tomar medidas tendentes a acautelar os meios de prova até chegar a Autoridade Judiciária ou OPC, ou seja, distingue claramente OPC de entidades policiais. Esta mesma lógica está também patente no artigo 243º n.º 1 do CPP¹⁰. Aqui, são OPC todas as Entidades policiais e Agentes policiais a quem a lei

⁸ Título IX, Parte III – Organização do Poder Político.

⁹ Artigo 242º n.º 1 CPP

¹⁰ vide ainda artigos 85º n.º 4, 115º e 9º n.º 2, do CPP.

atribua o encargo de levar a cabo atos de recolha e conservação de prova de crimes na dependência funcional das Autoridades Judiciárias (Cardoso, 2020, p.179)

Fora do âmbito do CPP, esta distinção irá surgir na já referida LOIC e nas Leis Orgânicas das diversas entidades¹¹. Neste caso e não sendo o CPP uma lei de valor reforçado, podendo assim leis posteriores atribuir poderes de OPC, o que releva é saber se estas Leis Orgânicas lhes atribui a função de levar a cabo atos de preservação e recolha de meios de prova dos crimes que estejam enquadrados nas suas competências legais, claro está, na direta dependência funcional da Autoridade Judiciária. Só assim, poderão, ou não, ser considerados como OPC.

Perante isto e do ponto de vista legal, ou se quisermos, em sentido formal, é apenas no CPP que se define o que são OPC's. Em sentido mais abrangente, ou do ponto de vista material, estarão todas as outras entidades a quem a lei atribua a missão de coadjuvar a Autoridade Judiciária. A questão que aqui se coloca é a de saber se as Polícias Municipais (todas elas) cabem dentro de algum destes sentidos: formal ou material, o que lhes poderia conferir o estatuto de OPC. Sobre esta matéria debruçar-nos-emos mais adiante.

A história.

Das Polícias Municipais de regime comum

A história das polícias municipais de regime comum é, sem dúvida, recente, sobretudo se tivermos em conta que é apenas na IV revisão constitucional de 1997 que se consagra este serviço de polícia na lei fundamental do país. Até então, a existência de polícias municipais (PM) não tinha este peso institucional e por isso mesmo estava agregada a diplomas legais de menor valor, nomeadamente o Código Administrativo (CA), de 1940¹².

O diploma legal citado (CA), previa no seu artigo 163º a criação dos serviços de polícia municipal, e foi esta a previsão legal que vigorou durante 54 anos até à sua revogação em 1994 com a publicação do primeiro diploma legal que definia as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia, no caso, a Lei 32/94, de 29 de agosto. Com efeito, estabelecia o citado artigo 163º do CA, no seu parágrafo 2º que *“a fim de fiscalizar o cumprimento das posturas e regulamentos policiais (...), é permitido às câmaras instituir um*

¹¹ Ex: AT, CMVM e ASAE.

¹² Decreto-Lei 31095, Diário do Governo n.º 303/1940, 1º suplemento, série 1 de 31.12.1940

*serviço de polícia municipal (...)*¹³, e acrescenta que a sua constituição ficaria a “*cargo de guardas e graduados requisitados à Polícia de Segurança Pública (PSP), ou de zeladores ou guardas campestres (...)*”.

A Lei 32/94 previa, já nessa altura, um regime diferenciado para os municípios de Lisboa e Porto, traduzindo-se esta opção numa tentativa de “separar de águas” entre funções de segurança pública e serviços de polícia administrativa a cargo dos municípios. A opção política nesta data era a de atribuir a responsabilidade da execução deste serviço de polícia administrativa¹⁴ aos municípios, até por força do princípio da autonomia das autarquias locais, sem, contudo, beliscar o Princípio da Unidade do Estado acolhido no artigo 6º da CRP, nomeadamente na matéria de segurança interna.

Esta era, assim, a primeira lei a *disciplinar as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respetiva atuação*. No entanto, esta lei teve uma vigência relativamente curta, sendo revogada cinco anos depois pela lei 140/99, de 28 de agosto. Ora, é esta parte da história das polícias municipais que importa destacar pois carrega em si uma importante mudança, no caso, a previsão constitucional da sua existência, operada na IV Revisão constitucional de 1977.

Da revisão Constitucional de 1997

A existência de polícias municipais está claramente associada a este marco histórico (Castro, 2003, p. 153-156), pois é precisamente a partir desta data que o conceito de *polícias municipais* entra no léxico jurídico, deixando de existir o de *serviços municipais de polícia*.

Começamos por destacar a alteração ao artigo 165º n.º 1 da CRP¹⁵, onde foi acrescentado uma nova alínea, aa). Ora, apesar de se tratar de uma competência da Assembleia da República (AR) legislar sobre o regime e forma de criação das polícias municipais, esta competência pode, no entanto, ser transferida para o governo mediante autorização legislativa.¹⁶ É simultaneamente uma norma de competência e uma norma de legitimação, no caso, das polícias municipais que não tinham guarida no texto constitucional, enquanto torna clara a

¹³ Existiam 9, além de Lisboa e Porto.

¹⁴ Vide programa eleitoral do Partido Socialista, às eleições legislativas de 1995 (p. I-19). Aqui se previa a criação de polícias municipais e não serviços municipais de polícia

¹⁵ Competência de reserva relativa da AR

¹⁶ Diário AR n.º 115, II Série -RC, de 5 de julho de 1997, p. 3392.

competência da reserva de lei da Assembleia, ainda que relativa, para a definição do regime e forma de criação destas polícias, (Canotilho & Moreira, 2014, p. 335).

Este facto releva, pois acaba por colocar estas normas um degrau hierárquico abaixo relativamente à competência para legislar sobre o regime das forças de segurança, que é de competência exclusiva da AR, sem possibilidade de autorização ao Governo¹⁷. Também aqui não restam dúvidas de que esta foi mais uma preocupação do legislador, embora esta posição não fosse unânime entre os partidos políticos.

É justamente para marcar a distinção entre os dois modelos de polícia, as de cariz eminentemente administrativa e as de segurança pública, que a alteração constitucional ficou consagrada no artigo 237º da CRP e não no artigo 272º, como inicialmente pretendia o Partido Socialista, que propunha acrescentar-lhe a expressão “*sem prejuízo da possibilidade da existência de polícias municipais*” (Lacão, J. 1997)¹⁸.

Do pós revisão Constitucional

Uma vez consagrada a previsão constitucional das PM e dando corpo ao programa de governo da altura¹⁹, que previa, no seu ponto 2.2. al. d), “*atualização do modelo policial português (...) através da criação de polícias municipais (...)*”, impunha-se regular o regime e forma de criação das PM e abandonar a expressão *serviços municipais de polícia*. Surge, deste modo, a 28 de agosto de 1999 a Lei 140/99, dando um maior empoderamento a todas as PM²⁰, aumentando-lhes as competências e atribuições relativamente ao regime anterior. Ainda assim, são corpos policiais *especialmente* vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa²¹.

No artigo 21º, da citada Lei 140/99, previa-se uma revisão da sua aplicação concreta ao fim de dois anos de vigência, o que acabou por acontecer apenas ao fim de quatro anos com a publicação da Lei-Quadro das polícias municipais (LQPM), Lei 19/2004, de 20 de maio, que define o regime e forma de criação destas polícias.

¹⁷ Artigo 164º, al. u) da CRP

¹⁸ vide Diário AR n.º 103, de 30 de junho de 1997, p. 3916.

¹⁹ XIII Governo Constitucional: MAI, Dr. Jorge Coelho

²⁰ Vide Relatório e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Diário AR n.º 33, II Série, de 30 de janeiro de 1999, p. 885.

²¹ Artigo 1º n.º 1 da Lei n.º 140/99, de 28 de agosto.

Dava-se, assim, início ao processo de consolidação do regime legal das PM, pois, esta mesma lei vigora até hoje, decorridos que são mais de 20 anos após a sua publicação. No entanto, era claro que se pretendia levar a cabo alterações significativas ao regime legal das polícias municipais, nomeadamente o “(...) reforço da intervenção (...) no capítulo da segurança, deixando de ser meras polícias administrativas. Mais, o Relatório, Conclusões e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias²², salienta um “(...) alargamento das suas atribuições a iniciativas e programas específicos, e alargamento da competência territorial (...)” (p.1609).

A história da criação das polícias municipais de regime comum foi sendo construída sob a premissa do alargamento das suas competências. Pretendia-se a libertação de polícias das forças de segurança para o exercício de funções para as quais estavam especialmente vocacionadas e que não poderiam ser atribuídas às PM, mormente a prevenção e repressão criminais. Lembre-se que até à criação destas PM, cabia à PSP e à GNR a execução de inúmeras tarefas de cariz meramente administrativo, nomeadamente e entre muitas outras, a fiscalização do estacionamento irregular, o que impactava com as restantes funções de controlo do crime, impacto esse que o poder político procurou mitigar com a massificação das PM.

Das polícias municipais de Lisboa e Porto

As polícias municipais de Lisboa e do Porto (PMLP), têm uma história bem anterior e completamente diferenciada de todas as outras. Nos dias de hoje, o único denominador comum está relacionado com as atribuições, funções e competências estabelecidas na Lei-Quadro das polícias municipais²³, que também se aplicam às PMLP, por força do artigo 4º n.º 1 do seu regime legal.²⁴

A evolução histórico cronológica das PMLP confunde-se com a história da Polícia de Lisboa e do Porto, existindo mesmo autores que defendem que este facto seria suficiente para se concluir que as PMLP são mais antigas que a própria PSP nestas cidades. Clemente (1996, p. 180), apresenta-nos uma sequência cronológica da evolução do sistema policial português e aí podemos perceber que não havia um sistema nacional até meados do século XIX, altura em

²² Diário AR, n.º 28, II Série-A, de 15 de janeiro de 2004, p. 1608-1614.

²³ Lei 19/2004, de 20 de maio, artigos 2º, 3º e 4º.

²⁴ Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de janeiro.

que foi criada a Polícia Civil de Lisboa, em 1867, (Cosme, 2006, p. 74)²⁵. É precisamente esta Polícia Civil que viria a dar origem à PSP²⁶ com a reforma dos serviços policiais, já na primeira República, em 1918 e só em 1976 a teve a sua autonomia constitucional consagrada (Valente 2020, p. 212). O que existia eram Guardas Municipais nos grandes centro urbanos (Cosme, 2006, p.46), essencialmente, em Lisboa e Porto (Clemente, 1996, p. 78), ou seja, não existia uma polícia com a organização que a atual CRP prevê (artigo 272º), mas sim polícias organizadas ao nível do distrito e daí que alguns autores afirmem que as PMLP tenham sido o primeiro modelo de policiamento nestas cidades e só mais tarde tenham derivado para modelo de organização única para todo o território nacional²⁷.

Não querendo levar a nossa análise por esta via, importa antes destacar a história que, oficialmente, é assumida e que tem início em 1891²⁸ para a polícia municipal de Lisboa (PML) e 1938 para a polícia municipal do Porto (PMP).

Quanto à PML, importa destacar a oficialização do seu início pelo Governador Civil Interino de Lisboa, ao remeter o Ofício n.º 2045/1891, de 12 de setembro, requisitando dois guardas do Corpo de Polícia Civil de Lisboa, que passaram a estar na total dependência funcional, hierárquica e salarial da autarquia de Lisboa (Sousa, A., 2023, p. 201). Contudo, durante décadas, esta medida não foi capaz de prosperar, no sentido de vir a derivar numa verdadeira polícia municipal. Só 40 anos mais tarde, em 1931, e num período conturbado da nossa história²⁹, é que se constituiu com corpo de polícia municipal.

Relativamente ao Porto, a base jurídica para a criação da polícia municipal daquela cidade reside no Decreto-Lei 28417, de 17 de janeiro de 1938, que aprova a organização dos serviços da Câmara Municipal do Porto (CMP), que remete à PSP do Porto a Circular n.º 551, de 27 de junho de 1938, na qual requisita um subchefe e dez guardas, *a fim de ali prestarem serviço*.

A PSP, vê consolidada a sua organização em 1953 através do Decreto-Lei n.º 39 949, de 31 de dezembro, e previa o artigo 54º a existência de corpos privativos de polícia municipal nas Câmaras Municipais de Lisboa e Porto, sujeitos à disciplina da PSP, que lhes forneceria o pessoal, armamento e equipamento necessários. Estas PM viram a aprovar os seus primeiros

²⁵ Carta de Lei de D. Luís I, de 02 de julho de 1867.

²⁶ A Polícia Cívica de Lisboa é a sucessora da Polícia Civil de Lisboa e, posteriormente será a base para a fundação da PSP.

²⁷ Vide: Rollo, M. et. all., (2020, p. 17 e seg.); Cosme, (2006, p. 87 e seg.); Vaz, M. (2017, pp. 33 e seg.)

²⁸ O ano de 1835 é também apontado como o ano a partir do qual existe a PML, sendo, contudo, e de facto oficializada, apenas a 12 de setembro de 1891.

²⁹ Vide Rollo, 2020, p. 34 e seg.; Cosme, 2006, p.43 e seg.

regulamentos alguns anos mais tarde³⁰ vigorando estes até à publicação do Decreto-Lei 13/2017, de 26 de janeiro³¹. Nesse ano é aprovado o atual regulamento da PMP³² e no ano seguinte o da PML³³.

Havia, de facto, um histórico relativo a estas duas PM que não era comparável a nenhuma outra e isso foi determinante para que o legislador fosse adiando a sua integração no regime geral. Pelo meio, as PMLP foram ficando à margem de um processo regulatório próprio das demais PM³⁴ e mantiveram a sua ligação funcional à PSP.

Estado da arte

Definição do problema a Investigar

A definição de conceitos e breve caracterização histórica que acabamos de elencar, remete-nos para a base do nosso problema, no caso, a natureza jurídica do pessoal da PSP em funções nas PMLP. Pretendemos com este estudo investigar o que determinou a adoção do atual regime especial destas duas polícias municipais, e bem assim caracterizar o estatuto jurídico-legal dos seus profissionais, nomeadamente se preservam, ou não, o estatuto, - de que gozam todos os polícias da PSP-, de órgão de polícia criminal.

Com este trabalho procuramos, antes de mais, clarificar este problema que vem sendo objeto de discussão, quer no seio da organização policial, e aqui, incluímos a PSP e as PMLP, quer mesmo na esfera política³⁵. Depois, das leituras que levamos a cabo, percebemos que a discussão deste assunto não se demonstra suficientemente tratada na academia, podendo assim contribuir com este texto para enriquecer esta dimensão do problema e aclarar o estatuto destes profissionais de polícia. Na verdade, existem estudos que tratam as questões das polícias municipais, mas numa dimensão distinta da que nos propomos analisar, daí acreditarmos na importância e necessidade do nosso trabalho.

³⁰ Diário Municipal n. 7 360, de 07 de agosto de 1959 publica regulamento PML, alterado em 1985 (Diário Municipal n.º 14 641, de 24 de maio) e em 2002 (apêndice n.º 140-A – II série, de 23 nov. e suplemento BM n.º 461, de 19 dez.).

³¹ Decreto-Lei 13/2017, de 26 de janeiro

³² DR n.º 121, II Série, de 26 de junho de 2017, pp. 12880-12887.

³³ Aviso n.º 11359/2018, in DR n.º 157, II série, de 16 de agosto de 2018.

³⁴ Decreto-Lei n.º 197/2008, de 07 de outubro; Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro; Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de; Resolução da AR n.º 21/2011, de 17 de fevereiro.

³⁵ Vide reportagem no jornal SOL, de 26 de julho de 2024.

Assim, suportaremos a nossa investigação na revisão da bibliografia sobre o tema e na recolha de informação através da análise dos trabalhos parlamentares que deram origem aos diplomas legais que diretamente se relacionam com as PM, quer as de regime comum, quer a de regime especial, no caso, de Lisboa e do Porto, bem como, através da realização de entrevistas semiestruturadas aos protagonistas que, à data, tiveram intervenção direta na feitura do Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de janeiro e que estabelece o regime legal das PMLP.

Caracterização do objeto de estudo

A criação de forma massificada de polícias municipais era, claramente, uma intenção política que teve o seu auge com a revisão Constitucional de 1997. Debaixo do *chapéu* constitucional, surgiu a primeira Lei-Quadro das PM, em 1999, e a partir daqui estaria aberto o caminho para a massificação destes corpos policiais. Contudo, passados 25 anos, tal não se verifica e hoje menos de 10% dos municípios portugueses têm ao seu serviço polícias municipais³⁶, sendo que destes, e se excluirmos Lisboa e Porto, apenas quatro capitais de distrito aderiram à sua criação. Ora, não sendo esta a nossa problemática, ainda assim, não é de menor importância este facto tendo em conta o impacto que a natureza e estatuto legal dos seus profissionais têm no quadro das funções por si desenvolvidas. Ou seja, coloca-se aqui, desde logo, a questão de saber se estes corpos policiais dispusessem de outra natureza estatutária, nomeadamente se gozassem do estatuto de órgão de polícia criminal, se isso não impactaria na decisão dos municípios de criarem estes serviços. Mas como referimos, no nosso estudo apenas nos focaremos no estatuto dos polícias da PSP que prestam serviço nas PMLP e na seguinte problematização: Sendo estes profissionais quadros da PSP e estando vinculados ao seu estatuto profissional de origem³⁷, mantêm ou não o estatuto de OPC quando em serviço nestas duas polícias municipais? Mais, o Decreto-Lei que as regula, estipula como competência territorial os limites da área do município³⁸ e aqui poderá questionar-se que estatuto lhes cabe fora da área do município, isto é, adotam o estatuto de profissionais da PSP (*tout court*), ou de profissionais da PSP a prestar serviço nas PMLP?

Esta problemática leva-nos a uma outra questão de cariz mais ideológico e que se prende com legitimação da autoridade policial perante a população. Vaz, citando Garland (2017, p. 48),

³⁶ Vide anexo I

³⁷ Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro

³⁸ Artigo 4º do Decreto-Lei 13/2017, de 26 de janeiro, que remete para a o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

invoca isso mesmo, ou seja, segundo a autora, a primeira tarefa que as instituições públicas designam para si próprias é ver reconhecida e acatada a sua autoridade junto das comunidades em que atua. Ora, não sendo esta uma preocupação exclusiva dos nossos dias (idem), na verdade é uma preocupação dos polícias que prestam serviço nas PMLP. Estamos perante uma vulnerabilidade que importa assumir e procurar ultrapassar.

O nosso objeto de estudo centra-se assim na legitimação funcional dos polícias da PSP em funções nas PMLP, no caso, se havia ou não, por parte do legislador, nos diferentes momentos legislativos, intenção de que estes profissionais preservassem o estatuto de Órgão de Polícia Criminal. A nossa tese é de que não. Ou seja, das leituras que havíamos levado a cabo previamente ao início deste trabalho, o pensamento que dominava era o de que não havia qualquer intenção de que assim fosse. No entanto, e porque não havia certezas, decidimos, numa tentativa de encontrar respostas, realizar este trabalho,

Revisão bibliográfica

O interesse da academia sobre questões de polícia tem vindo, notoriamente, a aumentar e hoje são já várias as publicações disponíveis envolvendo quer as dimensões históricas quer as dimensões sociais do conceito. No caso das PM e dado tratar-se de uma realidade relativamente recente, o volume de publicações não abunda, mas ainda assim importa destacar aqui algumas delas.

A primeira referência que se impõe abordar é a obra publicada, já depois da IV Revisão Constitucional de 1997, por Catarina Sarmiento e Castro (2003), intitulada *A questão das Polícias Municipais*. O assunto era, à época, uma inteira novidade, daí a relevância do trabalho por si desenvolvido e que vem sendo citado pelos mais diversos autores³⁹, mesmo tratando-se de uma obra datada.

Daniel Donnelly (2013), publicou o livro *Municipal Policing in the European Union: Comparative Perspectives*, um estudo comparativo nos vinte e sete Estados da União Europeia e a forma como as autoridades locais encontraram soluções para o controlo social, nas dimensões do crime, do trânsito e das incivilidades. Uma obra de referência que não pode ser ignorada.

³⁹ Ex. Gomes Canotilho e Vital Moreira, nas anotações ao artigo 237º da CRP anotada (2014), Vol. II, pág. 772.

Mais recentemente e já depois da publicação do regime jurídico das PMLP, Marco Caldeira, Luís Alves, Jorge Silva Sampaio, Fernanda Carneiro da Silva e Ana Gouveia Martins publicaram esse mesmo regime jurídico anotado e que tem servido de base para o esclarecimento de algumas dúvidas aquando da aplicação desse quadro normativo.

Sobre a questão específica da problemática dos OPC, Rui Cardoso faz uma análise exaustiva num texto publicado em 2020 na Revista do Ministério Público, intitulado: *Órgãos de Polícia Criminal: o que são, os que são e os que não são*, e, conclui, mesmo admitindo opiniões contrárias, que as PM (todas elas), podem ser consideradas OPC's, texto que será seguramente uma referência de análise no nosso trabalho.

Numa perspetiva mais generalista dos estudos sobre polícia, aí sim, encontramos um vasto leque de publicações, nacionais e internacionais, seja na dimensão histórica, seja na dimensão organizacional ou até mesmo funcional. Uma dessas publicações e que guiou parte da nossa abordagem histórica, é a obra de Albino Lapa (1942 e 1964, vol. I e II, respetivamente), que retrata a História da Polícia de Lisboa, dando-nos uma verdadeira lição de história sobre os problemas de segurança pública na cidade de Lisboa e de como a política procurou encontrar soluções, culminando na criação da Polícia Civil a 2 de julho de 1867.

Mais tarde (1998), mas na mesma linha de análise histórica, Diamantino Sanches Trindade e Manuel dos Reis Jesus, publicam Subsídios para a História da Polícia portuguesa. Pelo meio, importa referir os textos de Maria Fernanda Rollo, Pedro Marques Gomes e Adolfo Cueto-Rodríguez, publicados em 2020, *Polícia(s) e Segurança Pública, História e Perspetivas Contemporâneas*. Por fim, impõe-se ainda um referência a Mascarenhas Barreto (1979) com a sua obra *a História da Polícia em Portugal*, enquanto interessante subsídio nesta matéria, desde as origens até finais do Século XX, e ainda uma referência à obra de João Cosme (2006) que nos conta a História da Polícia de Segurança Pública, das origens à atualidade.

Método

A análise ao problema que nos propomos estudar, tem como base de sustentação as ciências jurídicas, sem ignorar a dimensão organizacional das instituições, pois só assim poderemos compreender a sua natureza, adiantar algumas consequências e apresentar algumas propostas para futuro.

Assim, o nosso trabalho assenta numa pesquisa bibliográfica e na análise de documentação específica sobre o tema, nomeadamente os documentos relativos aos trabalhos preparatórios dos diversos diplomas legais que diretamente dizem respeito às PM, bem como estudos e outros documentos programáticos. Como complemento da análise documental, levaremos a cabo entrevistas semiestruturadas aos diferentes protagonistas que, em 2017, diretamente estiveram envolvidos na criação do regime legal das PMLP, procurando realçar as dimensões política, estratégica e operacional do problema. Assim, foram identificadas as seguintes personalidades a serem entrevistados: Ministra da Administração Interna, Professora Constança Urbano de Sousa; Presidentes das Câmaras Municipais de Lisboa e do Porto, Dr. Fernando Medina e Dr. Rui Moreira, respetivamente; Diretor Nacional da PSP, Superintendente-Chefe Luís Farinha; e Comandantes das Polícias Municipais de Lisboa e do Porto, Superintendente Paulo Caldas e Superintendente António Leitão da Silva, respetivamente.

Trata-se de uma abordagem de natureza iminente qualitativa que pretende ir para lá da descrição objetiva dos factos, sem descuidar da visão prospetiva da criação de cenários, cientes, porém, de que este tipo de abordagem implica uma série de limitações, sobretudo quando agregada aos instrumentos que nos propomos utilizar.

Resultados da investigação

Da análise documental

Polícias Municipais de Regime Comum

A análise das atas das reuniões prévias à publicação do regime legal das polícias municipais, implica que começemos, desde logo pela Lei 32/94, de 29 de agosto. Esta Lei, tem origem na proposta de lei 100/VI⁴⁰, e surge com o propósito de disciplinar e *separar de águas* entre as competências destes serviços das competências das forças de segurança de âmbito nacional. Logo aqui, ficaria claro que aos municípios *é vedado o exercício das atividades previstas na legislação de segurança interna e nas leis orgânicas das forças e serviços*⁴¹. Ou seja, *ab initio*, não era intenção do legislador, criar verdadeiros corpos policiais com competências de OPC. Pretendia sim o legislador, e no seguimento de outras reformas implementadas no capítulo da

⁴⁰ Diário AR n.º 49, II Série-A, de 23 de junho de 1994.

⁴¹ Texto do artigo 2º n.º 2 da proposta que se reproduziu na íntegra no texto da Lei 32/94, de 29 de agosto.

Segurança Interna⁴², criar um quadro normativo definidor das competências dos municípios em matéria de polícia administrativa, que se traduzia na *verificação do efetivo cumprimento, pelos cidadãos, das leis administrativas*⁴³. A responsabilidade pela fiscalização e manutenção da ordem, tranquilidade e segurança pública e repressão dos desvios a esses valores é cometida a entidades que recebem a designação de polícia, isto é, funções reservadas ao Estado e não às autarquias. Lembremos que, por esta altura, existiam já e em plenas funções nove polícias municipais, para além das de Lisboa e do Porto, sem, contudo, um quadro normativo definidor das reais competências e atribuições⁴⁴.

Relativamente às PMLP, questionava-se o facto dos seus agentes serem requisitados à PSP, o que constituía um elemento de confusão com a atividade daquela força policial e criava problemas na gestão dos seus recursos humanos. Acrescia ainda o facto de se tratar de um *corpo privativo militarizado*⁴⁵, isso é, um serviço com estrutura idêntica à das forças de segurança, reforçado pelo facto do seu pessoal ser proveniente da PSP, onde mais de 600 agentes com elevado grau de preparação exercem funções de “exigência menor”.

O legislador, dando corpo à vontade do Governo, procurava assim recuperar os polícias da PSP em funções nas PMLP com o argumento de que faziam falta ao normal efetivo destinado à segurança pública e acrescentava: *“divorciam-se da sua origem e função principal, passam à categoria de funcionários administrativos e deixam de ser, na essência, polícias de segurança pública”*⁴⁶.

Do ponto de vista político, era, assim, evidente que se pretendia a descentralização administrativa, mas tal não poderia beliscar o princípio da unidade do Estado (artigo 6º da CRP), onde cabe a segurança interna. Aos municípios não cabiam funções de polícia de segurança pública, mas sim funções de polícia administrativa.

Os princípios elencados nesta proposta de lei e que vieram a ter continuidade no texto final da Lei n.º 32/94, de 29 de agosto, acabaram por sair reforçados, cinco anos mais tarde, com publicação da nova Lei-Quadro das Polícias Municipais, no caso a Lei n.º 140/99, de 28 de agosto. Este facto é bem evidente no Relatório e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da AR, à proposta de lei inicial, com o n.º

⁴² Redefinição das atribuições do, entretanto extinto, SEF; Extinção da Guarda Fiscal e criação da Brigada Fiscal na GNR; redefinição do dispositivo da PSP e da GNR com a criação de Superesquadras.

⁴³ Diário da AR n.º 73, I Série, de 19 de maio de 1994, p. 2377

⁴⁴ idem, p. 2378).

⁴⁵ Referência ao artigo 163º do Código Administrativo de 1940

⁴⁶ Diário AR n.º 73, I Série, de 19 de maio de 1994, p. 2378.

222/VII. Segundo este relatório, pretendia-se conter todo um novo regime de PM (ponto 3) e acrescenta que relativamente às atribuições e competência, esta proposta aumenta-as consideravelmente face à legislação anterior (ponto 4), para concluir pela intenção de atribuir às polícias municipais verdadeiras funções de segurança interna (ponto 5)⁴⁷.

Ainda assim, no capítulo referente às competências, uniforme e armamento dos agentes de polícia municipal, esta proposta de lei limita-se a manter o que já existia na lei anterior. Porém, no caso das PMLP, verifica-se uma ligeira mudança de rumo quanto ao processo de transição destes polícias para o regime geral⁴⁸. O regime anterior era muito claro quanto a esta obrigatoriedade e momentos em que deveria acontecer, porém, na proposta agora apresentada, apenas se diz que *poderão beneficiar de um regime especial transitório por um período não superior a cinco anos*⁴⁹, não especificando a forma como deveria ser aplicado esse período de transição.

Da leitura da proposta de lei n.º 222/VII, bem como do texto final da lei com origem nesta proposta, a Lei n.º 140/99, de 28 de agosto, mais uma vez resulta evidente que não era intenção do legislador atribuir aos polícias das PM, incluindo as de Lisboa e do Porto, o estatuto de OPC. Pretendia-se sim criar polícias de natureza administrativa, distintas das forças de segurança relativamente às dependências hierárquicas, atribuições e competências, modo de criação, formação, estatuto, designação e distintivos, armamento e equipamento. Ainda assim e por força do artigo 237º da CRP, as PM *cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais*⁵⁰, o que deu origem a interpretações divergentes quanto a verdadeira natureza destes conceitos.

Esta Lei-Quadro das PM vigorou até maio de 2004. No entanto, em outubro de 2003 deu entrada na Assembleia da República a proposta de Lei n.º 366/IX onde fica clara a intenção de mudança por parte do legislador relativamente à atribuição a estes corpos policiais, do estatuto de OPC. Pretendia-se uma verdadeira revolução no regime legal das polícias municipais. tal como estava expresso no artigo 3º n.º 3 da citada proposta,⁵¹ onde se dizia que, *para os efeitos estritamente conexos com as suas funções e no exercício das suas competências, a hierarquia e os agentes das polícias municipais consideram-se OPC para os*

⁴⁷ Diário da AR n.º 33, II Série-A, de 30 de janeiro de 1999.

⁴⁸ Artigo 13º da Lei 32/94, de 29 de agosto

⁴⁹ Texto do artigo 24º da proposta de lei n.º 222/VII, que viria a ser igual à redação final da lei.

⁵⁰ Artigo 2º n.º 2 da Lei 149/99, de 28 de agosto.

⁵¹ disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/parlamento/19-2004-270386>

efeitos previstos na lei processual penal. No entanto, e pese embora fosse clara a intenção do legislador, tal acabou por não vingar e a primeira oposição a esta intenção é expressa pelo relator do Relatório, Conclusões e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias da Assembleia da República⁵².

Sobre este ponto específico, o relatório faz uma análise jurídica do conceito de OPC, e é precisamente com base nessa análise que “arrasa” a intenção do legislador, começando por afirmar que, ao se introduzir a *hierarquia (de forma imprecisa), ao rol de OPC's se pretenderia alterar o estado de coisa*⁵³, desde logo porque esta intenção esbarraria nos limites constitucionais do artigo 237º, n.º 3, ou seja, segundo o relator, não podem as polícias municipais ser qualificadas como órgãos de polícia criminal, ainda que nos termos da proposta apresentada.

O próprio projeto de lei não é consequente nesta matéria pois, ao longo de todo o projeto não concretiza essa intenção com a atribuição às PM de reais competências de prevenção e investigação criminais. O projeto alarga-as, mas apenas lhes cabe denunciar os crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas. Nada se diz quanto à prevenção de crimes e muito menos quanto à sua investigação, e acrescenta que, se as PM têm competências para atuar até à chegada do OPC, tal só pode ser interpretado como significando que estas não são OPC.

No campo das detenções por prática de crimes, esclarece ainda o relator que as PM, por força do artigo 255º do Código de Processo Penal (CPP), se assemelham mais com uma “*qualquer pessoa*” do que com um OPC. Do mesmo modo, as polícias municipais apenas podem identificar “*infratores*” e não “*suspeitos*” respeitando assim o previsto no artigo 250º do CPP.

Perante este parecer, o assunto acabaria por merecer uma apurada discussão na Reunião Plenária da Assembleia da República de 14 de janeiro de 2004⁵⁴. Na apresentação da proposta, o Deputado Luís Marques Guedes defendia a equiparação das PM a OPC, apenas para reforçar a autoridade dos seus agentes e melhorar a sua eficácia operacional, no estrito plano das suas competências de polícia administrativa. Isto é, tratava-se de dotar as PM de poderes de autoridade absolutamente imprescindíveis à prática de atos processuais penais, como o levantamento de autos e a execução de mandados ou detenções em situações de emergência.

⁵² Vitalino Canas. In Diário da AR n.º 28, II Série-A, de 15 de janeiro de 2004.

⁵³ Relatório, Conclusões e Parecer, in Diário da Assembleia da República n.º 28, II Série-A, de 15 de janeiro de 2004. 1611.

⁵⁴ Diário AR n.º 38, de 15 de janeiro de 2004.

Defendia ainda o orador que *não se pretende que as PM tenham qualquer tipo de intervenção no plano da investigação criminal.*

As dúvidas sobre o mérito desta proposta persistiram ao longo de todo o debate e acabou por não merecer acolhimento na redação final da Lei, sobretudo porque acreditavam alguns deputados⁵⁵ que a atribuição do estatuto de OPC às PM seria gerador de alguma confusão entre o que seriam competências destas últimas com as das forças de segurança. Na verdade, não se vislumbra nestas intervenções uma clara discordância com o princípio que a proposta encerra em si mesma, mas ainda assim não a podem aceitar por acreditarem que, entre outros, não passaria no crivo constitucional.

Assim sendo, acabou por haver uma negociação entre os diferentes partidos políticos no sentido de não se avançar com esta alteração⁵⁶ e até aos dias de hoje a Lei-Quadro das PM não se alterou no que a esta matéria diz respeito. No entanto, as dúvidas permanecem, e não há um pensamento dominante sobre o assunto.

Cardoso (2020, p. 209), afirma que “*sendo Entidades Policiais e competentes para levar a cabo atos de recolha e conservação de prova de crime, na dependência funcional das Autoridades Judiciais, podem (as Polícias Municipais), ser consideradas OPC’s, ainda que com competências limitadas (específicas não reservadas)*”. E Acrescenta que *podem* (e não “devem”), porque as competências de cada PM são definidas taxativamente na deliberação municipal que as cria⁵⁷ e podem ali não constar competências de recolha e conservação da prova do crime. No caso das PMLP, o regulamento de cada uma delas, no capítulo das competências, vai ao encontro do que defende este autor.

Esta opinião é, parcialmente, contrariada por Paulo Dá Mesquita (p. 209), pois, pese embora a lei reconheça às PM o exercício de algumas competências como se fossem OPC’s, isso não lhes confere tal estatuto. E é totalmente contrariada por Guedes Valente (2017, pp 81 a 111). Este último autor faz uma exaustiva caracterização das diferentes dimensões da natureza das PM de regime comum e conclui que as PM não têm competências de OPC⁵⁸. No entanto reconhece as divergências, a que chama de “*questiúnculas*”, e acrescenta que os *agentes de*

⁵⁵ Vide Diário AR n.º 38, de 15 de janeiro de 2004, pp. 2177-2182.

⁵⁶ Na votação final global do texto final, a Lei teve, mesmo, os votos a favor do PS, além do PSD e do CDS/PP.

⁵⁷ Artigo 12º, n.º 1 da Lei 19/2004, de 20 de maio, e artigo 3º al. a) do Decreto-Lei 197/2008, de 07 de outubro.

⁵⁸ Páginas: 80, 96, 100,101,103, 105 e 108.

polícia municipal têm uma natureza hibridamente esfumada (...) que permitiu criar uma dúvida de atuação diária, que urge solucionar, sob pena criar confusão (...). (p.111, in fine)

As dúvidas quanto à natureza do regime legal das PM que a atual Lei-Quadro não conseguiu dissipar, mereceram mesmo a intervenção do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) em 2008⁵⁹, cujo parecer nos apresenta algumas conclusões nesta matéria, nomeadamente: a), que as PM não constituem forças de segurança, estando-lhes vedado o exercício de competências próprias de OPC's, exceto nas situações referidas no artigo 3º n.ºs 3 e artigo 4º da Lei n.º 19/2004; e b), não sendo as PM OPC's, está vedado aos respetivos agentes a competência para a constituição de arguido, a não ser nos inquéritos penais que podem desenvolver, conforme disposto no artigo 3º n.º 3 da Lei 19/2004. Ou seja, de acordo com este parecer, a Lei-Quadro das PM não exclui completamente estes corpos policiais de competências atribuídas a OPC's, mesmo não sendo considerados órgãos de polícia criminal e, portanto, não houve um cabal esclarecimento relativamente a esta matéria.

Tanto assim é, que a interpretação das intervenções das PM, no caso as de regime comum, continuou a gerar divergências no seio das magistraturas Judicial e do Ministério Público⁶⁰ (MP), o que determinou a publicação de jurisprudência sobre o tema, sempre no mesmo sentido de não atribuir às PM quaisquer competências de OPC. No entanto, nenhuma desta jurisprudência se reporta às PMLP, mas sim às PM de regime comum.

Polícias Municipais de Regime Especial

As PMLP, gozam, como vimos, de um regime especial, criado em 2017 pelo Decreto-Lei 13/2017, de 26 de janeiro, dando cumprimento ao artigo 21º da Lei-Quadro das PM⁶¹. Saliente-se que a proposta inicial deste diploma legal resulta dos trabalhos conjuntos entre o Ministério da Administração Interna (MAI), a PSP e as Câmaras Municipais de Lisboa e do Porto e, por isso mesmo, sofreu apenas algumas alterações de pormenor em fase de aprovação por parte do Governo.

⁵⁹ Parecer n.º P000282008, de 12.08.2008

⁶⁰ Processos do Tribunal da Relação de Lisboa, n.º 34/20.9PBCSC.L1-3 de 29.07.2020 e n.º 244/20.9PCCSC.L1-5 de 23.03.2021, disponíveis em:

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/34-2020-190159675>

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/244-2021-190082475>

⁶¹ vide Diário da Assembleia da República n.º 38, I Série, de 15 de janeiro de 2004, p. 2175, relativamente à opção por um regime especial e não pela integração no regime geral.

Em todo o caso, importa que se destaque o seguinte: na proposta inicial, no seu artigo 2º n.º 3, *in fine*, previa-se uma remissão para o atual artigo 3º n.º 5, da Lei 19/2004, de 20 de maio sob epígrafe *competências*. Ora, este artigo da LQPM diz que: “*sem prejuízo do disposto nos números anteriores, é vedado às polícias municipais o exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal*”. Contudo, esta remissão não consta da redação final do atual regime especial das PMLP e, portanto, não expressa que esteja vedado às PMLP o exercício de competências próprias de OPC, permanecendo, assim, a dúvida quanto à real intenção do legislador.

Por outro lado, no texto dessa mesma proposta inicial, no artigoº 4º, sob epígrafe *atribuições e competências*, previa-se que as competência seriam as decorrentes da Lei 19/2004, sem mais. Contudo, na redação final deste regime especial das PMLP, foi acrescentada a frase “*bem como as demais previstas na lei*”. Ora, conjugando as normas do atual regime das PMLP com o artigo 11º, n.º 2, al. b) da Lei Orgânica da PSP (LOPSP)⁶², que diz que *se consideram OPC todos* (sublinhado nosso) *os elementos da PSP com funções policiais incumbidos de realizar quaisquer atos ordenados por autoridade judiciária ou determinados pelo CPP*, parece haver aqui uma clara intenção de não retirar aos polícias (da PSP) em funções nas PMLP o estatuto de OPC. O mesmo não se pode dizer das PM de regime comum, pois, na Lei-Quadro que as regula, diz-se expressamente que tal lhes vedado (artigo 3º n.º 5).

Neste cenário de incertezas quanto ao estatuto dos polícias da PSP em serviço nas PMLP, procuramos alguns esclarecimentos junto dos intervenientes diretos na elaboração do regime especial, como referido anteriormente e que passamos a analisar de seguida.

Antes, porém, importa referir que foram endereçados convites às 6 personalidades identificadas, contudo, apenas 4 se mostraram disponíveis para responder. Ainda assim, acreditamos que os esclarecimentos prestados são relevantes para a nossa investigação.

As declarações foram gravadas mediante autorização e transcritas para texto em anexo (II) a este trabalho.

⁶² Lei 53/2007, de 31 de agosto.

Da análise das entrevistas

Questão 1

A primeira dúvida que procuramos esclarecer com esta questão, prendia-se com a opção política de não ter sido dado cumprimento à norma que previa a transição das PMLP para o regime geral das PM⁶³, mas sim ter-se criado um regime especial para estas duas polícias municipais.

As respostas obtidas são de total unanimidade. Não se afigurava pacífico quebrar uma ligação histórica secular que existia entre estas duas PM com os seus quadros oriundos da PSP e por isso o processo foi sendo adiado e culminou mesmo na adoção de um regime especial.

Até ao surgimento do Decreto-Lei 13/2017, os polícias da PSP a prestar serviço nas PMLP, tinham um estatuto que não era muito claro e a própria lei impunha uma definição desse mesmo estatuto. Ora, foi precisamente para dar cumprimento a essa obrigação (tardia, é certo), que o Governo, à época, publicou o citado Decreto-Lei 13/2017, de 26 de janeiro. Era só esta a intenção e que passava por definir as mais variadas questões relacionadas com a situação profissional dos polícias da PSP em funções nas PMLP.

Ainda assim, impõe-se que destaques as declarações do então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa (PCML), Dr. Fernando Medina que é perentório a afirmar que se pretendia *assegurar em definitivo a assunção clara de que a competência do trânsito era exercida pela polícia municipal e não pela PSP*. Ou seja, é verdade que se impunha regular toda a prática relativamente às questões formais dos polícias da PSP em serviço nas PMLP, sem alterar o que já existia pois era evidente que teriam de manter o seu estatuto de polícias da PSP e não derivar numa *divisão de fiscais*, mas aproveitou-se a oportunidade para deixar claro que as PMLP passariam, em definitivo, a ter competências na área da fiscalização e regulação do trânsito nestas duas cidades.

Conclui-se assim, que não havia qualquer intenção de criar um regime que atribuísse aos polícias da PSP em funções nas PMLP quaisquer outras atribuições ou competências que se possam enquadrar no âmbito das competências dos OPC.

⁶³ Artigo 13º n.º 2 da Lei 32/94, de 29 de agosto, que veio a ser transferido para a Lei 140/99, de 28 de agosto, artigo 22º. Este último, revogado pelo artigo 21º da Lei 19/2004, de 20 de maio.

Questão 2

Nesta segunda questão, procurávamos perceber as razões para a mudança operada no seio das PMLP, a partir da publicação do Decreto-Lei 13/2017, mudança essa que se prendia com a autonomia de que estas duas PM gozavam em matéria criminal, sempre no âmbito das suas competências. A partir desta data, as PMLP assumiram uma mudança de paradigma e passaram a exercer apenas as competências que a Lei-Quadro da PM de regime comum lhes atribui.

As respostas obtidas vão num sentido comum, embora com algumas nuances que importa destacar e, desde logo, o momento em que essa autonomia criminal deveria ter deixado de existir. A Professora Constança Urbano de Sousa defende que essa mudança deveria ter ocorrido, não em 2017, mas em 1999, altura em que foi publicada a primeira Lei-Quadro das PM. Do lado oposto estavam os Comandantes das PMLP que, até essa data, eram de opinião que os polícias ali em funções gozavam do estatuto de OPC e assim foram atuando até à entrada em vigor do atual regime especial das PMLP.

Segundo ainda os nossos entrevistados, o facto de os polícias das PMLP serem oriundos da PSP transferia para “esfera mental” de cada um deles, a ideia de que preservavam o estatuto OPC, pois não havia lei que previsse o contrário. Ora, tudo isto acabou por ficar um pouco mais claro a partir de 2017, embora persistam interpretações que sugerem a manutenção desse estatuto por serem, precisamente, quadros da PSP.

Esta incerteza fica ainda mais evidente porque existe no atual estatuto uma norma que prevê a *requisição de meios*⁶⁴ e, tal como afirma o então PCML, *num dia o polícia da PSP em serviço nas PMLP, sai das instalações da PM com a sua farda, entra numa sala das instalações da PSP, troca de farda e de arma e imediatamente deixa de ser polícia iminentemente administrativo para passar a exercer funções de segurança pública*. Ora, tudo isto não contribui para pacificar a questão, mas sim elevar os níveis de frustração destes polícias, o que não traz quaisquer benefícios para quem quer que seja.

Podemos, assim, concluir que a mudança operada em 2017 teve um misto de necessidade e de obrigatoriedade. Necessidade porque se impunha terminar com as divergências de interpretação no que ao estatuto de OPC dizia respeito; Obrigatoriedade porque a lei assim o exigiu e as PMLP a partir de então não mais tiveram autonomia de ponto de vista criminal.

⁶⁴ Artigo 6º

Questão 3

Com esta questão, pretendíamos obter a opinião direta de cada entrevistado relativamente à possibilidade de as PMLP, dada a natureza dos seus operacionais e apenas no âmbito das competências que a lei lhes atribui, poderem gozar do estatuto de OPC. Aqui, as opiniões são divergentes.

Destaco a opinião da Sr.^a Professora Constança Urbano de Sousa que, claramente, não admite que tal seja possível, sobretudo à luz do atual quadro legal, ainda que estejamos a falar de polícias oriundos da PSP. Contudo, o Dr. Fernando Medina também é muito claro ao afirmar que *as leis mudam-se! O poder político existe para determinar aquilo são as competências e as atribuições de cada organismo do Estado*. E por isso, admite, tal como os demais entrevistados, que as PMLP possam perfeitamente gozar do estatuto de OPC até porque existe já uma aprendizagem e ensinamentos suficientes para que se possa pensar numa revisão do Decreto-Lei.

Conclui-se assim que persistem as divergências, mas parece claro que se impõe um debate esclarecido sobre este tema. Continuar com o atual *status* implica continuar a desperdiçar recursos, que nos dias que correm, cada vez menos se compreende.

Conclusões

As polícias municipais são uma realidade em Portugal, embora seja evidente que não podemos falar de um caso de sucesso, pois apenas uma pequena percentagem de municípios adotou a criação deste serviço. Alguns fatores estarão a contribuir para isso, nomeadamente os custos reais associados à sua implementação, bem como o conforto de os municípios poderem sempre contar com as forças de segurança para levar a cabo todo um conjunto de tarefas de policiamento administrativo local (Guerra, 2017, p.33). Ou seja, a inexistência de polícias municipais não é sinónimo de ausência fiscalização das competências que lhes caberiam.

De todo o modo, os municípios de Lisboa e do Porto contam com uma dimensão histórica bem diferente. As suas polícias municipais são pioneiras no tempo e regem-se por um estatuto diferenciado das demais polícias municipais, sobretudo no que respeita à origem dos seus quadros, algo que é apreciado pelos responsáveis políticos diretos que vêm garantida uma disciplina e dedicação ímpar e não equiparável com as demais. Acresce que se trata de profissionais com uma capacidade técnica e de organização de que nenhuma outra polícia municipal dispõe. Estes e outros fatores estão mesmo na origem de tentativas de replicar o modelo noutros municípios⁶⁵, o que se afigura de difícil concretização.

Esta dimensão histórica foi determinante para que estas duas polícias municipais não transitassem para o regime geral das polícias municipais, mas viessem a beneficiar de um regime especial que lhes permite continuar a usufruir do estatuto profissional do pessoal com funções policiais da PSP. Contudo, o processo não foi pacífico e continua a não o ser, senão vejamos:

- No debate político de criação do regime legal das polícias municipais, desde o seu início em 1994 até à publicação da atual Lei-Quadro, em 2024, são evidentes as discordâncias entre os protagonistas na AR⁶⁶. É certo que havia concordância entre os partidos políticos quanto à necessidade de se criar o regime legal das polícias municipais, mas nada mais do que isso. Eram evidentes as divergências quanto à natureza, funções, atribuições e competências que lhes seriam atribuídas;

⁶⁵ <https://www.acorianooriental.pt/noticia/camaras-do-funchal-e-de-ponta-delgada-querem-policia-municipal-constituída-por-agentes-da-psp-361126>

⁶⁶ Vide declarações da Sr^a Professora Constança Urbano de Sousa, questão 3

- Chegou mesmo a ser usada a expressão “xerifes” para definir a possibilidade de os Presidentes de Câmara disporem, às ordens, de um corpo policial, ainda que com competências limitadas, o que gerou forte discussão entre alguns dos senhores Deputados;
- Até mesmo quando estava em causa a definição da natureza das competências, o processo teve as suas divergências. Se no início era evidente que não havia qualquer intenção de atribuir às polícias municipais, a todas elas, competências de OPC, na revisão da Lei-Quadro em 2004, esta vontade mudou e era evidente a intenção de lhes atribuir tal estatuto. Contudo, a vontade dos partidos preponentes não vingou e a Lei publicada diz expressamente o contrário⁶⁷.
- A Lei-Quadro das PM previa que as PMLP seriam objeto de um regime especial a aprovar por Decreto-Lei. É certo que não se estipulou um prazo, mas só 14 anos mais tarde é que esse regime foi aprovado;
- Durante esse tempo em que vigorou uma espécie de vazio legal, as PMLP foram gerindo a sua atuação como o vinham fazendo até então, ou seja, atuavam no pressuposto de que a Lei-Quadro das PM não se lhes aplicava e por isso mantinham todas as prerrogativas da sua condição de órgãos de polícia criminal.

Com a publicação do estatuto das PMLP, para além de se terminar com o vazio legal que existia, passou a clarificar-se que estas duas PM são diferentes das demais. Diferentes na forma de recrutamento do seu pessoal e diferentes nas competências que lhes cabem, pois para além assumirem em definitivo as competências de todas as outras PM, assumiram ainda e de facto as competências no âmbito da regulação e fiscalização do trânsito nas cidades de Lisboa e do Porto. Contudo, apenas no que se refere à matéria contraordenacional, sendo claro que não têm competências em matéria criminal.

As PMLP veem assim e desde então, a desenvolver a sua ação na certeza de que não gozam do estatuto de OPC⁶⁸. No entanto, algumas considerações terão de ser aqui feitas, até porque, do ponto de vista operacional, a mudança desta condição traria vantagens para todos os protagonistas, sobretudo porque se eliminaria a necessidade de duplicação de recursos para uma mesma intervenção policial, ao mesmo tempo que se garantiria o reconhecimento institucional perante o público que serve. Ou seja, não gera qualquer eficiência que se imponha

⁶⁷ Artigo 3º n.º 5 da Lei 19/2004, de 20 de maio.

⁶⁸ Apesar de se ter assumido esta condição, também existe a noção que não há unanimidade na doutrina.

um duplicação de meios em intervenções policiais perfeitamente inócuas e completamente balizadas pela lei.

Aos polícias da PSP, em funções nas PMLP, é-lhes atribuída uma condição especial de polícias submetidos a um estatuto, em tudo, mais exigente do que o estatuto dos agentes de polícia municipal de regime comum. O expoente máximo dessa exigência é a privação do direito à greve⁶⁹, que às demais está garantido⁷⁰. Ora, se aos polícias da PSP em funções nas PMLP lhes é imposto o mesmo estatuto que os demais polícias da PSP, então que o seja na sua plenitude. A todos aproveitará e ficarão de imediato excluídas um conjunto de dúvidas que diariamente se colocam a estes operacionais. Algumas delas foram já aqui analisadas, mas outras convém também trazer a debate, nomeadamente:

- De que estatuto gozam os polícias da PSP em funções nas PMLP quando não estiverem no exercício de funções e/ou fora dos limites territoriais da área do município, ou seja, que estatuto aplicar a estes polícias quando no gozo do seu período de descanso e/ou fora dos limites territoriais de atuação?
- De que condição gozam quando lhes for imposto o cumprimento do artigo 6º do Decreto-Lei 13/2017, de 26 de janeiro, isto é, quando a *casa mãe* os requisitar para reforço operacional dos comandos metropolitanos de Lisboa e do Porto da PSP?

Todas estas dúvidas permanecem por esclarecer e, não obstante alguns ajustes que possam, entretanto, e do ponto de vista operacional, ter sido feitos, impõe-se uma intervenção urgente do poder político no sentido de clarificar não só o estatuto dos polícias da PSP em funções nas PMLP, mas também criar reais condições para que possam estes homens e mulheres manter o sentimento de pertença à instituição que representam, no caso a PSP. Por isso acreditamos na relevância destes polícias preservarem o estatuto de OPC quando em funções nas PMLP, e, claro está, no estrito cumprimento das competências que a lei lhes atribui.

⁶⁹ Artigo 3º n.º 1 al. d) da Lei 14/2002, de 19 de fevereiro, alterada pela Lei 14/2019, de 18 de julho.

⁷⁰Vide Decreto-Lei n.º 238/2009, 16 de setembro, artigos 4º e 16º n.º 1.

<https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2022/09/12/policias-municipais-em-greve-na-quarta-feira/299452/>

Bibliografia

Afonso, J. (2015), A Privatização de Funções de Segurança Pública Interna: funções inalienáveis do Estado de direito democrático e novo paradigma de descentralização do exercício de poderes de polícia, UAL (tese de doutoramento)

Disponível em:
[https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2617/1/TESE%20DOUTORAMENTO_Jo%
3o%20Afonso_VF_15-02-2016.pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2617/1/TESE%20DOUTORAMENTO_Jo%c3%a3o%20Afonso_VF_15-02-2016.pdf)

Afonso, J. (2018), Polícia: Etimologia e evolução do conceito, Revista Brasileira de Ciências Policiais, v.º 9, n.º 1 p. 213-260.

Barreto, M. (1979), História da Polícia em Portugal: polícia e sociedade, Braga Editora, Lisboa.

Caldeira & al., (2018), O Regime Jurídico das Polícias Municipais de Lisboa e Porto Anotado, Nova Causa, edições jurídicas.

Canotilho, J. Gomes, 2002, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 6ª Edição, Almedina, Coimbra.

Canotilho, J. Gomes & Moreira, V., (2014), Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra Editora.

Cardoso, R. (2020), Órgãos de Polícia Criminal: o que são, os que são e os que não são, Revista do Ministério Público n.º 161, pp 171-234

Castro, C. (2003), A questão das Polícias Municipais, Coimbra editora.

Clemente, P. (1996), Da Polícia de Ordem Pública, Governo Civil do Distrito de Lisboa.

Cosme, J. (2006), História da Polícia de Segurança Pública: das origens à atualidade, Edições Sílabo.

Donnelly, D. (2003), Municipal Policing in the European Union: Comparative Perspectives, Palgrave Macmillan, London.

Freitas, S. 2022, Das Polícias Municipais - Do alfa ao ómega, ISCPSI

Garcia M. (1994), Da Justiça Administrativa em Portugal, Universidade Católica Portuguesa, editora.

Garland, D. 2002, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press.

Guerra, Luís, (2017) *As Polícias Municipais e a Municipalização da segurança: Tendências, Caminhos e Destinos*, ISCPSI

Gonçalves, G., (2017), *Polícia e modernidade: as múltiplas dimensões de um objeto historiográfico*, in *Polícia e Polícias em Portugal: Perspetivas Históricas*, editora Mundos Sociais, Lisboa.

Maia, C., 2018, *Da atividade das Polícias Municipais: A intervenção perante o crime (Poder ou dever de atuação)*, ISCPSI.

Mendonça, N., 2020, *Da atividade das Polícias Municipais: a solicitação para o desempenho de funções exclusivas dos Órgãos de Polícia Criminal no Comando Metropolitano de Lisboa*, ISCPSI.

Partido Socialista (1995) programa eleitoral de Governo do PS e da Nova maioria. in: https://ps.pt/wp-content/uploads/2024/01/1995-P-Eleitoral-PS-Nova-Maioria_Legislativas_1995_.pdf

Rollo, M. et. all., (2020), *Polícia de Segurança Pública, uma breve síntese histórica*, in, *POLÍCIA(S) E SEGURANÇA PÚBLICA, história e perspetivas contemporâneas*, MUP, pp. 17-66.

Sousa, A. (2023), *Manual de Direito Policial: Direito da ordem e segurança públicas*, 2ª edição, VidaEconómica, Porto.

Valente, G. (2020), *A polícia (e a segurança) no quadro histórico-jurídico-constitucional de Portugal*, in, *Polícia(s) e Segurança Pública: história e perspetivas contemporâneas*, MUP, pp 189-215.

Valente, M., (2017), *Teoria Geral do Direito Policial*, 5ª edição, Almedina.

Vaz, M.J. (2017), *Polícia, autoridade e população em Lisboa, c. 1867-1910*, in, *Polícia e Polícias em Portugal: Perspetivas Históricas*, editora Mundos Sociais, Lisboa.

Outras referências

Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 0002971, de 12-08-2008.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, Processo 244/20.9PCCSL.L1-5, de 23 de março de 2021.

Acórdão Tribunal da Relação de Lisboa, Processo 34/20.9PBCSCL1-3, de 29 de julho de 2020.

Diplomas legais:

Lei 32/94, de 29 de agosto, (revogada): Disciplina as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respetiva atuação.

Lei 140/99, de 28 de agosto (revogada): Estabelece o regime e forma de criação das polícias municipais.

Lei 19/2004, de 20 de maio: Revisão da Lei-Quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais.

Decreto-Lei 13/2017, de 26 de janeiro: regime legal das polícias municipais de Lisboa e Porto.

Decreto-Lei 243/2015, de 19 de outubro: Estatuto profissional do pessoal com funções policiais da PSP.

DR, 2ª Série, n.º 121, de 26 de junho 2017: Regulamento da polícia municipal do Porto.

DR, 2ª Série, n.º 157, de 16 de agosto de 2018: Regulamento da polícia municipal de Lisboa.

Constituição da República Portuguesa: Artigos 165º, 237º e 272º.

Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto: Aprova a orgânica da PSP (LOPSP).

Lei 49/2008, 27 de agosto: Lei de organização e investigação criminal (LOIC).

Código de Processo Penal, artigos 1º, 55º, 56º, 263º.

Processo parlamentar:

IV Revisão Constitucional de 1997, Lei Constitucional 1/97, de 20 de setembro.

<https://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx>

Lei 32/94, de 29 de agosto.

<https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/parlamento/32-1994-219370>

Lei n.º 140/99, de 28 de agosto

<https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/parlamento/140-1999-532455>

lei 19/2004, de 20 de maio.

<https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/parlamento/19-2004-270386>

Anexo I

Lista dos municípios que dispõem de polícias municipais, em setembro 2024:

Albufeira, Amadora, Aveiro, Braga, Cabeceiras de Basto, Cascais, Coimbra, Fafe, Famalicão, Felgueiras, Gondomar, Guimarães, Lagos, Lisboa, Loures, Lousada, Mafra, Maia, Marco de Canaveses, Matosinhos, Oeiras, Olhão, Paços de Ferreira, Paredes, Porto, Ponta Delgada, Penafiel, Póvoa do Varzim, Santo Tirso, Sintra, Trofa, Valongo, Vieira do Minho, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia, Vila Nova de Poiares e Viseu.

Anexo II

Guião da Entrevista:

No âmbito da elaboração do Trabalho Individual Final (TIF) do VI Curso de Direção e Estratégia Policial (CDEP), ministrado no Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna (ISCPSI), pretendo, Intendente – Auditor, Alexandre Manuel da Costa Vieira, realizar uma breve investigação relativa ao quadro legal das Polícias Municipais de Lisboa e do Porto. Para o efeito, gostaria de poder contar com a disponibilidade de V. Ex^a para uma breve entrevista, semiestruturada, com as perguntas abaixo inscritas.

Perfil do entrevistado

Nome do entrevistado:

Data ____/____/____

- 1- O regime jurídico das PM, previa a transição das Polícias Municipais de Lisboa e do Porto para o regime comum das restantes Polícias Municipais. Contudo, esta não foi a opção e, em 2017, foi criado um regime de exceção para Lisboa e Porto.
Gostaríamos assim de saber qual a razão – ou razões – para esta mudança de opção?
- 2- As polícias Municipais de Lisboa e do Porto gozavam de autonomia do ponto de vista criminal, podendo mesmo efetuar detenções no âmbito das suas competências legais e apresentar a primeiro interrogatório judicial os cidadãos por si detidos. A partir de 2017, com a publicação do diploma legal que criou um regime excecional para estas duas Polícias Municipais, tal deixou de acontecer e passou a ser exigida a presença de um elemento da PSP para essa tarefa.
Pode indicar-nos o que esteve na origem desta mudança?
- 3- Admite que as Polícias Municipais de Lisboa e Porto, atendendo à sua natureza jurídica e estatuto de pessoal, poderiam, no âmbito das suas competências, gozar do estatuto de Órgão de Polícia Criminal?

Anexo III

Transcrição das entrevistas

Superintendente Paulo Caldas.

08.08.2024

Questão 1

Sobre este tema, nunca, no processo de elaboração do Decreto-Lei 13/2017, se colocou esta questão, ou seja, o que se pretendeu com esse Decreto-Lei foi, de uma vez por todas, até porque já estava previsto há vários anos que as polícias municipais de Lisboa e do Porto tinham um regime especial, foi, precisamente, regulamentar esse regime especial e para isso era preciso um Decreto-Lei e depois regulamentação em cada uma das Polícias. Foi só isso que se pretendeu. De uma vez por todas se resolveu problemas tão simples como: se tinham caracterização diferente ou não, se poderia usar uniforme diferente ou não, se tinham direito a estandarte, se tinham os mesmo direitos e deveres que os elementos policiais (PSP). Relativamente aos remunerados, havia muitas dúvidas se poderia fazer remunerados ou não, portanto, o principal objetivo foi regulamentar, efetivamente, o regime que já há muitos anos era especial.

Questão 2

Isto da autonomia do ponto de vista criminal, isto vais mais longe. Não foi em 2017. Eu quando cheguei à PML, em 2015, já assim era e, ao que julgo saber, houve sempre uma dicotomia entre a posição da, ou melhor, uma diferença grande entre a posição da PSP e a Posição da PML. A PML sempre entendeu e os seus comandantes, que tinham efetivamente competências do ponto de vista criminal e a PSP é que entendia que não. Houve um grande braço de ferro e eu acabei com esse braço de ferro e, de uma vez por todas, estabeleci com o Comandante de Lisboa e com a Direção Nacional da PSP, que efetivamente a PM não tinha competências, aliás, aconselhado por vários juristas que diziam que, claramente, a lei geral (não havia sequer regime especial), não previa que as polícias municipais tivessem competências do ponto de vista criminal. A partir daí a PML começo a agir como uma polícia

municipal de regime geral. Entregávamos sob detenção. Nunca houve problemas absolutamente nenhuns.

Eu entendo que possa haver aqui alguma questão do ponto de vista da motivação dos recursos humanos, etc, o problema pode ser discutível, aliás, nem vejo sequer (...) isto não é uma questão de discussão quanto às competências, poderá ser uma discussão sobre: quais as consequências, que meios é que pode ter, se têm infraestruturas ou não, acho que o parafuso jurídico é o menos, mas neste regime, nunca se pôs em cima da mesa que o regime especial estabelecido pelo Decreto-Lei 13/2017, nunca se pensou definir nesse regime se eram órgãos de polícia criminal ou não. Se a lei geral não o previa, não havia de ser o regime especial que o haveria de prever, então, nem se limitou, nem se estabeleceu. Manteve-se a regra estabelecida na lei geral.

Questão 3

Sobre esta matéria, não... eu até diria mais, devidamente enquadrados e juridicamente protegidos com a formação devida, todas as polícias municipais poderiam ser órgãos de polícia criminal. Isso acontece noutros países. Não sei porque é que em Portugal isso não acontece. Provavelmente não nasceu assim. Os legisladores sempre entenderam que as Câmaras o que precisavam era de uma polícia administrativa não precisavam de mais um órgão de polícia criminal, até porque eles já são muitos em Portugal. Não me fere absolutamente nada. O que é importante é, se é para ser órgão de polícia criminal, independentemente das alterações jurídicas, e legislativas, tem que haver é condições de recursos humanos, infraestruturas, de formação (pese embora a PML dê muita formação... é provavelmente a polícia mais bem preparada e especializada em matéria de regulamentação municipal, até porque damos formação a outras polícias municipais), portanto, não vejo qualquer problema em que tenha estatuto de OPC, se for entendido como necessário e não sei se isso é absolutamente necessário para a cidade de Lisboa. Eu julgo que não. É a minha opinião pessoal. Eu julgo que a cidade de Lisboa precisa de uma polícia Municipal forte e com características de visibilidade, que conjuntamente com a mesma visibilidade por parte da PSP, resolvam um problema que é um problema que veio agora muito a lume que é a questão da visibilidade policial, porque, de facto, nós andamos na rua e não vemos polícia. Ponto!

Superintendente-Chefe Luís Farinha

26.08.2024

Questão 1

Relativamente à primeira questão sobre o regime jurídico que previa a transição do regime jurídico das Polícias Municipais de Lisboa e Porto para o regime comum das restantes polícias municipais, na altura foi criado um regime de exceção e a dimensão aqui é sempre política do decisor, é decisão política, o legislador optou por uma solução deste tipo. Agora, as questões que se punham eram que, saindo de uma situação em que não havia propriamente um regime jurídico para as polícias municipais de Lisboa e Porto, em que os seus efetivos pertenciam à Polícia de Segurança Pública, eram órgãos de polícia criminal e passavam a estar integrados numa dimensão que tinha a ver com o quadro jurídico global das polícias municipais, logo aqui tínhamos como ponto de partida uma divergência entre aquilo que era uma polícia municipal que não tinha estatuto de OPC, mas que era guarnecida por polícias que tinham, eles em si, estatuto de OPC, enquanto originários da Polícia de Segurança Pública. Isto foi, digamos, que o meio termo conseguido relativamente ao estatuto das duas polícias municipais de Lisboa e Porto.

Questão 2

Efetivamente, em momento anterior gozavam de autonomia do ponto de vista criminal. Conforme referi, esta não incompatibilidade, mas incongruência que existia, levou a que fosse criado o tal regime de exceção. A origem foi esta. Porquê? Porque se continuassem como OPC's ao exercerem em plenitude tudo aquilo que era a atividade de OPC, tal significaria que teria de haver aquilo que também existia antes que era uma articulação operacional entre os Comandos Metropolitanos de Lisboa e do Porto, anteriormente à criação do regime geral das polícias municipais. Porque ela existia. Havia uma coordenação operacional! A partir do momento em que essa coordenação operacional deixou de existir, teria que haver aqui

mecanismos que pudessem colmatar essa diferença. Para além disso, as competências que estão atribuídas às polícias municipais em termos gerais, excluem o desempenho de qualquer função como órgão de polícia criminal, pelo que não poderiam, os elementos que integram as polícias municipais de Lisboa e Porto, sujeitos, conforme estabelece o regime transitório, ao regime geral, como lá está estabelecido, exercer competências de OPC. Portanto, não haveria outra solução que não esta, em meu entender. Passou de alguma forma como uma solução um pouco mitigada que tem a ver com a questão das dependências, a questão operacional porque efetivamente sendo originários da Polícia de Segurança Pública, faria todo o sentido que pudesse aqui haver um apoio, uma colaboração entre as polícias municipais de Lisboa e Porto e os Comandos Metropolitanos, nos quais estavam inseridas operacionalmente.

Questão 3

A questão das polícias municipais de Lisboa e Porto voltarem a ter um estatuto de órgão de polícia criminal, creio que não tenho, objetivamente, nenhuma reserva mental relativamente a isso. Só que, isso implica que passem a ter um estatuto que terá que ser, aqui sim, distinto das restantes polícias municipais e não um estatuto que vá buscar os princípios da organização e das competências das polícias municipais, porque isso depois não é compatível com o estatuto de órgão de polícia criminal. Se isso acontecesse, necessariamente, do ponto de vista operacional, teria que haver uma maior integração das duas nos Comandos Metropolitanos do Porto e de Lisboa. Porquê? Porque a atuação não tivesse que ser uma atuação conjunta e de par a par, digamos assim, mas teria que ser uma atuação coordenada e integrada. Atuações ou intervenções em bairros em as polícias municipais façam prevenção criminal ou façam policiamentos comunitários ou de proximidade, têm de ter, necessariamente, articulação com o órgão de polícia criminal que é territorialmente competente, isto é, com a força de segurança que é territorialmente competente. Ora, isso implicaria, efetivamente, que, do ponto de vista operacional, houvesse, (eu não lhe chamaria uma dependência direta) mas uma articulação direta muito forte para esse efeito, até porque a integração da informação teria de ser feita e os acessos aos sistemas de informação (tudo quanto é sistema de informação policial), designadamente ao SEI onde todo o expediente é elaborado teria de ser feita de modo plano e aí sim. Agora, isso tolheria aquilo que seria um exercício de competências que não está atribuído, neste momento, às polícias municipais. Isso implicaria uma alteração, eu diria, profunda, naquilo que é o diploma que criou as duas polícias municipais.

Professora Doutora Constança Urbano de Sousa

28.04.2024

Questão 1

A origem histórica das polícia municipais do Porto e de Lisboa, se reparar, durante muitos anos o seu estatuto jurídico não era muito claro. Não passavam de protocolos entre os municípios do Porto e de Lisboa e a PSP, que, no fundo, disponibilizava agentes para funções de polícia administrativa, chamemos-lhe assim. Isso perdurou nos anos, Décadas a fio! A questão da criação das polícias municipais nunca foi uma questão pacífica. Basta vermos que só com a lei de 94, que nem sequer regulava as polícias municipais... regulava as competências dos municípios a este respeito. Verdadeiramente só tivemos um regime jurídico de polícias municipais em 99, com uma lei que, entretanto, foi revogada e que regulava a criação, as suas competência, as suas atribuições, que a lei de 99 reduzia muito a matérias de fiscalização administrativa da área de competências dos municípios. É claro que desde 99, a questão da detenção, sempre ficou claro que as polícias municipais nunca poderiam ser consideradas órgãos de investigação criminal, nem podiam, nem podiam ter as atribuições das forças e serviços de segurança. Claro que podiam deter suspeitos de crime em flagrante delito. Certo! Ainda hoje podem, nos termos da lei de 2004, mas tinham de entregar aos OPC's ou às entidades judiciárias competentes.

Essa lei de 99, devido aquela situação, que eu diria mais de facto, da tradição das polícias municipais do Porto e de Lisboa terem elementos oriundos da PSP, que não deixavam de ser polícias, previa um período transitório de 5 anos para acomodar a realidade da polícia municipal do Porto e de Lisboa à nova lei de 99. Bem, isso nunca aconteceu! Depois, vem a lei de 2004. Se reparar, aumenta um bocadinho as competências e as atribuições das polícias municipais. Já não se limitam, se quisermos, ao levantamento de autos por contraordenação, por exemplo, por violação do regulamento do ruído, e outras situações que são reguladas pelas câmaras municipais. Nessa lei de 2004, é introduzido um artigo, que é o artigo 21º, que determina que as polícia municipais de Lisboa e do Porto viriam a ter **um regime especial, ou seja, não é nenhum regime de exceção**. Não havia nenhuma intenção, se quisermos, do legislador, de permitir que as polícias municipais de Lisboa e do Porto tivessem mais

atribuições, nomeadamente atribuições de natureza própria dos órgãos de investigação criminal, ou atribuições próprias das forças de segurança, nomeadamente no que diz respeito à manutenção da ordem pública. Portanto, não era essa a intenção do legislador, porque o legislador, desde 99, e também em 2004, é muito explícito quando diz que as polícias municipais não podem ter atribuições de órgãos de polícia criminal. Ora, qualquer Decreto-Lei do Governo, não poderia violar esta Lei! Seria ilegal. E, por isso, em 2017, o regime especial, se quisermos, (não foi nenhum regime de exceção), ou seja, as polícias municipais de Lisboa e do Porto têm precisamente as mesmas atribuições que a lei de 2004 lhes atribuiu (a todas as outras) e esse Decreto-Lei não poderia alterar isso, sob pena de ilegalidade porque violaria uma Lei! E, portanto, esse Decreto-Lei visou apenas dar cumprimento, tardio, é certo, a esse artigo 21º dessa Lei de 2004, que só foi feito em 2017! Mais de uma década depois. Ou seja, o Governo nunca regulamentou isso.

Questão 2

Sobre esta questão, bem, detenções, qualquer polícia municipal pode fazer hoje, portanto, não é privativo das polícias municipais de Lisboa e do Porto. O diploma legal de 2017, não é um regime excecional no sentido de permitir excepcionar as competências ou as atribuições legais das restantes polícias municipais. Apenas tem em consideração que, por tradição, se quisermos, as polícias municipais de Lisboa e do Porto, ao contrário de todas as outras, têm o seu recrutamento na PSP. Isso vinha de décadas de tradição, em resultado dos tais protocolos que foram sendo celebrados ao longo das décadas sem que houvesse um estatuto muito definido.

Porque é que dá ideia que gozavam desta autonomia do ponto de vista criminal? Gozavam, diria eu até 1999! Porque, em 1999, a lei é muito clara! Gozavam porque as polícias municipais do Porto e de Lisboa eram compostas por agentes OPC's oriundos da PSP. Estavam lá com o "chapéu" da PSP e, portanto, quando estavam a levantar um auto por violação da lei do ruído, ou por violação de regras urbanísticas, das regras de estacionamento, ou outras, e viam que estava a ser cometido um crime ao lado, não deixavam de ser polícias! Não deixavam de ser polícia da PSP! Eram agentes da PSP e, portanto, tinham, por inerência, essa competência. Com a publicação do Decreto-Lei de 2017, passou a ser exigida a presença de um elemento da PSP, (porque territorialmente competente), mas é assim com qualquer polícia municipal, porque as polícias municipais têm atribuições, sobretudo, de polícia administrativa.

De auxiliar, se quisermos, os municípios na sua função fiscalizadora e sancionatória ao nível da contraordenação. Não houve, no fundo, uma mudança porque está na lei desde 1999 e reiterado pela Lei de 2004. Aquilo que pretendia corrigir o Decreto-Lei de 2017 era, no fundo, como é que se faz o recrutamento das polícias municipais de Lisboa e do Porto, as suas atribuições nem sequer estão definidas neste Decreto-Lei, apenas uma é ligeiramente alargada, mas também já decorre da Lei 19/2004, que é a questão da fiscalização do trânsito na cidade de Lisboa ou na cidade do Porto. Ou seja, no fundo passar para a polícia municipal, dita polícia administrativa, de competências que antigamente estavam na Divisão de Trânsito da PSP, tanto do Porto como de Lisboa. A regulação do trânsito, não apenas a regulação do estacionamento que isso já era muito claro como competência das polícias municipais, no caso estacionamento em locais proibidos, podendo levantar o respetivo auto de contraordenação, mas também a regulação da circulação do trânsito nas cidades de Lisboa e do Porto.

Assim e em resposta à sua pergunta, não houve, propriamente, uma mudança. Nem sequer estaria previsto atribuir essas funções às polícias municipais, sob pena de violação da lei e até, há quem defenda, de inconstitucionalidade. Portanto, nunca foi essa a intenção, repito sob pena de violação da lei ou até de inconstitucionalidade.

Questão 3

No seguimento do que acabei de dizer, não, não admito sob pena de violação da Lei e da Constituição. A questão das polícias municipais não foi um debate pacífico na Assembleia da República ao longo destes anos, porque é uma função do Estado, não das autarquias locais, a investigação criminal, a prevenção criminal, etc. Agora, têm hoje as polícias municipais mais atribuições do que polícia puramente administrativa que, por exemplo, em muitas câmaras, que não têm polícia municipal, é atribuída aos fiscais das câmaras? É um bocadinho de mais porque quando fazem, por exemplo operações de vigilância nas ruas estão a fazer operações de prevenção, se quisermos, criminal. Quando, em flagrante delito, detêm alguém e podem até usar meios coercivos porque têm armas, estão, se quisermos, a “invadir” as competências das forças de segurança. Mas no limite! Ou seja, podem porque, apesar de tudo, são agentes de autoridade e não podem fechar os olhos perante um crime, têm que intervir, mas não é a eles que compete depois dar seguimento. Como ficou claro, (não era claro em 99, mas ficou claro em 2004), podem adotar medidas cautelares, por exemplo, de preservação de prova, que também é outra atividade típica das forças de segurança, ou seja, eu acho que a lei de 2004 foi

ao limite do que a Constituição permite e o Decreto-Lei de 2017 não poderia contrariar isso. Apenas pretendeu resolver algo em aberto que era: mas qual é o estatuto das polícias municipais de Lisboa e do Porto? Que, numa primeira fase, se reparar no regime de 94 e 99, havia uma norma que dispunha de um regime transitório e essa norma era no sentido de acabar com a proveniência dos seus agentes da PSP. Acabar com a relação umbilical entre as polícias municipais de Lisboa e do Porto e a PSP. No fundo, o recrutamento passaria a ser feito como se faz para as outras polícias municipais e o estatuto seria o mesmo. Mas sempre houve aquela relação umbilical muito estática. E daí o artigo 21º ter dito, bem, vão estar sujeitas a um regime especial. Agora, não é nenhum regime de exceção. Apenas tem a ver com o estatuto. Se reparar, o Decreto-Lei não afeta em nada as atribuições das polícias municipais. Essas são as que decorrem da lei de 2004. Está bem! Esticou ali um bocadinho na questão da fiscalização do trânsito. Mais nada! O resto são todas as competências que decorrem da lei. Nem mais, nem menos!

Dr. Fernando Medina

06.09.2024

Questão 1

Uma das grandes pretensões da Câmara de Lisboa, de há muitos anos a esta parte, era, de facto, a necessidade que tinha de ter o controlo sobre policiamento do trânsito. Isso era algo que do lado da PSP se argumentava que já acontecia; do lado da polícia municipal não era claro que isso fosse assim e na prática a polícia municipal não exercia essa competência e a PSP exercia-a, diria ... até com vontade de se mostrar, tendo uma Divisão de Trânsito ali na Alta de Lisboa, e que, no fundo, fazia a parte da gestão do trânsito, mas... enfim, em 2017, aproveitamos para fazer um estatuto das polícias municipais de Lisboa e Porto. A pergunta que me fez é porquê um estatuto autónomo e não um estatuto dentro do estatuto das outras polícias municipais? A resposta é que, chegou-se à conclusão, rapidamente, de que as polícias municipais de Lisboa e Porto têm um estatuto, prático, diferente na medida em que são as únicas do país em que têm que ser, obrigatoriamente, os seus cargos preenchidos por agentes ou oficiais da Polícia de Segurança Pública, coisa que não acontece em mais nenhuma cidade do país, além de Lisboa e Porto. E, por isso, compreende-se, aliás, a forma como todo esta

processo foi evoluindo na história das polícias pela dimensão, importância e densidade das cidades de Lisboa e Porto, que houvesse um corpo de polícia (municipal) mais robusto do ponto de vista da sua admissão, da sua existência, no fundo, que fosse verdadeiramente um corpo de polícia e não um corpo de funcionários públicos que exercessem só funções de fiscalização. A polícia municipal (de Lisboa e Porto), não é uma polícia de fiscais! É uma polícia! Ou por outra, não é uma divisão de fiscais, de fiscalização de regulamentos e posturas municipais! É um corpo de polícia!

Isso, aliás, tem várias implicações, desde o recrutamento que se mantém exclusivo das forças de polícia (PSP), às próprias questões salariais, onde as polícias municipais de Lisboa e Porto se destacam relativamente às outras, (e bem! e bem na minha opinião), e por isso foi a base desse estatuto próprio. Nesse estatuto próprio o que é que se procurou? Procurou-se regular, procurou-se clarificar um conjunto de coisas que vinham da prática anterior e assegurar em definitivo a assunção clara de que a competência do trânsito era exercida pela polícia municipal e não pela PSP. O debate foi muito intenso, posso mesmo dizer que até teve alguns momentos tensos, do ponto de vista do seu fecho, porque do lado da Polícia de Segurança Pública havia o entendimento de que não tinham que dar nada, nem ceder nada porque a lei já explicitava tudo e tudo deveria continuar como antes, e do nosso lado havia a explicação muito clara de que como está, isto não está a funcionar bem! E nós precisamos de ter a competência do trânsito de forma explícita e precisamos de ter os meios, também, para exercer essa competência em matéria de trânsito. E assim foi. E por isso, foi feita a mudança do estatuto e depois foi feita a questão prática da assunção dessas responsabilidades. Lembro-me de um trabalho muito árduo com o Comandante Paulo Caldas em que dei mesmo instruções para se arranjar um novo logotipo; ser inscrito a palavra “TRANSITO” nas viaturas da polícia municipal, isto é, a polícia municipal passar a exercer, de facto, as competências na dimensão “trânsito”, tomando assim um espaço que a PSP aliás, exercia muito mal porque não tinha nenhuma vocação para essa matéria aqui. Pergunta-me: mas isso levou também à clarificação quanto à questão do órgão de (...) relativamente à função segurança? Sim. Levou também a essa clarificação, por uma razão que, aliás, se entende! Porque neste novo estatuto ficou totalmente claro (e que é natural), que, no fundo, o “chefe máximo” da polícia municipal é o Presidente da Câmara. Ora, o Presidente da Câmara e as Câmaras não têm nenhuma função legalmente atribuída em matéria de segurança e isso colide com a unicidade de comando em matéria de segurança que existe no Estado português, que começa no Ministro em representação do Governo e depois se desenvolve ao longo de toda a cadeia de comando da

Polícia de Segurança Pública e da GNR e anteriormente do SEF (agora não), e, do lado da Polícia Judiciária, através do comando por via do Ministério da Justiça e depois Polícia Judiciária, dentro do que a nossa Lei de Segurança Interna define. E por isso, ao termos uma polícia comandada, isto é, como chefe máximo da polícia um presidente de câmara, isso colidiria com o modelo de unicidade que o nosso país tem relativamente à matéria de segurança pública.

Ficou na lei, (não me recordo exatamente da redação), mas ficaram duas coisas: em primeiro lugar, eu creio que crimes em flagrante delito a polícia municipal (Lisboa) tem possibilidade de agir, e há uma segunda questão é que, a todo o momento, os oficiais e agentes podem ser chamados, no âmbito da Polícia de Segurança Pública, obviamente com entendimento com o presidente da câmara, para desenvolvimento de funções de segurança. Porque a vantagem deste modelo é que os agentes e os oficiais da polícia municipal, não deixam de ser agentes da PSP! Isto é, são agentes da PSP que estão, temporariamente, afetos a uma função e destacados para uma unidade com determinadas características (polícias municipais de Lisboa e Porto), mas a qualquer momento, como mantêm sempre essa qualidade de agentes da PSP, a qualquer momento eles integram o sistema de segurança. E por isso, essa clarificação de que, sendo isto um corpo sob direção de um presidente de câmara, concentremos e tornemos claras as competências desse corpo. Não misturemos com as competências de outro corpo, sabendo que temos uma grande vantagem, que é, nós nunca aceitamos a desgradação da polícia municipal para fiscais, que é o que acontece nos outros municípios, mas com o reconhecimento que, aquando da necessidade do exercício de funções de segurança, a hierarquia passa a ser a hierarquia da PSP e depois o Ministro da Administração Interna, no fundo tornando claro o exercício da lei e não criando uma figura espúria na lei de segurança interna que era o presidente da câmara, metido ali no meio, a depender de quem? Do Comandante Nacional? Do Comando Distrital? Era algo que não faria muito sentido e eu também fui favorável a que isto ficasse tudo muito claro nesta matéria.

Questão 2

O entendimento relativamente a esta questão, teve a ver com o procedimento da lei de 2004, de aceitar essa clarificação, o que não significa que num processo de atualização da lei, não haja um conjunto de crimes, tipificados, em que a polícia municipal seja órgão de polícia criminal para esses efeitos. Não faz nenhum sentido que a polícia por exemplo, numa ação de

fiscalização de trânsito, deteta uma infração que é crime, e não ter a capacidade para o fazer, para atuar. Acho que isso é, claramente, uma área que faz sentido evoluir, no que seja a revisão de um regime. No fundo, nós vamos melhorando com a aprendizagem e com a experiência. Até àquela altura, até à altura daquele estatuto e depois de termos feito a constituição da parte de equipar a polícia municipal, com as viaturas, com equipamentos, com o exercício de facto da função, para que a PSP percebesse mesmo que isto era uma competência nossa, no fundo a nossa grande preocupação estava em poder exercer essa competência relativamente ao trânsito. Lembro-me, aliás de que houve também um debate (... tudo isto foi um debate muito intenso e muito emocional, nomeadamente para os lados da PSP, no sentido de não querer perder qualquer competência, qualquer poder que tivessem), mas recordo-me que nesse debate, as operações stop ficaram do lado da Polícia de Segurança Pública, porque eram considerados atos de segurança pública e não atos de regulação de trânsito e por isso assim ficou. Agora, a experiência vai-nos mostrando que tudo isto... vejamos, nós na altura, essa reivindicação de ser órgão de polícia criminal, nomeadamente nesta matéria de trânsito, não era para nós uma questão prioritária, porque nós não tínhamos o trânsito. Agora, tendo, já estando tudo isso totalmente amadurecido na polícia municipal (para a PSP já não é... já não exerce, de forma alguma, essa competência na cidade de Lisboa), acho que é claramente um espaço de se abrir, tem que se abrir, um diálogo com o Governo para definir e esclarecer que nestas, nestas e nestas áreas faz sentido que seja órgão de polícia criminal. Porque não faz sentido que não seja! É um desperdício para todos que não seja! Claro que isto será sempre um diálogo difícil com a PSP, mas acho que essa áreas que referi (trânsito) são uma forma inteligente de começar a fazer esse caminho. O mesmo é dizer que, por exemplo, se no âmbito do trânsito for detetado um crime, faz sentido que todo o procedimento tramite ao nível da polícia municipal, não sendo necessário recorrer à PSP. No fundo, o que acontece, por exemplo com a Autoridade Tributária. A Autoridade Tributária é órgão de polícia criminal para aquelas matérias. Não é para outras! Se vir um indivíduo a ser assaltado ou até alvejado na rua, nenhum inspetor da AT pode fazer o que quer que seja! Pode, nas competências que tem. Nas áreas que tem. E por isso acho que é favorável que se faça esse caminho e que se avance!

Questão 3

Por tudo isto, admito perfeitamente que as polícias municipais de Lisboa e Porto possam beneficiar do estatuto de órgão de polícia criminal e acho que isso é um debate que vale a pena

fazer. Não veja que, legalmente haja qualquer questão, na medida em que isto vai obrigar a mudar a lei. Ou melhor, com a atual lei, creio que é difícil justificar, mas as leis mudam-se! O poder político existe para determinar, no fundo, aquilo são as competências e as atribuições de cada órgão, de cada organismo do Estado e, por isso e como disse no exemplo do trânsito, se há infrações que são crime, obviamente que todo o processo deve tramitar pela polícia municipal. É a coisa que me parece mais natural! Qual é a eficiência que que gere ter de chamar a PSP ao local para fazer isto? Claro que se no âmbito daquela fiscalização se deteta que há algo relacionado, por exemplo, com um alvejamento um homicídio, ou coisas do género, obviamente que aí terá que se chamar a Polícia Judiciária. Mas no âmbito estrito do que é o crime no âmbito do trânsito, porque isso ficou bem claro no estatuto que era responsabilidade da polícia municipal, vejo natural que esse estatuto possa ser dado.

O estatuto de 2017, acho que é uma grande evolução no sentido em que dá força à polícia municipal (de Lisboa e do Porto, vamos agora falar da de Lisboa), dá uma força grande porque dispõe de um diploma próprio, permite, até em matéria de condições de matéria remuneratória que os agentes recebam um pouco acima em relação aos colegas da PSP, alarga o quadro de competências de atuação, isto é, muito mais legível e muito mais eficaz para aquilo que interessa para a vida da cidade, e o trânsito é uma função maior na gestão de uma cidade, e agora acho que se trata de fazer uma avaliação do estatuto e avaliar o que deve ser melhorado. Creio que é óbvio que a situação melhorou muito face aquilo que tínhamos, não tenho nenhuma dúvida sobre isso, porque logo a seguir também se aprovou o modelo de financiamento da formação, o que foi também um passo importante no sentido de retirar argumento à cúpula da Polícia de Segurança Pública que dizia que, *bom todos os agentes que faço ingressar, faço ingressar para mim e depois não dou nenhum às polícias municipais porque isso me está a retirar ação*. A forma como ficou definido o financiamento em que as câmaras municipais participam significativamente nos custos de financiamento da formação, permite, no fundo, também ter mais poder na definição de um quadro plurianual de admissões que, no fundo, acabe com este sistema que temos tido, que é um sistema *yoyo* em que entram muitos de uma só vez, mas depois também se reformam muitos e por isso, temos sempre sistemas de picos em que temos oscilações muito grandes no número de efetivos ao serviço, porque não há um quadro anual de admissões que venha a ser definido e que venha a ser cumprido.

Atualmente, na versão que ficou na lei, eu creio que a PSP não se apercebeu disso, não se terá apercebido disso com total rigor... na profundidade do que ficou definido, é que a forma como

ficou feito o financiamento, faz com que a PSP possa argumentar junto da tutela e do Ministério das Finanças, que a admissão de agentes e oficiais da Polícia de Segurança Pública para a polícia municipal, não onera o Orçamento de Estado e isso era uma coisa da maior importância porque em vez de nós estarmos a discutir dentro da barganha daquilo que a Polícia de Segurança Pública conseguia, todos os anos, ir buscar de abertura de quadro para novos efetivos, de concursos para novos efetivos e, no fundo estávamos os dois a competir, polícia municipal e PSP, por um quadro de efetivos que ainda por cima era gerido pela PSP, criou-se uma conjuntura em que a câmara pode pagar essa formação e, por isso, de certa forma, não aumentava as verbas do orçamento de estado, na medida em que entrava nas verbas da autarquia, que são verbas que são autónomas e está definido já qual é a participação do Estado para o financiamento autárquico, que no caso de Lisboa é zero! Legalmente é uma parte das receitas do IRS, entra como contribuição do Estado, mas contribuição direta é zero. É uma câmara excepcional (creio que serão só três no país que não têm financiamento do Estado à sua atividade)

No fundo foi este o grande sentido da reforma de 2017: reforçar a polícia municipal, ficar bem claro de não recuar no que era a exigência de serem membros da Polícia de Segurança Pública, tornar claro as competências e as cadeias de comando dentro dessas competências, e depois a questão do financiamento da formação. Agora, volto a repetir: acho que já temos os anos suficientes de aprendizagem para poder melhorar, para poder aperfeiçoar e poder dizer, olha, aqui, aqui e aqui, justificava-se poderem ser órgãos de polícia criminal e a razão é que pouparia não sei quantas horas, centenas ou milhares, a outros agentes da PSP, que não existem!. Até porque os agentes de polícia municipal estão automaticamente prontos para a função de segurança pública! Como a qualquer momento do dia, por qualquer eventualidade, pode haver a necessidade de uma parte, ou até a totalidade do corpo da polícia municipal, ser chamado a integrar o dispositivo de segurança pública do país, (enfim, depois colocou-se a questão do calibre das armas, no caso a PSP achava que a polícia municipal deveria ter armas de menor calibre), bom, mas o que é verdade é que pode entrar numa sala um polícia municipal de Lisboa, despe a sua farda, equipa-se com outra farda de polícia de segurança pública, coloca uma arma de calibre maior e ali está ele todo apto à função de segurança pública e, por essa razão, concordo com a ideia de poder haver alargamento nessa área.