

Breve apontamento sobre o exercício de funções pelas Polícias Municipais

Maria Velez, Juíza de Direito – Juízo de Pequena Criminalidade

Resumo: O recente debate público sobre as atribuições das polícias municipais suscita questões relevantes do ponto de vista constitucional e processual penal, quer em virtude do direito vigente, quer da regulamentação a adotar (se a pretensão for a de alargar o âmbito das suas competências). Tal problemática já foi debatida na jurisprudência superior. O presente texto pretende expor as vias de divergência encontradas e contribuir para uma reflexão sobre as possibilidades e os limites constitucionais à atuação da polícia administrativa, de âmbito municipal.

Palavras-chave: Polícias Municipais; medidas cautelares de polícia; detenção em flagrante delito.

Desde a adoção do regime jurídico que enquadra a atuação e permite a criação a nível municipal de corpos policiais, pela Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, que a discussão em torno das suas missões e atribuições, bem como das competências de execução e medidas de polícia de que podem lançar mão, gera aceso debate público.

A conciliação entre a função de *polícia* e as missões do poder local, no enquadramento constitucional e legal, vem temperada do que em cada momento se considera ser de admitir, enquanto exercício de poder de prevenção e repressão criminal, num Estado de Direito Democrático. Para além da discussão pública, foi recentemente objeto de análise e decisão em vários Acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa, com importante abordagem do que se pretenda, de um lado, e deva permitir-se, do outro, a um órgão administrativo com funções marcadamente policiais.

Importa refletir sobre o alargamento das suas competências, quantitativa, mas também

qualitativamente, e consequências inerentes no paradigma do desempenho da função de segurança pública, atentas as limitações que parecem decorrer da ordem constitucional e do princípio da tipicidade das medidas de polícia aí consagrado.

*

1. Enquadramento

A questão da Polícia, ou das polícias, tem sido tema que ciclicamente vem ocupando o espaço mediático, seja em virtude da exiguidade de elementos que integram as forças de segurança pública, PSP e GNR, seja na multiplicidade de órgãos de polícia criminal em Portugal, desde a ASAE até à Polícia Judiciária, passando pela Polícia Marítima e pela Autoridade Tributária, sem que habitualmente se refira a Polícia Municipal, ou as polícias municipais, por ser o que efetivamente se trata.

Foi o tema colocado na ordem do dia, com múltiplas reações de vários quadrantes políticos e sociais: *O presidente da Câmara de Lisboa, Carlos Moedas, deu ordem à Polícia Municipal para passar a fazer detenções de suspeitos da prática de crimes. O autarca disse que esta é uma “grande mudança na filosofia de atuar na cidade”, uma vez que a força de segurança deixa de ter um papel essencialmente fiscalizador e de estar dependente da chegada da PSP para realizar detenções* (O Observador, pesquisa através de <https://observador.pt/2024/09/24/carlos-moedas-da-ordem-a-policia-municipal-para-passar-a-fazer-detencoes-em-lisboa/>).

Em resposta, *“Somos contra”, diz o presidente da Câmara do Porto sobre o anúncio de Carlos Moedas de que deu ordem à Polícia Municipal para proceder a detenções. “Acho que viola princípios da Constituição. Há competências que o Estado central não pode delegar. Senão qualquer dia estamos no modelo americano dos xerifes.”* (Diário de Notícias, 24.09.2024 em [dn.pt/5719336576/acho-um-disparate-e-um-perigo-rui-moreira-sobre-ordem-de-moedas-a-policia-municipal-para-fazer-detencoes/](https://www.dn.pt/5719336576/acho-um-disparate-e-um-perigo-rui-moreira-sobre-ordem-de-moedas-a-policia-municipal-para-fazer-detencoes/)).

Tem relevo o exposto pelos autarcas, até porque os quadros das polícias municipais (PM) de Lisboa e do Porto são preenchidos por agentes da PSP em comissão de serviço e cujo regime aplicável é especialíssimo relativamente aos restantes corpos de Polícia Municipal (*vide* art. 21.º da Lei 19/2004 e DL 13/2017, de 26 de janeiro).

É que estes agentes policiais, apesar de estarem em desempenho de funções nos

departamentos da polícia administrativa do município, mantêm-se vinculados ao Estatuto Profissional de origem, seja quanto a direitos, deveres ou de avaliação, ou até ao seu código deontológico (art. 7.º do Regulamento da Polícia Municipal de Lisboa, publicitado em DR através do Aviso n.º 11359/2018 de 16.08.2018, a título exemplificativo). Acontece que na generalidade dos municípios o recrutamento é feito de entre os cidadãos nacionais, entre os 18 e os 28 anos, com o 12.º ano de escolaridade (art. 12.º do DL n.º 39/2000, de 17 de março), e o regime aplicável encontra-se tão só regulado pela Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, na redação da Lei n.º 50/2019, de 24 de julho, que define o regime e forma de criação das polícias municipais.

Assim, de acordo com o prescrito neste normativo, os agentes da Polícia Municipal de cada município (com as exceções de Lisboa e Porto, acima elencadas) encontram-se apenas adstritos à dependência hierárquica do Presidente de Câmara respetivo, não respondendo nem estando enquadrados em termos ministeriais nacionais.

Parece-nos que, desde logo, a diferenciação entre o regime a que estão vinculadas as forças de segurança e as exigências da sua atuação, simbioticamente relacionadas com as funções que legalmente lhes estão cometidas, e cuja diferença relativamente às Polícias Municipais é marcante, deve ser considerada no modo como se interpreta a lei habilitante citada, e ainda na (im)possibilidade de interpretar extensivamente e até analogicamente (por referência aos poderes funcionais conferidos aos órgãos de polícia criminal os poderes de autoridade de que a Polícia Municipal possa arrogar-se).

*

2. O Estado da Arte

2.1. Atribuições da Polícia Municipal

Afigura-se-nos, em qualquer caso, que se atenha a uma clara distinção existente a montante:

A Constituição contempla a existência das Polícias Municipais e disciplina direta e vinculadamente o exercício das funções de polícia, em títulos autónomos e não sobreponíveis.

De um lado prevê-se a existência da Polícia Municipal, no âmbito da “descentralização administrativa” como *cooperantes na manutenção da tranquilidade pública e na proteção*

das comunidades locais (art. 237.º, n.º 3 da CRP), do outro, e precisamente sob epígrafe *Polícia*, disciplina-se de forma exaustiva e densificada as funções policiais na defesa da legalidade democrática e da segurança interna, impondo um princípio de tipicidade das medidas de polícia e ainda que o regime das forças de segurança será impositivamente fixado para todo o território nacional (art. 272.º da CRP).

Subsequentemente, na regulamentação infra constitucional as polícias municipais, ao contrário das forças de segurança, estão previstas legalmente como serviços administrativos do município respetivo, com eminentes funções em áreas específicas de atuação, no quadro do cumprimento de normativos administrativos emanados pela edilidade, ou cujo cumprimento e fiscalização a lei defira aos municípios, mas não como órgãos de polícia criminal (art. 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto e art. 3.º, n.º 1 e 5 da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio).

A atuação das Polícias Municipais, é a regulada pela Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio, com as alterações decorrentes da Lei n.º 50/2019, de 24 de Julho, já mencionada.

No seu artigo 3.º, e sob a epígrafe *Funções de Polícia* prescreve:

1 - As polícias municipais exercem funções de polícia administrativa dos respetivos municípios, prioritariamente nos seguintes domínios:

- a) Fiscalização do cumprimento das normas regulamentares municipais;*
- b) Fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba ao município; (...)*

2 - As polícias municipais exercem, ainda, funções nos seguintes domínios:

- a) Vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as forças de segurança;*
- b) Vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança;*
- c) Intervenção em programas destinados à ação das polícias junto das escolas ou de grupos específicos de cidadãos;*
- d) Guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade;*
- e) Regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal.*

3 - Para os efeitos referidos no n.º 1, os órgãos de polícia municipal têm competência para o

levantamento de auto ou o desenvolvimento de inquérito por ilícito de mera ordenação social, de transgressão ou criminal por factos estritamente conexos com violação de lei ou recusa da prática de ato legalmente devido no âmbito das relações administrativas.

4 - Quando, por efeito do exercício dos poderes de autoridade previstos nos n.º 1 e 2, os órgãos de polícia municipal diretamente verificarem o cometimento de qualquer crime podem proceder à identificação e revista dos suspeitos no local do cometimento do ilícito, bem como à sua imediata condução à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia criminal competente.

5 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, é vedado às polícias municipais o exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal.

Acrescenta ainda o art. 4.º, sob a epígrafe Competências e entre outras a Fiscalização do cumprimento dos regulamentos municipais e da aplicação das normas legais, designadamente nos domínios do urbanismo, da construção, da defesa e proteção da natureza e do ambiente, do património cultural e dos recursos cinegéticos; normas de estacionamento de veículos e de circulação rodoviária, incluindo a participação de acidentes de viação que não envolvam procedimento criminal; Execução coerciva, nos termos da lei, dos atos administrativos das autoridades municipais; Detenção e entrega imediata, a autoridade judiciária ou a entidade policial, de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, nos termos da lei processual penal; Denúncia dos crimes de que tiverem funcionalmente conhecimento no exercício das suas funções, bem como a prática dos atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos da lei processual penal, até à chegada do órgão de polícia criminal competente; Finalmente e no que concerne a Poderes de Autoridade, disciplina o art. 14.º do mesmo diploma que Quem faltar à obediência devida a ordem ou mandado legítimos que tenham sido regularmente comunicados e emanados do agente de polícia municipal será punido com a pena prevista para o crime de desobediência, e que neste âmbito os agentes de polícia municipal podem identificar os infratores, bem como solicitar a apresentação de documentos de identificação necessários à ação de fiscalização, nos termos da lei.

Em suma, a regulação vigente, parece-nos, enquadra a atuação, funções e competências das Polícias Municipais e distingue de forma cristalina (no art. 3.º do dispositivo

normativo acima indicado) entre competências próprias e competências complementares com as forças de segurança nacionais (GNR e PSP).

Cabe desde já recordar que a lei em causa empreende igualmente um claro esforço na distinção entre a Polícia Municipal e as forças de segurança, sendo um desses exemplos o disposto no artigo 7.º quanto ao modelo de uniforme. Assim, segundo o n.º 1, o uniforme do pessoal das polícias municipais é único para todo o território nacional, devendo ser concebido de forma a não só permitir a sua identificação enquanto tal, mas também a distingui-los dos agentes das forças de segurança. O mesmo quanto aos distintivos heráldicos e gráficos (cf. Artigo 7.º, n.º 2).

Este mesmo intuito de clara distinção entre Polícia Municipal e as forças de segurança está ainda expresso no artigo 19.º da mesma lei onde se estatui que as denominações das categorias que integrarem a carreira dos agentes da polícia municipal não podem, em caso algum, ser iguais ou semelhantes às adotadas pelas forças de segurança.

Refira-se também o disposto no artigo 16.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, onde se determina que os agentes de polícia municipal só podem usar os meios coercivos previstos na lei que tenham sido superiormente colocados à sua disposição, na estrita medida das necessidades decorrentes do exercício das suas funções, da sua legítima defesa ou de terceiros.

E por fim, quando o interesse público determinar a indispensabilidade do uso de meios coercivos não autorizados ou não disponíveis para a polícia municipal, os agentes devem solicitar a intervenção das forças de segurança territorialmente competentes.

Parece resultar evidente da análise do diploma citado que o legislador não quis que as Polícias Municipais fossem equiparadas às forças de segurança, pretendendo restringir a sua atuação em situações muito específicas, visando afastar expressamente a atuação da mesma nas vestes de polícia de segurança ou judiciária.

Adiante-se também que, por referência ao prescrito na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, com as devidas atualizações legais, a Polícia Municipal não integra as forças nem os serviços de segurança (*vide* art. 25.º do diploma) não sendo, por isso, passível de considerar-se que as medidas gerais e especiais de polícia (art. 28.º e seg.) integradas nesta Lei de Segurança Interna constituam, no que à Polícia Municipal diz respeito, normas

atributivas de competências (para o que remetemos para o princípio da tipicidade constitucionalmente consagrado.

(No mesmo sentido e com análoga conclusão Catarina Sarmento e Castro (2003) *A questão das Polícias Municipais*, Coimbra Ed., p. 334)

“A polícia municipal consiste num serviço municipal de polícia e nunca num serviço desconcentrado da Administração Pública Central (...)

Por imperativo constitucional, a promoção da segurança interna incumbe tão-somente às forças e serviços de Segurança, cujo universo não inclui os serviços municipais de polícia; certamente, “as polícias municipais não são forças de segurança.”

De facto, a prossecução das atribuições dos municípios em matéria de polícia administrativa faz-se sem prejuízo do previsto na Lei de Segurança Interna e nos estatutos das forças de segurança. (...)

(Pedro Clemente (2010) *Polícia e Segurança – Breves Notas*, Lusíada Rev. Política Internacional e Segurança, n.º 4, Lisboa, p. 159-160)

Já no domínio da cooperação com as forças de segurança, na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais, desenvolvem as ações taxativamente previstas no art. 3.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2004, numa densificação do referido art. 237.º, n.º 3 da CRP.

Em consonância, e como medidas de polícia que lhes estão cometidas, podem identificar e revistar suspeitos, adotar medidas cautelares de polícia (no local do cometimento do ilícito) e proceder à detenção em flagrante delito por crime a que corresponda a aplicação de pena de prisão, devendo entregar no imediato o cidadão detido ao órgão de polícia criminal competente.

Aliás, o exercício das funções neste âmbito surge clara e expressamente limitado pelo preceito correspondente que dispõe:

Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, isto é, da identificação e da revista (de segurança), é vedado às polícias municipais o exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal.

Mais se acrescentando mesmo que não podem as Polícias Municipais tomar conta de acidentes de viação que envolvam eventual procedimento criminal.

A matéria encontra-se também analisada no Parecer da PGR, n.º convencional 2971, homologado em 23.06.2008.

De onde citamos apenas que as *polícias municipais são, de acordo com o disposto no artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio, serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa no espaço territorial correspondente ao do respetivo município (...)*

As polícias municipais não constituem forças de segurança, estando-lhes vedado o exercício de competências próprias de órgãos de polícia criminal, exceto nas situações referidas no artigo 3.º, n.º 3 e 4, da Lei n.º 19/2004 (...)

De acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 19/2004, e do artigo 249.º, n.º 1 e 2, alínea c), do CPP, os órgãos de polícia municipal devem, perante os crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, até à chegada do órgão de polícia criminal competente, competindo-lhes, nomeadamente, proceder à apreensão dos objetos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir a prática de um crime (...)

(sublinhados nossos)

Esclarecendo situação paralela, pronunciou-se igualmente o Venerando TRC, em acórdão de 28.05.2008, relatado por Fernando Ventura:

I. - O dever de identificação do responsável da infração estradal decorrente do artº 151º do Código da Estrada tem como pressuposto a verificação imediata pelo funcionário autuante de quem foi o autor da conduta ilícita.

II. - Iniciado o procedimento contraordenacional através da elaboração de auto e aposição do respetivo duplicado no veículo, esgotou-se esse dever funcional.

III. - Os agentes das polícias municipais não integram as forças ou serviços de segurança.

IV. - Excede os respetivos poderes, constituindo ordem ilegítima, a conduta de agente de polícia municipal que ordena a cidadão a entrega dos documentos de identificação e documentos de veículo, sem ligação funcional à elaboração de auto ou ação de fiscalização e, subsequentemente, profere voz de detenção quando tal não acontece.

*

2.2 A lesão iminente dos Direitos dos cidadãos: Padrão Constitucional

É precisamente no ponto fulcral tocado pelo acórdão citado, o das medidas de polícia, que se nos afigura potencialmente problemático o exercício de funções de segurança pública e policiamento de ordem geral através da Polícia Municipal.

É que o *supra* citado art. 272.º, n.º 2 da CRP, estabelece prontamente que as medidas de polícia estão sujeitas ao princípio da tipicidade e da proibição do excesso, remetendo-nos para o conceito de proporcionalidade estrita ou da *justa medida* da atuação:

O princípio da proibição do excesso significa que as medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Trata-se de reafirmar, de forma enfática, o princípio constitucional fundamental em matéria de atos públicos potencialmente lesivos de direitos fundamentais e que consiste em que eles só devem ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos dos cidadãos (Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993) Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª ed. Coimbra Editora, Vol. II, p. 955).

A expressa tipicidade legal das medidas de polícia significa que as entidades com poderes de polícia estão proibidas, sem consentimento legal, de conformar e concretizar os direitos liberdades e garantias, especificando limites implícitos a esses direitos, sem consentimento da lei, mesmo executando diretamente a Constituição.

(Pedro Lomba (2003) Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa, *Estudos de Direito de Polícia* (coord. Jorge Miranda) AAFDL, Vol. I, p. 198)

No fundo, o legislador constitucional reconheceu, geneticamente, a necessidade de impor limites próprios ao exercício de poderes de polícia, que por natureza e finalidade são aptos à possibilidade de se manifestar sob a forma de coação direta (física ou persuasiva).

Tais limites parecem apontar para uma vinculação quanto à competência cometida a cada órgão de polícia (administrativa ou judiciária), aos fins (de cooperação na manutenção da tranquilidade pública ou de garantia da segurança interna), e aos modos de atuar (consoante as medidas atributivas de cada polícia, administrativa ou judiciária).

Ora, atenta a aptidão originária e finalística das medidas de polícia para brigarem com direitos, liberdades e garantias (designadamente, a liberdade nas suas múltiplas vertentes) ou outros direitos fundamentais (como o direito a uma administração pública, mesmo na vertente policial, que atue de acordo com padrões de legalidade constitucional

na salvaguarda dos direitos dos cidadãos) que se defende:

Uma atividade que se traduz eminentemente na suscetibilidade de recurso à força física deve encontrar desde logo o seu fundamento na Constituição (artigo 272.º, n.º 2, 1.ª parte). Num Estado que erige como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana (artigo 1.º Constituição), que no catálogo de direitos fundamentais constitucionalmente consagrados contempla os direitos à vida, à integridade física e psíquica (artigo 25.º, n.º 1 e 2 da Constituição), à liberdade e à segurança (artigo 27.º, n.º 1 da Constituição), que impõe a reserva de lei restritiva, o carácter restritivo das restrições (artigo 18.º, n.º 2 da Constituição) e o respeito pelo conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 3) da Constituição), a utilização da violência física sobre os cidadãos deve ser objeto de autorização legal formal expressa, não valendo qualquer presunção de proteção da ordem e segurança públicas.

A vinculação à lei visa garantir que a polícia seja um elemento de preservação da liberdade, e não uma fonte de opressão. (Carla Amado Gomes (1999) Contributo Para o Estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional, Coimbra Ed., p. 164 a 166).

Consideramos, adotando a doutrina dos autores citados, e em consonância, que o direito a uma polícia que aja num quadro de legalidade estrita consubstancia, pois, um direito fundamental, passível de ser tido como análogo aos direitos, liberdades e garantias e, por isso, sujeito a tal regime jurídico, prescrito e diretamente aplicável, nos termos conjugados do disposto nos art. 266.º, 272.º, 17.º e 18.º da CRP, cuja violação importa a radicalidade da nulidade absoluta de qualquer atuação a desrespeito do prescrito no Tit. II da parte (I) relativa aos Direitos e Deveres Fundamentais na Constituição da República: *A relevância dos direitos fundamentais para a atividade de polícia manifesta-se, desde logo, na aplicabilidade direta e na vinculação de todas as entidades públicas aos direitos liberdades e garantias (artigo 18.º da Constituição), bem como na consagração ampla do direito de resistência contra quaisquer atos de poderes públicos que afrontem ilegitimamente os direitos individuais (artigo 21.º da Constituição).*

Tal adstrição atinge não só o legislador a quem cabe elaborar as normas de polícia, mas também a própria atividade de polícia administrativa (Pedro Lomba (2003) Sobre a Teoria

das Medidas de Polícia Administrativa, Estudos de Direito de Polícia (coord. Jorge Miranda) AAFDL, Vol. I, p. 197).

Num direito penal e processual penal que respeita os direitos, liberdades e garantias e os direitos de civilidade análogos, tem o cidadão o direito a que a polícia atue estritamente vinculada a padrões de constitucionalidade e legalidade, no âmbito das competências que lhe são conferidas (sem as extrapolar) e a garantia de que a recolha de prova (designadamente criminal) se empreende no respeito pelos direitos pessoais e sem perturbação da capacidade de avaliação, nem da utilização da força (consoante impõe expressamente o art. 27.º e 32.º da CRP).

*

3. A Abordagem Jurisprudencial

A fratura entre os presidentes dos maiores municípios do país a respeito de atribuições e funções da Polícia Municipal recorda a divisão recente observada na jurisprudência do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) a respeito do tema.

O caso conta-se em breves linhas: num município da área metropolitana de Lisboa, observou-se que a Polícia Municipal respetiva procedia a fiscalizações rodoviárias e à submissão dos condutores a testes de despiste (qualitativos) e de quantificação de álcool no sangue. Elaborava o respetivo expediente, juntava o “talão do alcoolímetro” e apresentava os detidos, ora ao Tribunal para elaboração do restante expediente processual, ora à Divisão Policial com vista à tomada de TIR e à remessa do mesmo expediente para o Tribunal, tudo tendente à submissão dos arguidos a julgamento.

A dado momento as decisões judiciais passaram a ser de absolvição dos arguidos, em virtude de se ter entendido que a atuação policial extrapolava as competências legais atributivas da Polícia Municipal e o padrão constitucional vigente no que concerne a medidas de polícia administrativa de que os cidadãos podem ser destinatários (e objeto) por parte de órgãos, ainda que policiais, do município e a prova obtida pela forma como se observava nos processos em causa brigava com direitos fundamentais e configurava, no limite, proibição de prova que impedia a sua valoração judicial.

Tais sentenças passaram a ser de recurso obrigatório pelo Ministério Público (Despacho da Digníssima Procuradora Coordenadora 14/2020/COORD).

Chamado a pronunciar-se várias vezes, no TRL observou-se uma partição entre os Venerandos Desembargadores que subscreveram a posição expandida na primeira instância e aqueles que da mesma se afastaram:

De um lado entendeu a Jurisprudência que:

- *Como resulta do artigo 4º, alínea b), da aludida Lei nº 19/2004, a Polícia Municipal tem competência para a fiscalização do cumprimento das normas de estacionamento de veículos e de circulação rodoviária, mas está excluída a participação de acidentes de viação que envolvam procedimento criminal.*

- *Porque assim é, estando vedado às polícias municipais o exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal, não podemos deixar de concluir que lhe faltava competência para determinar ao arguido a realização do exame para quantificação da taxa de álcool no sangue através do ar expirado, que se traduz numa recolha de prova em ordem à sua apresentação a julgamento pela prática de crime de condução de veículo em estado de embriaguez, com observância das formalidades previstas no artigo 153º, do Código da Estrada e que nestas se incluem, manifestamente*

- *Se aos agentes da Polícia Municipal faltava competência para intimar ao arguido a ordem para se submeter ao exame para quantificação da taxa de álcool no sangue através do ar expirado, a recusa do mesmo não se enquadra no crime de desobediência, por falta daquele pressuposto objetivo do tipo de ilícito – legitimidade da ordem. (Ac. de 23.03.2021, proc. 244/20.9PCCSC);*

Do outro,

Pretender como se argumenta na sentença que a polícia municipal deveria ter chamado ao local a PSP, é uma solução possível e até, eventualmente, a ideal, (...) sendo a polícia municipal uma entidade policial, tem competência para a elaboração de auto de notícia relativamente a crime de denúncia obrigatória que presencie (artigo 243º do CPP) ou para a detenção em flagrante delito (artigo 255º do CPP).

O artigo 4º nº 1 alínea e) da Lei n.º 19/2004, inclui entre as competências próprias da polícia municipal, a detenção e entrega imediata, a autoridade judiciária ou a entidade policial, de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, nos termos da lei processual penal. Pese embora não deva usar do prazo de 48 horas previsto no art. 254º

nº 1 al. a) do CPP, a alusão a entrega imediata reforça a necessidade de o detido ser entregue com urgência, no mais curto espaço de tempo possível, mas é compatível com a elaboração do auto de notícia pela polícia municipal, o qual não prescinde da realização prévia do teste quantitativo do álcool e, uma vez realizado este e obtida uma TAS superior a 1,20 gr/litro está perfeitamente consolidado o flagrante delito.

Ora, «nesse condicionalismo (de verificação do flagrante delito como condição essencial para que a intervenção dos órgãos de polícia criminal seja legítima), se os agentes de polícia municipal detiverem os suspeitos, poderão (...) proceder à sua entrega à autoridade judiciária, não se impondo, portanto, a intermediação de qualquer órgão de polícia criminal. Acresce que, neste quadro normativo, não há qualquer razão juridicamente válida para distinguir, como parece ter sido o caso da sentença recorrida, nas competências de fiscalização da circulação rodoviária e de detenção em situações de flagrante delito, relativas a crimes puníveis com penas de prisão atribuídas à polícia municipal, entre o teste qualitativo e o teste quantitativo do álcool.

Tudo para concluir que a detenção foi efetuada em flagrante delito e dentro das condições legais em que poderia ter ocorrido e ser levada a cabo pela polícia municipal. (...) Ora, no caso vertente, estando ou não detido, estando detido de forma lícita ou ilícita, o arguido sempre teria de ser submetido ao teste quantitativo do álcool e este teste sempre acusaria a taxa de 1,24 gr/litro, deduzido o erro máximo admissível, dada a natureza obrigatória do exame e em face dos critérios estritamente técnicos e científicos em que assenta este tipo de prova.

Não se trata, em rigor, de obter uma prova à custa da privação da liberdade do arguido de forma abusiva e fora das condições legais em que são admissíveis restrições à sua liberdade individual. É um exame objetivo, realizado por um dispositivo que sempre teria de ser levado a cabo, não tendo a detenção qualquer influência no resultado (Ac. TRL de 29.07.2020, proc. 34/20.9PBCSC.L1)

O sentido dos acórdãos manteve a divisão observada, muito embora delineando e aprofundando a análise sobre o tema, fosse num ou noutro sentido:

I- A recolha de meios de prova por autoridades públicas com violação das respetivas regras de competência não determina, só por si, a aplicação do regime dos métodos proibidos de

prova (artigo 126º do Código de Processo Penal);

II- O resultado do teste no ar expirado efetuado em analisador qualitativo por lei expressa somente indica a presença de álcool no sangue, não a quantificação deste; essa quantificação apenas pode resultar de teste no ar expirado efetuado em analisador quantitativo ou por análise ao sangue; quantificação ainda assim provisória porque possível de desmentir pela realização de contraprova;

III- A polícia municipal possui competência na regulação e fiscalização do trânsito rodoviário na área do respetivo município, designadamente estando em causa o cometimento da contraordenação rodoviária prevista no artigo 81º do Código da Estrada [artigo 170º do Código da Estrada e alínea e) do nº 2 do artigo 3º da Lei nº 19/2004, de 20 de Maio], por isso integrando a sua esfera de competência a submissão dos condutores de veículos ao teste no ar expirado com utilização de analisadores qualitativo e quantitativo por forma a detetar a presença de álcool no sangue e a respetiva taxa; (Ac. TRL de 10.03.2022, proc. 558/21.oPGCSC.L1-9);

(Isto de um lado, do outro lado)

I- A Lei nº 18/2007 de 17/05 não tem a virtualidade de atribuir funções à Polícia Municipal que esta não tenha por força do regime legal que a rege, em especial, pois como resulta do artigo 4º, alínea b), da aludida Lei nº 19/2004, a Polícia Municipal só tem competência para a fiscalização do cumprimento das normas de estacionamento de veículos e de circulação rodoviária, mas está excluída a participação de acidentes de viação que envolvam procedimento criminal;

II- Estando vedado às polícias municipais o exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal, aquelas (POLMUN) não têm competência para determinar os cidadãos para a realização do exame para quantificação da taxa de álcool no sangue através do ar expirado, que se traduz numa recolha de prova em ordem à sua apresentação a julgamento pela prática de crime de condução de veículo em estado de embriaguez, com observância das formalidades previstas no artigo 153º, do Código da Estrada e que nestas se incluem;

III- Porquanto, persistindo a Policia Municipal de Cascais, ao levar o visado do local onde o mesmo fora detido em flagrante delito, para lugar diverso do da autoridade policial competente, para proceder à obtenção de uma prova cuja recolha não lhe competia e que

excedia as suas competências legais (teste quantitativo), pois que tal segunda prova não era necessária para se constatar a existência de indícios de crime, continuando a restringir a liberdade constitucionalmente consagrada do arguido/ cidadão para efetuar um segundo teste para cuja realização não tem competência legal, conclui-se que a prova daí resultante, a leitura da TAS proveniente do teste quantitativo feito pela Policia Municipal, é prova nula (art. 3º nº 5 da Lei nº 19/2004 de 20 de Maio)nos termos do disposto no artº 126º nºs 1 e 2 alíneas a) e c) do Código de Processo Penal, pelo que o arguido face a este quadro inusitado e ilegal terá de ser absolvido, atento o nexo causal entre a detenção ilegal do arguido e a obtenção do resultado do exame pericial, vertido no teste quantitativo, pois não estão preenchidos os elementos objetivos e subjetivos do tipo legal imputado ao arguido .

(Ac. TRL de 09.06.2022, proc. 5750/21.5T9CSC.L1-9).

Sem pretender fazer uma análise exaustiva dos argumentos expendidos, nem tão pouco uma quantificação rigorosa daqueles que conferiram tutela à posição defendida pelo MP e os que mantiveram o sentido decisório das sentenças proferidas em 1.ª instância, podemos sumariá-los nos seguintes termos:

(A 1.ª tese)

- A Polícia Municipal enquanto órgão de polícia administrativa tem competência de fiscalização dos condutores; tal competência permite-lhe proceder a detenções, recolher a prova necessária, organizar o expediente e entregar os arguidos, no órgão de polícia criminal ou no Tribunal, para que se prossiga o processo judicial, pelo que não cabe ponderar a circunstância de qualquer proibição de prova, uma vez que a atuação da Polícia Municipal foi lícita e regular, enquadrada pelos ditames legais aplicáveis;

Nestes arestos apresenta-se uma variação no sentido de que, ainda que se considerasse que a lei habilitante não conferia efetivas competências à Polícia Municipal para a recolha de prova orientada à investigação criminal, essa falta de competência para o efeito não configuraria uma proibição de (avaliação da) prova, porquanto o resultado do exame em causa sempre se verificaria, fosse empreendido pela Polícia Municipal ou por órgão de polícia criminal.

Neste sentido temos os Ac. de 29.07.2020, proc. 34/20.9PBCSC, de 21.10.2021, proc. 2566/21.2T9CSC.L1.9, de 10.03.2022, proc. 558/21.0PGCSC.L1-9 e 08.11.2023, proc.

601/21.3PGCSC.L1.

(A 2.^a tese)

- As competências atribuídas à Polícia Municipal são precisa e estritamente as que constam da sua lei habilitante, não podendo extrapolar-se a mesma e equiparar-se a polícia administrativa a órgão de polícia criminal; em consequência, as detenções realizadas por esta força policial são por natureza e finalidades precárias, tuteladas pela verificação de “flagrante delito”, indiciário da prática de crime, e orientadas à entrega ao órgão de polícia criminal mais próximo do local da ocorrência ou à chamada daquele órgão de polícia criminal ao local da sua verificação; qualquer medida que ultrapasse este quadro de atuação configura uma atuação ilícita, pelo que a prova recolhida em consequência não pode ser valorada judicialmente.

Também na doutrina propugnada nestes acórdãos se verifica uma diferenciação entre aqueles que admitem a realização do teste de despiste qualitativo pela Polícia Municipal e aqueles que o consideram desde logo não integrado nas atribuições deste órgão administrativo, por não poder considerar-se órgão de fiscalização no domínio da fiscalização em causa, cuja competência de verificação e atuação não está deferida aos municípios.

São exemplos desta orientação jurisprudencial os Ac. 08.07.2020, proc. 86/20.1PDCSC.L1, de 23.03.2021, proc. 244/20.9PCCSC.L1-5; Ac. de 09.09.2021, proc. 756/20.4PBCSC.L1-9; Ac. de 17.09.2021, no proc. 221/21.2PGCSC.L1-9; Ac. de 07.10.2021, no proc. 193/21.3PGCSC.L1-9; Ac. de 14.10.2021 no proc. 160/21.7PGCSC.L1-9; Ac. de 18.01.2022, proc. 318/21.9PGCSC.L1; Ac. de 24.02.2022, proc. 157/21.7PGCSC.L1-9, Ac. de 09.06.2022, proc. 5750/21.5T9CSC.L1-9, Ac. de 22.06.2022, proc. 172/21.0PGCSC, Ac. de 09.11.2021, proc. 185/21.2PGCSC, Ac. de 09.09.2021, proc. 909/20.5PBCSC, Ac. de 09.09.2021, proc. 428/20.0PCCSC, Ac. de 26.10.2023, proc. 5/21.8PCCSC, e Ac. 596/21.3PGCSC, de 03.05.2022.

Afigura-se-nos que a jurisprudência maioritária se observou no sentido de que o enquadramento constitucional existente e, bem assim, a densificação legislativa infraconstitucional não permitem à Polícia Municipal a adoção de medidas de polícia judiciária e, por isso, a realização de exames específicos e a recolha de prova criminal. Todavia, a questão acabou por pacificar-se a partir do momento em que o órgão de tutela

administrativa, a Câmara Municipal em questão, deu orientações aos agentes da Polícia Municipal para que, quando observassem um flagrante delito, ato contínuo à detenção, procedessem à entrega do suspeito no órgão de polícia criminal mais próximo, Esquadra ou Posto Policial, onde hoje se realizam os exames de quantificação de álcool mediante o ar expirado, ou qualquer outra diligência substancial em ordem ao caso concreto, realizados estes por agentes da PSP ou militares da GNR.

Em todo o caso, a situação bem ilustra a falta de consenso existente acerca das competências, atribuições e medidas de polícia passíveis de ser adotadas pela Polícia Municipal, circunstância que foi visível desde logo no debate de aprovação do regime jurídico que permitiu a sua criação, consoante se denota do plasmado nos Diários da Assembleia da República (II série-A, n.º 28, sessão de 15.01.2004), de onde se retira também uma interessante análise da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e na jurisprudência *supra* citada, para além da declaração veiculada pelo Sr. Presidente da Câmara de Lisboa, a propósito da ordem para a realização de detenções pela Polícia Municipal e nas imediatas reações públicas de vários quadrantes.

*

4. Síntese Conclusiva

Devidamente ponderado o manancial existente e densificado sobre o tema, parece-nos que:

- A Polícia Municipal não é um órgão de polícia criminal. Constitui serviço municipal de polícia administrativa.
- Estão-lhe cometidas funções prioritárias atinentes à aplicação das posturas municipais e às regras jurídicas cuja lei defira aos municípios executar e fiscalizar.
- Podem ainda, em cooperação com as forças de segurança, que não integram, e finalisticamente orientadas à manutenção da tranquilidade pública e proteção das comunidades locais, guardar espaços municipais, promover a segurança nas escolas, disciplinar o trânsito, fiscalizando o estacionamento de viaturas e o trânsito rodoviário e pedonal, tal como questões de poluição ambiental e urbanísticas.
- No desenvolvimento da sua missão, a lei confere-lhes os poderes que o legislador

considerou suficientes e adequados ao eficiente desempenho da atividade da Polícia Municipal, onde se integra a possibilidade de elaborar autos de notícia por contraordenação (por violação das relações administrativas – art. 3.º, n.º 3, *última parte* da Lei n.º 19/2004, já citada);

- Têm igualmente competência para identificar de suspeitos, executar medidas cautelares de polícia (identificação e revista), no local do facto típico, empreender detenções em flagrante delito e entregar no imediato o suspeito ao órgão de polícia criminal competente;

- O incumprimento das suas determinações legítimas, devidamente comunicadas, pode implicar a prática de crime de desobediência:

De acordo com legislador constitucional, “as polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais.” Conquanto não concorram para a consecução dos fins inerentes à política de segurança interna, as polícias municipais participam na co-produção da segurança local: “les polices municipales doivent être un complément de la police nationale” [citação de Jean-Jacques Gleizal, La Police en France, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, p. 43]

Enfim, a polícia municipal cinge-se a uma polícia administrativa local, sem competências de órgão de polícia criminal, não obstante a lei autorizar tanto a identificação e a revista de suspeito da prática de crime – um ato processual judiciário em sede do direito penal adjetivo –, como a realização de inquéritos criminais, por factos conectados com a violação da legalidade, no âmbito das relações administrativas.

(Pedro Clemente, Ob. cit., p. 160).

A elasticidade da interpretação do que esteja abrangido pela *cooperação na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais* talvez seja a questão mais complexa, enquanto exercício de poder e a constitucionalmente impositiva tipicidade das medidas de polícia. Certo é que a necessária ancoragem ao texto constitucional nos parece inibir a aplicação analógica a um serviço municipalizado de polícia de um poder funcional do Estado, que a acontecer seria manifestamente concorrente com o das forças de segurança nacionais.

Em qualquer caso, impõe-se um debate alargado sobre uma matéria que, consoante se

depreende da exposição, se relaciona genética e indissociavelmente com a perspectiva que temos de regulação social e de Estado de Direito e por contraponto do que deva permitir-se a agentes administrativos e a órgãos do poder local.

Acontece, porém, que ao longo de décadas, a Polícia Municipal foi vendo as competências e âmbitos de atuação alargados, embora sempre em domínios administrativos, pelo que a diferença substancial relativamente ao âmbito judiciário deve, em nosso entendimento e face ao teor do texto constitucional, manter-se, bem como as suas funções, legalmente disciplinadas e clarificadas, impedindo a confusão que parece instalar-se sempre que tema é o das suas competências e atribuições.

Em suma, a centralidade coloca-se na exigência de uma polícia, ou de polícias, que atuem de acordo com a parametrização constitucional a que estão vinculadas, cujo substrato é um direito fundamental, porquanto se incluem nos órgãos da administração pública, central e local, e enquanto impositivo de garantia de civilidade e, por isso, sujeitas a limitações constitucionais, mesmo no âmbito da sua concretização em lei ordinária, que logicamente terá de respeitar o padrão constitucional vigente.

Acresce que, não obstante a diferença de recrutamento das Polícias Municipais de Lisboa e Porto, integradas por agentes da PSP, por comparação com os restantes corpos de polícia dos municípios do país, afigura-se-nos que a extensão de competências daqueles agentes, enquanto órgãos municipais, acarretaria necessariamente a consagração de um precedente que talvez não seja o mais desejável e adequado em face do quadro constitucional e legal existentes.

É que, aqueles, no exercício de funções de agentes municipais de polícia, mesmo que desempenhadas por agentes da PSP, não passam por isso, a configurar *atuação da PSP*.

Sublinhamos, em síntese, que o regime de recrutamento, formação, enquadramento e desempenho de funções dos agentes da Polícia Municipal, quando comparados com os elementos integrantes da PSP e da GNR não têm, de todo em todo, um estatuto identitário, desde logo no domínio da tutela da sua atuação, o que não é de somenos, por se tratar ali de um comando político e administrativo (e não policial), pela edilidade, ou integradas e enquadradas pelo correspondente organograma hierárquico operacional e tuteladas pelo Ministério da Administração Interna.

Ora, mesmo alheando-nos de tudo o mais, esta radical diferença, orientada pela imposição constitucional de que a organização das forças de segurança pública deve ser *única para todo o território nacional* (art. 272.º, n.º 4 da CRP) parece-nos apontar para a insusceptibilidade de descentralização e, menos ainda, de municipalização das funções gerais de polícia, não se nos assomando por suscetível de alargar de tal modo as funções e missões cometidas à Polícia Municipal, que lhe permitam a investigação criminal, para além das circunstâncias especiais em que o diploma habilitante já o admite, disciplinando concomitantemente a sua atuação e medidas de que pode lançar mão.

Como bem referenciava Vieira de Andrade (Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976 (2001) Almedina, Coimbra, p. 337-348):

O princípio da legalidade significa desde logo, que a atividade administrativa, seja de autoridade, seja de execução de prestações (...) seja concreta, seja normativa, não pode ser ilegal, não vale contra a lei – Princípio do “primado da lei” ou da “preferência da lei”. (...)

Ainda que não exista um regime especial de direito substantivo e procedimental aplicável aos atos administrativos em matéria de direitos, liberdades e garantias, o Código do Procedimento Administrativo declara nulos, e não meramente anuláveis, os atos administrativos que “ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental. (...)” [actual art. 161.º, n.º 1 e 2 conjugado com o art. 162.º do CPA].