

| | |
|--------------------|-------------------------|
| Parecer n.º | DSAJAL 210/19 |
| Data | 4 de novembro de 2019 |
| Autor | Ricardo da Veiga Ferrão |

| | |
|----------------------------|---|
| Temáticas abordadas | Disponibilização de viatura automóvel para a atividade operacional da GNR |
|----------------------------|---|

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal da ..., por seu ofício de .../.../2019, referência n.º ..., Proc. ..., a emissão de parecer sobre a questão que nele é assim colocada:

Em conformidade com a deliberação desta Câmara Municipal, tomada na reunião que se realizou no passado dia 23 de setembro, solicita-se a emissão de parecer jurídico sobre a questão da legalidade da atribuição, pelo município, de um apoio à GNR, consubstanciado na aquisição e/disponibilização de viatura automóvel para a atividade operacional da mesma, com fundamento na falta de meios daquela força de segurança.

Sobre o assunto, foi elaborada uma informação interna, que se anexa, para conhecimento.

Mais se remete a documentação que acompanhou o pedido de apoio.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

A questão colocada pela edilidade prende-se, no fundo, com saber se é admissível que um município celebre um protocolo com a GNR visando a aquisição de uma viatura devidamente caracterizada de acordo com as normas em vigor na matéria nessa força de segurança e com a aposição na viatura da referência “*Com o apoio do Município de ...*”, correndo também por conta da edilidade o custeio do respectivo seguro de responsabilidade civil automóvel, tendo em vista colocar essa viatura exclusivamente ao serviço da GNR (como, aliás, não poderia deixar de ser, tendo em vista a sua caracterização exclusiva) sendo que as despesas inerentes ao seu uso e reparação haveriam de correr por conta da GNR.

2. ANÁLISE

2.1. A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO MODERNO

Desde que, com o surgimento do *Estado* moderno¹ como forma de organização política da sociedade, se objectivaram os *fins* do Estado – concretizando o *bem comum* de S. Tomás de Aquino – como sendo a *segurança*, a *justiça* e o *bem-estar* da comunidade², e se tipificaram as *funções* através das quais seria possível atingi-los, que a *segurança*, entendida como a *defesa contra o inimigo externo*, *garantia da ordem e tranquilidade públicas interna* e *protecção contra as calamidades naturais*³, passou a ser típico apanágio de específicas estruturas administrativas do Estado, especialmente dedicadas a levar a cabo as inerentes tarefas – exército para a *defesa contra o inimigo externo*; polícia para a *garantia da ordem e tranquilidade públicas interna*, e serviços de protecção civil, para a *protecção contra as calamidades naturais*.

2.2. A SEGURANÇA PÚBLICA EM PORTUGAL

2.2.1. *A segurança interna, no seu sentido mais estrito, é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir o normal funcionamento das Instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade, visando, em particular: manter a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas; proteger as pessoas e bens removendo os perigos que os ameacem; prevenir a criminalidade, em especial a organizada e a prática de actos de espionagem, sabotagem e terrorismo; prevenir a infiltração no território nacional e desencadear a expulsão de estrangeiros que ponham em perigo valores e interesses legalmente protegidos.*

O regime da forças e serviços de segurança é fixado por lei e a sua organização é única para o território nacional. A S. I. [segurança interna] desenvolve-se em todo o

¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Estado” in *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. 2, Editora Verbo, Lisboa, 1984, cols. 1159-1162.

² DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Estado” in *Polis ... cit.*, cols. 1140-1141.

³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Estado” in *Polis... cit.*, col. 1142.

*espaço territorial do Estado Português (...)*⁴.

Exercem funções de segurança interna os corpos especiais de tropas, a Guarda Nacional Republicana, (...); a Policia de Segurança Pública; a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros; os órgãos do sistema de autoridade marítima e o Serviço Informações de Segurança^{5|6}.

2.2.2. *A Lei de Segurança Interna*⁷ vem-nos dizer que a *segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática*⁸, cabendo ao Conselho de Ministros (...) *programar e assegurar os meios destinados à execução da politica de segurança interna*⁹. Mais ainda, *a segurança interna desenvolve-se em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português*¹⁰ e é levada a cabo, entre outras forças e serviços, pela Guarda Nacional Republicana¹¹.

2.2.4. Relativamente ao financiamento da actividade das forças e serviços de segurança, sustenta-se nas *Grandes Opções do Plano para 2016-2019*, aprovadas pela

⁴ PEDRO CARDOSO, “Segurança Interna” in *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. 5, Editora Verbo, Lisboa, 1987, cols. 632.

⁵ PEDRO CARDOSO, “Segurança Interna” in *Polis ... cit.*, cols. 633-634.

⁶ Na Constituição de 1822 previa-se (art.º 174.º) a criação de uma Guarda Nacional, a qual se manteve ao longo de todo o constitucionalismo monárquico. Em 04.05.1911 (Decreto com força de lei de 3 de Maio) foi criada a Guarda Nacional Republicana como *corpo especial de tropas para velar pela segurança pública, manutenção da ordem e protecção das propriedades públicas e particulares em todo o país* (art.º 1.º), dependente, em tempo de paz, do Ministro do Interior (art.º 3.º), com o objectivo de *suprir a falta, que de há muito se fazia sentir, de uma policia rural que prolongasse para as áreas rurais o trabalho das polícias civis das sedes dos distritos e ao mesmo tempo libertasse o Exército das tarefas de ordem pública no meio rural*. Cfr. PEDRO CARDOSO, “Segurança Interna” in *Polis ... cit.*, col.635.

⁷ Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, com posteriores alterações.

⁸ Artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008.

⁹ Artigo 8.º, n.º 2, al. b), da Lei n.º 53/2008.

¹⁰ Artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008.

¹¹ Artigo 25.º, n.º 2, al. a), da Lei n.º 53/2008. A Guarda Nacional Republicana (GNR) é, desde a sua criação, uma *força de segurança de natureza militar* (e não puramente civil, como o é a Policia de Segurança Pública). Nesse sentido vd., ao tempo da sua fundação, os artigos 1.º, 3.º e 4.º do Decreto com força de lei de 3 de Maio de 1911; actualmente vd., artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro.

Lei n.º 7-B/2016, de 31 de Março, no seu ponto 8, dedicado à *Segurança interna*, que a *manutenção de um Estado seguro, a prevenção e o combate aos diversos tipos de violência e de criminalidade e a promoção da confiança nas forças e serviços de segurança, constituem desígnios fundamentais do Governo (...)*; e que *para a prossecução destas políticas setoriais os principais eixos de atuação serão (...)*, entre outros, a *reorganização das infraestruturas ligadas à área da segurança, através de um levantamento criterioso das necessidades em termos de segurança interna, com vista à elaboração de um Plano de Investimentos Plurianual para qualificação dos ativos (infraestruturas e equipamentos) das forças de segurança. Será definido, de acordo com critérios de segurança interna e de urgência na intervenção face à degradação das infraestruturas, um plano de modernização dos equipamentos afetos às Forças de Segurança (...)*.

2.2.5. Precisamente para definir o financiamento (plurianual) das forças e serviços de segurança – e, portanto, incluindo também a Guarda Nacional Republicana - o Governo fez aprovar na Assembleia da República a Lei n.º 10/2017, de 3 de Março, designada *Lei da programação de infraestruturas e equipamento das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna*, a qual define a *programação dos investimentos na modernização e operacionalidade das forças e serviços de segurança sob tutela do membro do Governo responsável pela área da administração interna, para o quinquénio de 2017 -2021*¹², prevê os *encargos com investimentos em instalações, sistemas de tecnologias de informação e comunicação, veículos, armamento e outro equipamento necessário à prossecução das competências e atribuições das forças e serviços de segurança referidos no número anterior*¹³ (sublinhado nosso) e consigna a essas finalidades um vasto elenco de receitas públicas¹⁴, ainda que sujeitas às correntes *cativações orçamentais*, salvo no que toca às dotações destinadas a *infraestruturas, armamento e equipamento de protecção*

¹² Artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 10/2017, de 3 de Março.

¹³ Artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 10/2017.

¹⁴ Artigo 3.º da Lei n.º 10/2017.

*individual*¹⁵.

E, no mapa anexo a esta referida *Lei de programação*, é possível encontrar uma específica *medida* visando o financiamento da aquisição de veículos para as forças de segurança, no quinquénio em questão, com uma dotação total de 62.275.000 €, repartida em diferentes montantes por cada um dos cinco anos a que se refere o programa¹⁶.

Pode assim concluir-se que constitui responsabilidade estadual não só a disponibilização das estruturas e dos meios necessários e adequados ao fim em causa – garantir a segurança pública e a defesa e protecção dos cidadãos – como cabe igualmente ao Estado suportar as inerentes despesas.

2.2.4. Mas - perguntar-se-á - ainda que sem prejuízo do que atrás ficou dito, será que não caberá também as câmaras municipais contribuir ou cofinanciar despesas com os destacamentos de forças de segurança pública locais, tendo em vista dotá-los de/dos meios necessários à prossecução das suas normais atribuições – ou antes, tendo em vista assegurar a possibilidade de essas forças poderem (continuar a) desempenhar, plenamente e com normalidade, as suas atribuições legais de policiamento da área do município e de garantir a segurança da comunidade local - designadamente adquirindo os meios necessários para que estas possam (continuar a) exercer, de modo aceitável, essas suas missões – como é o caso dos meios de transporte?

A resposta a esta questão há-de necessariamente buscar-se no quadro das atribuições (e, consequencialmente, das competências) que a constituição e a lei cometam a essas autarquias locais – os municípios. Mas paralelamente há-de encontrar-se também naquilo que as mesmas constituição e lei entendam e definam como segurança interna e os meios e formas de que o Estado dispõe para a assegurar e garantir.

2.2.5. Como é consabido, a Constituição caracteriza as *autarquias locais* como *personas*

¹⁵ Artigo 5.º, n.º 2, da Lei n.º 10/2017.

¹⁶ Apesar do volume dos montantes anunciados na *Lei de programação*, as cativações orçamentais a que tais dotações se encontraram sujeitas nos exercícios económicos a que respeitam até ao presente, decerto que causaram um abaixamento do montante da verba inscrita e, consequentemente, execuções financeiras em montantes sensivelmente inferiores.

colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas¹⁷, sendo as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, (...) reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa¹⁸.

A Constituição prevê igualmente que os municípios (mas já não as freguesias) possam dispor de polícia própria – as *polícias municipais* (uma por cada município e, no limite, tantas quantos os municípios) – as quais (apenas) *cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais¹⁹* – pois que tal tarefa é tipicamente e constitucionalmente estadual e toca, em primeira linha, às polícias estaduais. Na verdade, à luz deste postulado a mesma Constituição afirma, noutra local, que *a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos* e que, para tal efeito, *a lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.*

Assim contrariamente às polícias municipais, que exercem (apenas) funções de *polícia administrativa²⁰*, enquadradas numa estrutura de comando local²¹, organizadas na dependência hierárquica do presidente da câmara²², e cabendo-lhes *fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos²³*, às polícias de segurança cabe precisamente desenvolver uma acção que permita, como antes se referiu, *garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade*

¹⁷ Artigo 235.º, n.º 2, da Constituição da República.

¹⁸ Artigo 237.º, n.º 1, da Constituição da República.

¹⁹ Artigo 237.º, n.º 3, da Constituição da República.

²⁰ Vd. artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio.

²¹ Estrutura essa definida em regulamento municipal. Vd. artigo 3.º, al. c) do Decreto-Lei n.º 127/2008, de 7 de Outubro.

²² Vd. artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004.

²³ Vd. artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004.

*democrática*²⁴.

2.2.6. Por seu lado, ao nível legal, na lei que estabelece as atribuições e define as competências das autarquias locais, o RJAL²⁵, e, para o caso, especificamente dos municípios, nada nela inculca ou atribui a estes qualquer responsabilidade, imediata ou mediata, no que toca à manutenção, ao nível concelhio, de uma polícia de segurança pública, designadamente em matéria de fornecimento e disponibilização de meios operacionais, ou, sequer, apenas, de uma qualquer corresponsabilização ou partilha de responsabilidades nesse campo – para além daquela que decorre da participação nos designados *conselhos municipais de segurança*, criados pela Lei n.º 33/98, de 18 de Julho, agora reformulados e com competência alargada à emissão de parecer sobre *Programas de Policiamento de Proximidade e Contratos Locais de Segurança*, pelo Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de Março, no âmbito do quadro de transferência de competências para as autarquia locais gizado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

Ora, como se constata, nem no RJAL nem neste decreto-lei ou na lei que este desenvolve, são cometidos ou agora transferidos para os municípios quaisquer responsabilidades ou competências em matéria de aquisição de equipamento - ou, mais especificamente, de meios de transporte (viaturas automóveis) - para assegurar os indispensáveis meios materiais de policiamento às forças de segurança.

Ainda que as atribuições das pessoas colectivas, quer de fim único quer as de fim múltiplo, carecem de previsão legal para poderem ser exercidas, mesmo que através de

²⁴ Vd. nota 8 supra.

²⁵ O *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, e Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

Vd. em especial o elenco de atribuições do município, no artigo 23.º, n.º 2, do RJAL, e o diversificado conjunto de competências (dos diversos órgãos) municipais, dos artigos 25.º (assembleia municipal), 33.º (câmara municipal) e 35.º (presidente da câmara municipal) do mesmo diploma, normas nas quais, tirando referência à participação no conselho municipal de segurança, nenhuma outra alusão é feita a respeito de matérias de segurança.

cláusula geral²⁶ – e o RJAL estabelece-a como *a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respectivas populações*²⁷ - certo é também que entre as competências que, para tal, são cometidas aos seus órgãos pelo artigo 3.º do RJAL não se encontra a da segurança pública. Nem nesse artigo nem, como vimos, nos artigos que definem as atribuições e competências dos municípios – pois que ela se encontra cometida a entidades nacionais, dependentes do governo.

Ora, a menos que haja prévio (e expresso) fundamento, concedido por determinação legal ou convencional, envolvendo as entidades em causa – GNR e autarquia(s) local(ais) – não se afigura que a estas últimas caiba ou, sequer, possam adquirir viaturas caracterizadas com o fim único de as colocar ao serviço (exclusivo) da GNR para que esta, com elas, possa desempenhar a sua específica missão de providenciar segurança aos cidadãos. Até porque é duvidoso que, tratando-se a GNR de uma estrutura nacional de natureza militar (ainda que em funções de segurança) tipicamente financiada pelo Estado, já que as suas funções constituem uma sua exclusiva competência, uma autarquia possa - ainda que em acordo com a GNR - adquirir(-lhe) o material necessário para que esta desempenhe a sua normal actividade. Aceitar isto seria de alguma forma deslocar, de forma fáctica, para as autarquias locais a responsabilidade (a *atribuição* e a *competência*) pelo fornecimento (mesmo que apenas de parte) do equipamento destas forças de segurança - assim tornando-se responsáveis, perante o Estado e a comunidade, da impossibilidade de prossecução da sua acção de segurança nos casos em que o não disponibilizem esses meios. Ora um tal estado de coisas não parece que resulte do actual quadro constitucional e legal vigente – quadro esse à luz do qual, unicamente, foi efectuada esta análise.

Duas notas finais:

Não parece que mesmo a existência de um Contrato Local de Segurança, no quadro legal e formato de que eles hoje dispõem - porque se destina a estabelecer diagnósticos

²⁶ Sobre capacidade jurídica de direito público, vd. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 1980, págs. 216 e segs..

²⁷ Artigo 2.º do RJAL.

e formas de cooperação interinstitucional das entidades, que no concelho, contactam com questões de segurança – possa considerar-se como constituindo meio idóneo para o efeito ora aqui em causa - pois que tais *contratos* não visam o fornecimento às forças de segurança, pelas autarquias, dos meios materiais necessários para o desempenho da sua acção²⁸.

Por outro lado, não se desconhece que, pelo menos, a *Brisa – Autoestradas de Portugal, S.A.*, concessionária de quase uma vintena das principais auto-estradas do país, adquire viaturas caracterizadas que cede à GNR para patrulhamento das vias de que é concessionária²⁹. Porém, e independentemente de outras considerações, estamos aqui perante entidades que se situam e operam em e sob quadros jurídico-legais bem diferentes: a Brisa, ainda que concessionária de serviço público, é uma entidade privada gerida no quadro da liberdade de actuação, observado que seja o quadro legal vigente, típica do sector e dos entes privados; uma autarquia local é um ente público que age apenas se e enquanto a lei o determine e permita.

Salvo semper meliori judicio

²⁸ Sobre Contratos Locais de Segurança vd., entre muitos, MAURO JUSTINIANO MARTINS FERREIRA, *Contratos Locais de Segurança: dicotomia entre mais sociedade civil ou mais polícia*, Instituto de Estudos Superiores Militares, Pedrouços, 2015, acedível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/17398>; MARCO ANTÓNIO CARRIÇO DAVID, *Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade: funcionalidades, problemas e potencialidades*, Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna, Lisboa, 2014, acedível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/15383>; ou ainda RUI PEDRO DOS SANTOS ÓSCAR PINTO, *O Programa Escola Segura na prevenção da violência escolar*, Academia Militar, Lisboa, 2017, acedível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/19286>

²⁹ De acordo com os dados que foi possível obter, em 2006 a Brisa tinha colocado ao dispor da GNR 56 viaturas caracterizadas destinadas ao patrulhamento intensivo das auto-estradas de que era concessionária; cfr. a apresentação de LUÍS PRAZERES, *Gestão de Frotas, Brisa-Auto-estradas de Portugal*, em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKEwj-nLm8ydPIAhULLBoKHW1yAuIQFjAEegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fagenda.algebraica.pt%2Feventos%2FConferencia%2FDF%2FApresent%2Fluis.prazeres.pdf&usq=AOvVaw0nLbtoJW1OALHVIyQjO7u5> (acesso em 04/11/2019)