

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer (extrato) n.º 8/2025

Sumário: As Polícias Municipais de Lisboa e do Porto são polícias administrativas locais e, complementarmente, de manutenção da tranquilidade pública e de proteção das comunidades locais. São constituídas, exclusivamente, por pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, mas ali colocados como polícias municipais, na exclusiva dependência hierárquica do respetivo presidente da Câmara Municipal.

Conclusões:

1.ª – A competência, em razão da matéria, deste corpo consultivo, nos termos e para os efeitos das normas jurídicas constantes da alínea a), do artigo 44.º (Competência) do Estatuto do Ministério Público (EMP), e da alínea a), do artigo 3.º (Competência), do Regimento do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (RCCPGR), é “restrita a matéria de legalidade”, ou seja, às questões de Direito que, em essência, respeitam à determinação, interpretação, validade e aplicação de normas ou atos jurídicos;

2.ª – As questões relativas à “atualidade” dos regimes e normas jurídicas submetidas à presente consulta são matéria de “política legislativa”, da exclusiva responsabilidade do legislador, segundo juízos de “oportunidade ou conveniência”, pelo que não podem ser objeto de pronúncia por parte deste corpo consultivo, a título da competência estabelecida nas citadas alínea a) do artigo 44.º do EMP e alínea a) do artigo 3.º do RCCPGR, porquanto é “restrita a matéria de legalidade”;

3.ª – Sobre questões similares àquelas agora em apreciação já anteriormente emitiu pronúncia o Parecer n.º 28/2008, de 8 de maio, deste Conselho Consultivo, depois homologado pela entidade consulente, versando sobre disposições de ordem genérica, com ulterior publicação na 2.ª série do *Diário da República*, tomando assim valor de interpretação oficial, perante os respetivos serviços, das matérias que se destinava a esclarecer, acrescentando que as razões jurídicas ali aduzidas constituem bom Direito e mantêm plena atualidade, pois não houve alterações substantivas no quadro legislativo relevante, pelo que na íntegra e como *stare decisis*, se reiteram os fundamentos e conclusões respetivas (*Diário da República*, 2.ª série – N.º 155 – 12 de Agosto de 2008, pp. 35859 a 35875) [então, Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro (Estatuto do Ministério Público), art. 43.º, n.º 1, e hoje, art. 50.º, n.º 1, EMP];

4.ª – Nos termos do regime constitucional vigente, as polícias municipais estão integradas na organização das autarquias locais e têm, predominantemente, funções de polícia administrativa e, complementarmente, funções de segurança interna, restritas à “cooperação na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais” (art. 237.º, n.º 3, preceito aditado ao normativo em causa por força do artigo 160.º da Lei Constitucional n.º 1/97 (IV Revisão Constitucional), de 20 de setembro);

5.ª – Este modelo constitucional, seja no plano dos princípios, seja também da sua aplicação prática, não institui antagonismo, mas antes complementaridade de funções entre as polícias municipais e as forças de segurança, no domínio da “segurança interna”, através de um regime de divisão e especialização de tarefas: ao criar e atribuir àquelas primeiras funções de polícia administrativa e, complementarmente, de cooperação na “manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais”, desonera o efetivo das forças de segurança dessas tarefas, permitindo que o mesmo seja mobilizado, primordialmente, para funções de “segurança interna”;

6.ª – Os regimes legais vigentes estabelecem que as polícias municipais têm por função primordial a “defesa da legalidade democrática, no aspeto do cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos órgãos das autarquias locais”, pelo que a atividade de polícia municipal, de regime geral ou especial (Lisboa e Porto), é de caracterizar como polícia administrativa, em sentido funcional (arts. 2.º, n.º 1, 3.º e 4.º, Lei n.º 19/2004 (“lei quadro”), de 20 de maio, art. 4.º, n.ºs 1 e 2, Decreto-Lei n.º 13/2017 (“regime especial”), de 26 de janeiro);

7.ª – Os regimes legais vigentes organizam as polícias municipais como “serviços municipais”, “atua[ndo] no quadro definido pelos órgãos representativos do município”, com “âmbito municipal”,

funcionando “na dependência do presidente da câmara municipal”, e em particular as de Lisboa e Porto, como “um serviço da respetiva câmara municipal, equiparado a direção municipal”, o seu efetivo é de “polícias municipais” e, “sem prejuízo das especificidades das funções dos cargos de comandante e de segundo comandante das polícias municipais de Lisboa e do Porto” os mesmos são “equiparados, respetivamente, às de diretor municipal e diretor de departamento municipal”, a “criação das polícias municipais compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal”, através da aprovação do “regulamento de funcionamento e organização das polícias municipais de Lisboa e do Porto”, “sendo que “das deliberações dos órgãos municipais que instituem a polícia municipal devem constar, de forma expressa, a enumeração das respetivas competências e a área do território do município em que as exercem” e, finalmente, a determinação do efetivo é feita “tendo em conta as necessidades do serviço e a proporcionalidade entre o número de agentes e o de cidadãos eleitores inscritos na área do respetivo município”), pelo que, tudo considerado, as mesmas são de caracterizar como polícia administrativa, em sentido organizatório [art. 1.º, n.ºs 1 e 2, 6.º, n.º 1, 8.º, 11.º, n.º 1, e 12.º, n.º 1, Lei n.º 19/2004, arts. 2.º, n.º 1, 3.º, 15.º, n.ºs 1 e 2, e 18.º, n.ºs 1 e 3, Decreto-Lei n.º 13/2017, arts. 4.º, n.ºs 1 e 2, e 12.º, n.º 2, e 13.º, n.º 2, Regulamento de Funcionamento e Organização da Polícia Municipal de Lisboa (RFOPML), arts. 4.º, 6.º, n.º 1, e 12.º, e 13.º A), Regulamento de Funcionamento e Organização da Polícia Municipal do Porto (RFOPMP)];

8.ª – A lei constitucional opõe-se à atribuição da qualificação, do estatuto e das competências legais próprias de “órgão de polícia criminal” às polícias municipais, pois lhes comete, exclusivamente, funções de polícia administrativa e de segurança interna, estas restritas à “cooperação na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais” mas, em todo o caso, disso é díspar, em essência, a figura jurídica da atribuição aos “polícias municipais” de permissões legais, individualizadas e tipificadas, para prática de “medidas cautelares e de polícia” funcionalmente equivalentes ao exercício de competências próprias dos “órgãos de polícia criminal”, diretamente conexas com as funções de polícia administrativa;

9.ª – A lei quadro, em conformidade, recusa expressamente atribuir às polícias municipais, sejam de regime geral ou especial, a qualificação, o estatuto e as competências legais próprias “órgão de polícia criminal”, ao dispor que “[...] é vedado às polícias municipais o exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal”, todavia “sem prejuízo do disposto nos números anteriores”, ou seja, sem embargo das competências, excecionais e casuisticamente tipificadas, que nos termos da lei as mesmas poderão exercer e que são funcionalmente equivalentes a “medidas cautelares e de polícia”, no sentido da lei processual penal (art. 3.º, n.º 5);

10.ª – Na previsão legal dos n.ºs 1 a 4, do artigo 3.º (Órgãos de polícia criminal) da Lei n.º 49/2008 (Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal), de 27 de agosto, não constam as polícias municipais;

11.ª – A lei constitucional recusa atribuir às polícias municipais as funções de “prevenção dos crimes”, as quais reserva para as polícias com âmbito nacional e funções típicas de “segurança interna”, ou seja, às forças de segurança (art. 272.º, n.ºs 3 e 4);

12.ª – A lei quadro, em conformidade, no n.º 4 do seu artigo 2.º (Atribuições), estabelece que “As atribuições dos municípios previstas na presente lei são prosseguidas sem prejuízo do disposto na legislação sobre segurança interna e nas leis orgânicas das forças de segurança”;

13.ª – A Lei n.º 53/2008 (Lei de Segurança Interna), de 29 de agosto, em conformidade, não faz constar as polícias municipais, de regime geral ou especial, do elenco legal de forças de segurança (art. 25.º, n.ºs 1, 2, 3 e 4);

14.ª – As Polícias Municipais de “regime especial”, de Lisboa e do Porto, são, também elas, serviços municipais, “especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa, tal como definidos na lei das polícias municipais”, ou seja, são também elas, como as de “regime geral”, polícias administrativas, de âmbito municipal, em sentido funcional e organizatório, embora “com as especificidades do presente decreto-lei”, que em nada descaracterizam ou exorbitam de tais funções (art. 2.º, n.º 1, e 2, in fine, 3.º, 4.º, n.ºs 1 e 2, Decreto-Lei n.º 13/2017, art. 4.º, n.º 1, RFOPML, e art. 4.º, n.º 1, RFOPMP);

15.ª – Às Polícias Municipais de “regime especial”, de Lisboa e do Porto são, de plano, aplicáveis as interdições, constitucional e legal, de atribuição do estatuto e do exercício de funções de força de segurança e de “órgão de polícia criminal”, sem embargo, quanto as estas últimas, das permissões legais, estritamente tipificadas, atribuídas para prática de “medidas cautelares e de polícia” funcionalmente equivalentes ao exercício de competências próprias dos órgãos de polícia criminal (arts. 2.º, n.º 5, e 3.º, maxime n.º 5, Decreto-Lei n.º 13/2017);

16.ª – Da letra e do pensamento legislativo, corroborado pela história da lei, decorre uma dicotomia entre o “estatuto funcional” (que os vincula, para esses efeitos, à PSP) e o “estatuto profissional” (que os vincula, para esses efeitos, apenas aos serviços municipais), do pessoal com funções policiais da PSP, que exclusivamente constitui o efetivo das polícias municipais de Lisboa e do Porto, e que a lei, sintomaticamente, designa por “polícias municipais” (art. 2.º, n.º 2, in fine, Decreto-Lei n.º 13/2017);

17.ª – Com efeito, o recrutamento para as Polícias Municipais de Lisboa (PML) e do Porto (PMP) é efetuado em comissão de serviço por três anos, renovável até ao limite de nove anos, pelo que tais polícias ficam assim vinculados a “exerce[r] as suas funções nos termos legalmente definidos para o cargo” em causa, que é o de “polícia municipal”, correspondente à “especial vocação do respetivo serviço municipal para o exercício de funções de polícia administrativa” (art. 79.º, n.º 3, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), ex vi arts. 5.º, n.º 2, 97.º, n.º 3, e 107.º, Decreto-Lei n.º 243/2015 (Aprova o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública), de 19 de outubro [EPPFP da PSP], arts. 2.º, 3.º e 4.º, Lei n.º 19/2004, artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 13/2017);

18.ª – Durante todo o período de desempenho dessa comissão de serviço os polícias em causa têm, exclusivamente, a condição de “polícias municipais” e o correspondente “estatuto funcional”, com as correlativas funções, atribuições e competências, predominantemente de polícia administrativa, e complementarmente, de “cooperação” na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das populações locais, ficando em consequência suspensa, interinamente, a respetiva competência funcional e o estatuto de “órgão de polícia criminal”, inerente ao pessoal com funções policiais da PSP, que todavia retomarão, ipso facto, por força da simples cessação dessa comissão de serviço ou, eventualmente, da “requisição de meios” prevista no artigo 6.º (Requisição de meios), n.ºs 1 a 3, do Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de janeiro [art. 11.º, n.ºs 1 a 3, Lei n.º 53/2007 (Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública), de 31 de agosto LOPSP];

19.ª – A habilitação legal constante do artigo 5.º (Cooperação), do Decreto-Lei n.º 13/2017, cit., é exercida na forma jurídica de “contrato interadministrativo”, a celebrar entre a Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública e os municípios de Lisboa e do Porto, com à relação interadministrativa de “cooperação”, a qual, no seu sentido técnico-jurídico próprio, é de tipo paritário e legitima a atuação conjunta da PSP e das Polícias Municipais de Lisboa e do Porto, na medida e apenas para efeitos da resolução de problemas que relevem das funções, atribuições ou competências de ambas (art. 5.º, n.º 3); quanto a certos aspetos da “cooperação” e da “coordenação” entre o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e da PMP com a PSP, nomeadamente em matéria de “segurança relativa a manifestações, comícios e outras reuniões de natureza pública”, importa chamar à colação o Parecer n.º 11/2021, de 28 de outubro, deste corpo consultivo, o qual foi homologado por despacho de 14 de outubro de 2021, de Sua Excelência a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, versa sobre disposições de ordem genérica, e teve ulterior publicação na 2.ª série do *Diário da República*, tomando assim valor de interpretação oficial, perante os respetivos serviços, das matérias que se destinava a esclarecer, acrescendo que as razões jurídicas ali aduzidas constituem bom Direito, pelo que aqui se reiteram, como *stare decisis*, os fundamentos (pp. 39 a 42, n.º V.6.) e conclusões (em particular, 9.ª a 11.ª, 17.ª) do mesmo, pertinentes para as questões de Direito agora em apreciação (art. 50.º, n.º 1, EMP);

20.ª – Esta habilitação legal respeita, portanto, estritamente à celebração de contratos interadministrativos de “cooperação”, assim «pressup[ondo] a prossecução e a manutenção das atribuições e competências» das partes contratantes e, por isso, interditando a transferência de atribuições ou competências entre as mesmas, de modo que: (i) «o quadro legal e a distribuição territorial de competências não pode ser objeto de qualquer alteração direta ou indiretamente» e, bem assim, (ii) «não podem ser atribuídos por via contratual a qualquer das partes, maxime, à PSP poderes de direção ou poderes de coordenação sobre a atividade da polícia municipal», pelo que, a “coordenação” constante

da epígrafe oficial e da previsão legal do n.º 2 do artigo 6.º (Dependência orgânica e coordenação), da lei quadro, e a “coordenação operacional” mencionada no artigo 1.º dos dois contratos interadministrativos em causa, devem ambas ser lidas, interpretadas e aplicadas, neste âmbito, como “cooperação” (maxime, como “cooperação operacional”), em sentido formal, técnico-jurídico, como referido na anterior conclusão 19.ª [art. 111.º, n.º 2, Constituição, e arts. 3.º, n.ºs 1 e 2, e 36.º, Código do Procedimento Administrativo (CPA)];

21.ª – Quanto às “áreas” que podem ser objeto da “cooperação” entre as PML e PMP e a PSP, constam das alíneas a) a i), do n.º 2 do artigo 5.º em apreço, mediante a cláusula: “O âmbito da cooperação entre as polícias municipais de Lisboa e Porto e a Polícia de Segurança Pública abrange, entre outras, as seguintes áreas: [...]”, portanto através de uma enumeração legal, de carácter exemplificativo (“entre outras”), mas há ainda a considerar as duas “áreas de cooperação” previstas do n.º 2 do artigo 2.º (Atribuições) da lei quadro, em particular a “satisfação de pedidos de colaboração que legitimamente forem solicitados”, pois não tendo sido expressamente levada à enumeração legal do n.º 2 deste artigo 5.º, como foi o caso da “partilha de informação relevante para o desenvolvimento das respetivas funções”, está implícita, mas necessariamente, integrada na respetiva enumeração legal;

22.ª – A competência para eleição dessas “outras áreas” é, por definição, estabelecida por consenso, sendo assim “assegurada, em articulação, pelo presidente da câmara e pelos comandantes das forças de segurança com jurisdição na área do município.” (art. 5.º, n.º 1 e 3), e tem de ser realizada à luz do “princípio da legalidade da competência”, ou seja, apenas podem ser definidas “áreas” estritamente correspondentes a funções, atribuições e competências, próprias ou concorrentes, das entidades policiais em causa, tal como previamente definidas na Constituição, na lei e nos regulamentos, ou seja, do ponto de vista das Polícias Municipais, a habilitação legal procede da Constituição (art. 237.º, n.º 3), da lei quadro (arts. 2.º, 3.º e 4.º), do “regime especial” (art. 4.º, n.º 1 e 2) e dos regulamentos de funcionamento e organização (artigo 6.º, n.ºs 1 a 3, RFOPML, e art. 6.º, n.ºs 1 a 3, RFOPMP), sendo fulminadas de nulidade as cláusulas contratuais que consagrem “áreas de cooperação” que extravasem desses limites de legalidade (art. 266.º, n.º 2, Constituição, arts. 3.º, n.º 1, e 36.º, n.ºs 1 e 2, CPA, e art. 284.º, n.º 2, Código dos Contratos Públicos, conjugado com o art. 161.º, n.º 2, alínea d), CPA);

23.ª – Uma dessas “áreas de eleição” poderá ser justamente aquela credenciada pela habilitação constitucional das polícias municipais, nos termos do n.º 3 do artigo 237.º (Descentralização administrativa) da Constituição (“As polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais.”), pois estas são funções próprias das polícias municipais mas que, necessariamente, têm de ser exercidas em “cooperação”, no sentido técnico-jurídico referido, ou seja, uma atuação de carácter paritário, que interdita qualquer relação de supremacia entre as entidades policiais em causa, nomeadamente por parte da PSP, sem embargo da atuação das Polícias Municipais neste domínio, em certo sentido, ser “complementar” daquelas forças de segurança, conforme os expressos termos e limites estabelecidos do artigo 2.º (Atribuições) da lei quadro, a saber: “A cooperação [...] exerce-se no respeito recíproco pelas esferas de atuação próprias [...]” (n.º 3) e “As atribuições dos municípios previstas na presente lei são prosseguidas sem prejuízo do disposto na legislação sobre segurança interna e nas leis orgânicas das forças de segurança.” (n.º 4);

24.ª – A “requisição de meios” (scl., de “polícias municipais”), prevista no artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de janeiro, e reiterada no artigo 15.º (Requisição de meios) dos dois contratos interadministrativos em causa, é uma figura jurídica diversa da (i) “requisição civil” (Decreto-Lei n.º 637/74, de 20 de novembro, da (ii) “requisição temporária de bens e serviços” (artigo 24.º da Lei da Lei n.º 27/2006 (Aprova a Lei de Bases da Proteção Civil), de 3 de julho, e (iii) da “requisição administrativa [art. 84.º, n.º 1, Lei n.º 168/99 (Aprova o Código das Expropriações), de 18 de setembro];

25.ª – A “requisição de meios” é um “ato administrativo” (“plural”), pois corresponde à definição estipulativa estabelecida na lei procedimental (“decisão que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, produz efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”), sendo que a competência para a prática do mesmo está legalmente deferida ao Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública, como “competência própria” (art. 6.º, n.º 1), mas enquanto tal pode ser delegada, “em todos os níveis de pessoal dirigente as suas competências próprias”, nos termos do n.º 3 do artigo 21.º (Competência), da LOPSP, observados ainda os demais termos gerais de Direito [v.g., arts. 44.º, n.ºs 1 a 3, e 5, 47.º, n.ºs 1 e 2, 48.º, n.ºs 1 e 2, 49.º, n.ºs 1 e 2, 50.º, alíneas a) e b), e 148.º, CPA];

26.ª – Relativamente ao procedimento, a lei não prevê qualquer prazo, ato, ou formalidade especificamente tendente à formação (ou manifestação) do ato administrativo da “requisição de meios”, o que indicia o carácter desprocedimentalizado, por premente, do mesmo;

27.ª – O pressuposto de facto do ato administrativo de “requisição de meios” é fixado por remissão legal, para as “situações previstas na Lei de Segurança Interna” sendo finalidade do mesmo o “reforço da sua [da PSP] capacidade operacional”, mas a Lei n.º 53/2008 (Aprova a Lei de Segurança Interna), de 29 de agosto (LSI), todavia, não prevê no respetivo articulado qualquer suposto de “requisição de meios”, pelo que o pressuposto de facto desse ato administrativo remete para a ocorrência de alguma ou algumas das “situações de segurança interna” descritas no n.º 3 do artigo 1.º (Definição e fins da segurança interna) daquele diploma legal, que define as finalidades das medidas de polícia de “segurança interna”, a saber: “em especial, a[s de] proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.” (art. 6.º, n.º 1);

28.ª – Não é, porém, qualquer umas dessas “situações de segurança interna”, por “ligeira, potencial e remota” que seja, que constitui o pressuposto de facto em causa, apenas o será na medida em que ocorra, objetivamente, “perigo grave, atual e iminente” para as mesmas (art. 3.º, n.º 1);

29.ª – O fim legal da “requisição de meios” é o do “reforço da capacidade operacional” da PSP”, no caso para acorrer às referidas situações de “segurança interna”, mas a emissão do ato administrativo em causa deve sempre observância ao princípio da proporcionalidade, ou seja, nomeadamente o mesmo deve ser necessário (não há alternativa viável à requisição do efetivo de “polícias municipais”) e proporcional, em sentido estrito (os benefícios esperados para a segurança interna com o “reforço da capacidade operacional” da PSP superam, objetivamente, os custos infligidos ao bem-estar, tranquilidade pública e proteção da comunidade local em causa) [art. 266.º, n.º 2, Constituição, e art. 7.º, n.º 1, CPA, art. 1.º, n.º 3, LSI, e art. 6.º, n.º 1 e 2];

30.ª – Quanto ao conteúdo típico do ato administrativo de “requisição de meios” deve dispor sobre (i) a determinação do número de agentes requisitados, (ii) o tempo previsível da requisição, e (iii) a informação do presidente da câmara municipal respetiva pela via mais expedita (art. 6.º, n.º 2), sendo que pontifica também aqui o princípio da proporcionalidade, no sentido em que o (i) número de agentes requisitados, e o (ii) tempo previsível da requisição devem ser, nomeadamente, os necessários e proporcionais, em sentido estrito, para debelar a situação de urgência;

31.ª – O efeito jurídico externo típico da “requisição de meios”, redonda em produzir, unilateral e imediatamente, como decorre do conceito de “ato administrativo”, a suspensão da comissão de serviço dos “polícias municipais” em causa que, conseqüentemente, regressam e passam a “ficar [...] na dependência e sob o comando operacional do comando metropolitano da Polícia de Segurança Pública de Lisboa ou do Porto, respetivamente”, situação funcional esta, para a qual os mesmos estão habilitados em virtude do seu “estatuto profissional” de polícias da PSP, que tem carácter transitório (enquanto vigorar a “requisição de meios”) e não determina a ocupação de lugar no quadro de origem da PSP (art. 6.º, n.º 2);

32.ª – Quanto à forma, o ato administrativo de “requisição de meios”, deve ser praticado por escrito, e quanto às menções obrigatórias, além do mais exigido na lei, deve constar, nomeadamente, a fundamentação expressa, através de sucinta exposição das razões de facto e de direito da decisão, de modo claro, congruente e sucinto, pois o ato administrativo de “requisição de meios” consubstancia a suspensão (administrativa) dos atos administrativos de colocação, em comissão de serviço, dos “polícias municipais” em causa [arts. 150.º, n.º 1, 151.º, n.º 1, alíneas a) a g), e 152.º, n.º 1, alínea e), CPA];

33.ª – Em matéria de “medidas cautelares e de polícia” também rege o “princípio de legalidade da competência”, de modo que a habilitação legal das polícias municipais para o efeito procede, exclusiva e estritamente, dos seguintes artigos da lei quadro: 3.º (Funções de polícia), n.º 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 [...] criminal por factos estritamente conexos com violação de lei ou recusa da prática de ato legalmente devido no âmbito das relações administrativa”) n.º 4 (identificação e revista de suspeitos); 4.º (Competências) n.º 1, alínea e) “Detenção e entrega imediata,

a autoridade judiciária ou a entidade policial, de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, nos termos da lei processual penal; alínea f) denúncia dos crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, e por causa delas, e competente levantamento de auto, bem como a prática dos 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.”;

34.ª – O “regime especial” – e bem entendido, em razão da sua função “executiva”, o RFOPML e o RFOPMP – não contém qualquer habilitação legal “especial” com respeito aos “políciais municipais”, nomeadamente quanto a competências em matéria de “medidas cautelares e de polícia”, antes remete, na íntegra, para a lei-quadro, i.e, em essência, o “regime jurídico” das “medidas cautelares e de polícia” aplicáveis aos “polícias municipais” é o dos artigos 3.º a 5.º da lei quadro (art. 4.º, n.ºs 1 e 2, Decreto-Lei n.º 13/2017, art. 6.º, n.º 1, RFOPML, e art. 7.º, n.º 1, RFOPMP);

35.ª – Nos termos e com os fundamentos constantes da conclusão 3.ª, supra, são de reiterar, sempre como stare decisis, os fundamentos e conclusões do Parecer n.º 28/2008, deste corpo consultivo, em particular no que diz respeito à doutrina sobre o “regime jurídico” das “medidas cautelares e de polícia”, ali tratada de modo incisivo, nomeadamente nas conclusões 4.ª a 10.ª, 13.ª e 15.ª;

36.ª – Para os presentes efeitos, importa reiterar que “os agentes das polícias municipais [somente] podem deter suspeitos no caso de crime público ou semipúblico punível com pena de prisão, em flagrante delito, cabendo-lhes proceder à elaboração do respetivo auto de notícia e detenção e à entrega do detido, de imediato, à autoridade judiciária, ou ao órgão de polícia criminal”, ou seja, os “polícias municipais” nesses casos – embora somente nesses casos, tipificados na lei – têm competência para “deter suspeitos”, mais sendo certo que têm ativamente de providenciar pela “imediate” entrega do detido à autoridade judiciária, ou ao órgão de polícia criminal competentes para tanto (art. 4.º, n.º 1, alínea e), Lei n.º 19/2004);

37.ª – Havendo, genuína e reiteradamente, dificuldades operacionais na articulação das competências próprias dos “polícias municipais” e da PSP na boa execução desta medida de polícia, a mesma poderá ser uma “área” idónea (in casu, não tipificada, “entre outras”) a integrar no âmbito da “cooperação”, como cláusula de contrato interadministrativo, entre as Polícias Municipais de Lisboa e do Porto e a PSP, constituindo assim uma habilitação normativa, v.g. para a celebração de protocolos de procedimentos policiais, em ordem a tornar mais expedita a “imediate entrega” do detido, em particular à PSP, bem como a composição de todo o expediente policial envolvido;

38.ª – O mesmo se dirá, mutatis mutandis, quanto a eventuais dificuldades operacionais relativamente à “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” pois que esta também poderá ser uma “área” idónea (in casu, não tipificada, “entre outras”) a integrar no âmbito da “cooperação”, como cláusula de contrato interadministrativo, constituindo assim uma habilitação normativa, v.g. para a celebração de protocolos de procedimentos policiais, em ordem a tornar mais expedita a “chegada da PSP”, bem como a composição de todo o expediente envolvido (art. 4.º, n.º 1, alínea f), Lei n.º 19/2004);

39.ª – A “incompatibilidade legal”, nos usos legislativos e doutrinários nacionais, respeita à tendencial exclusividade do exercício de cargos, empregos ou funções públicas, proibindo assim o titular em causa de os desempenhar simultaneamente com outros cargos, empregos ou funções públicas ou privadas, tudo em ordem a prevenir conflitos de interesses e a promover a eficiência na prestação do serviço público;

40.ª – Na espécie, porém, não estará em causa uma “incompatibilidade legal”, pois é único e exclusivo o exercício de funções em causa, mas antes a questão de saber se um mesmo “polícia municipal”, de Lisboa ou do Porto, e com respeito ao concreto modo de exercer as mesmas competências funcionais de que está legalmente investido, pode estar sujeito a uma “dupla hierarquia”, do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa ou do Porto, por uma parte, e da “hierarquia de comando da PSP”, por outra parte, tudo em virtude de manter o seu “estatuto profissional” de “pessoal com funções policiais da PSP”.

41.ª – A resposta a esta questão é, prima facie, de sentido negativo, pois uma “dupla hierarquia”, sobre o mesmo agente e quanto à mesma competência funcional, virtualmente minaria o princípio

hierárquico, congenial à estruturação das organizações policiais, na medida em que este tem por função, em particular, assegurar a unidade de direção, preterindo justamente a dualidade de direção da organização em causa (art. 4.º, n.º 1, al. d), EPPFP da PSP);

42.ª – O modelo de organização das Polícias Municipais de Lisboa e do Porto é disposto “hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura”, mais “estando os polícias municipais sujeitos às regras gerais de hierarquia e de comando da PSP”, sendo, naturalmente, decalcado do modelo hierárquico de organização vigente na PSP, pois o efetivo das referidas Polícias Municipais é composto, exclusivamente, por pessoal com funções policiais da PSP (art. 18.º, n.º 2, Decreto-Lei n.º 13/2017, art. 12.º, n.º 2, RFOPML, art. 12.º, RFOPMP);

43.ª – E também natural que os “polícias municipais” estejam sujeitos às “regras gerais de hierarquia e de comando da PSP, determinadas pelas carreiras, categorias, antiguidades e precedências previstas na lei, sem prejuízo das relações que decorrem do exercício de cargos e funções policiais”, pois, de contrário, ao serem colocados na PML ou na PMP poderia ocorrer a disrupção da regras gerais de hierarquia e de comando da PSP, que são estruturantes da função e da carreira policial de origem – e na qual se mantêm, pois se trata de colocação em comissão de serviço, temporária por natureza -, de modo tal que viesse a permitir que na PML ou na PMP, v.g. um polícia de categoria profissional subalterna ficasse investido em cargo de comando sobre um polícia de categoria profissional superior (art. 2.º, n.º 2, Decreto-Lei n.º 13/2017, e art. 61.º, n.ºs 1 e 2, EPPFP da PSP, com referência ao artigo 62.º, n.ºs 1 e 2, alíneas a) a c), do mesmo diploma legal);

44.ª – Aliás, só esta “estruturação hierárquica à semelhança dos comandos distritais da PSP”, com “sujeição dos polícias municipais às regras gerais de hierarquia e de comando da PSP” é consonante com o ato administrativo de “requisição de meios”, tal como está estruturado na lei, na medida em que apenas assim o efetivo das Polícias Municipais pode transitar imediatamente, em solução de continuidade, para a estrutura hierárquica e o comando operacional do comando metropolitano da PSP de Lisboa ou do Porto (art. 6.º, n.º 2, Decreto-Lei n.º 13/2017);

45.ª – Do ponto de vista jurídico-administrativo, a figura jurídica antes referida respeita à “hierarquia interna”, enquanto estrutura do modelo de organização, ou seja, o que está aqui em causa é a organização hierarquizada da PML ou da PMP (e não já a competência para dirigir essas organizações); diversa é já a figura jurídica da “hierarquia externa”, agora o que está em causa é a competência para dirigir as organizações (enquanto estruturas hierarquizadas), e quanto a essa a lei quadro, o “regime especial”, e os regulamentos de funcionamento e organização, são categóricos ao atribuírem aos presidentes da câmara, exclusivamente, tal competência diretiva: “A polícia municipal é organizada na dependência hierárquica do presidente da câmara” (arts. 6.º, n.º 1, Lei n.º 19/2004, cit., art. 3.º, Decreto-Lei n.º 13/2017, 4.º, n.º 2, RFOPML, e art. 4.º);

46.ª – Por outra parte, nos termos da lei, “A coordenação entre a ação da polícia municipal e as forças de segurança é assegurada, em articulação, pelo presidente da câmara e pelos comandantes das forças de segurança com jurisdição na área do município”, donde decorre que apenas o presidente da câmara, não o Diretor Nacional da PSP, está investido de poderes hierárquicos sobre os “polícias municipais”, pois de contrário este último não entraria em “coordenação”, exerceria, sem mais, “poderes de direção” sobre os “polícias municipais” (art. 6.º, n.º 2, Lei n.º 19/2004);

47.ª – E, por último, o “regime especial”, ao prever a “requisição de meios” dos efetivos da Polícias Municipais de Lisboa e do Porto, igualmente corrobora este entendimento, pois só através deste ato administrativo os “polícias municipais” requisitados “ficam na dependência e sob o comando operacional do comando metropolitano da Polícia de Segurança Pública de Lisboa ou do Porto, respetivamente”, ou seja, a contrario sensu se deduz que antes de tal momento não o estavam (art. 6.º, n.º 2);

48.ª – Finalmente, neste contexto pode ser chamada à colação a distinção entre “relação de serviço/relação orgânica”: com efeito, os “polícias municipais”, no que diz respeito aos seus direitos e deveres estatutários, uma vez que estão em comissão de serviço, mantêm uma “relação de serviço” com a PSP, mas no que diz respeito ao exercício das respetivas competências funcionais, estão antes integrados numa “relação orgânica” tendo como contraparte exclusivamente o serviço municipal de polícia, o qual “é organizado na dependência hierárquica do presidente da câmara”;

49.ª – Quer dizer: quanto à “relação de serviço” – mas apenas quanto a esta – que originariamente os vincula à PSP, os “polícias municipais” devem naturalmente obediência às decisões, legítimas, dos órgãos competentes da PSP (p. ex., a não renovação da comissão de serviço, na PML ou na PMP); mas já quanto à “relação funcional”, enquanto “polícias municipais” e no desempenho das respetivas funções, de polícia administrativa ou de cooperação na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais, estão exclusivamente na dependência hierárquica dos Presidentes da Câmara Municipal de Lisboa ou do Porto, e portanto apenas vinculados, em particular, ao respetivo poder de direção, nomeadamente através das respetivas ordens e instruções;

50.ª – Em conclusão, enquanto “polícias municipais”, de Lisboa e do Porto, e no que diz respeito ao exercício da respetivas competências funcionais, não há “dupla hierarquia”, pois a “relação orgânica” dos mesmos tem como contraparte, única e exclusivamente, o serviço municipal de polícia, o qual, por seu turno, “é organizado na dependência hierárquica do presidente da câmara”, o qual está assim investido dos inerentes poderes, em particular do “poder de direção” sobre os “polícias municipais”, de Lisboa ou do Porto.

<https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/2025-07/pp202508.pdf>

Este Parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 27 de fevereiro de 2025.

Amadeu Francisco Ribeiro Guerra – José Manuel Gonçalves Dias Ribeiro de Almeida (Relator)- Helena Maria de Carvalho Gomes de Melo – António Carlos Tomás Ribeiro – Helena Maria Carvalho Martins Leitão – Eduardo André Folque da Costa Ferreira – João Conde Correia dos Santos – José Joaquim Arrepiá Ferreira – Carlos Alberto Correia Oliveira – Ricardo Lopes Dinis Pedro.

Este Parecer foi homologado por despacho de 21 de julho de 2025 de Sua Excelência a Ministra da Administração Interna.

1 de agosto de 2025. – O Secretário-Adjunto da Procuradoria-Geral da República, Rui Dias Fernandes.

319395973