

ISABEL FONSECA & CLÁUDIA FIGUEIRAS

isabel.uminho@gmail.com; claudiafigueiras@direito.uminho.pt

UNIVERSIDADE DO MINHO, PORTUGAL E MEMBRO JUSGOV; UNIVERSIDADE DO MINHO/UNIVERSIDADE PORTUGALENSE, PORTUGAL E MEMBRO JUSGOV

O PAPEL DO POLÍCIA MUNICIPAL ENQUANTO MEDIADOR DE LITÍGIOS: UMA PERSPETIVA *IURE CONDENDO*

RESUMO

Entende-se a polícia como um conjunto de autoridades e de corpos ou serviços administrativos, que exercem uma atividade policial e que se encontram sujeitos, em particular, a um ramo do direito público que é o direito de polícia. A atividade de polícia é uma atividade administrativa, pois tem como *ultima ratio* a prossecução do interesse público estando, assim, sujeita aos princípios que estruturam e vinculam a Administração Pública. A Polícia Municipal é uma polícia de âmbito local e um serviço integrado na administração autónoma que prossegue os interesses dos munícipes da Autarquia Local onde se insere. A lei que estabelece o regime e a forma de criação da Polícia Municipal é a Lei n.º 19/2004, de 20 de maio (Lei da Polícia Municipal). De acordo com esta lei, a Polícia Municipal é um serviço municipal especialmente vocacionado para o exercício de funções de polícia administrativa. Poderá afirmar-se que o Polícia Municipal é um verdadeiro Polícia de proximidade. Nesse sentido, são várias as Polícias Municipais que têm vindo a desenvolver uma espécie de mediação comunitária, promovendo ações de sensibilização focadas nos temas da prevenção, cidadania e segurança, as quais têm por objetivo a diminuição de comportamentos de risco e a promoção de valores de cidadania, de comportamentos de autoproteção e de participação na construção da segurança da comunidade. Importa, contudo, saber se o papel do Polícia Municipal deve ir além desta mediação comunitária, permitindo-se que este exerça a função de um verdadeiro mediador de litígios, nos termos definidos na Lei n.º 29/2013, Art.º 2.º (Lei da Mediação). Importa também discutir as potenciais vantagens e desvantagens da introdução no nosso ordenamento jurídico da figura do mediador policial. Concluindo-se pela pertinência da introdução da figura, deverá refletir-se sobre o objeto dessa mediação policial e o papel que os Polícias Municipais devem assumir enquanto mediadores.

PALAVRAS-CHAVE

Polícia Municipal; litígios; mediação; paz social

INTRODUÇÃO

O presente texto tem como título “O papel do Polícia Municipal enquanto mediador de litígios: uma perspectiva *iure condendo*”¹. Neste pretende-se fazer uma breve análise às potenciais vantagens e desvantagens da utilização do polícia como um mediador de resolução de litígios. Entende-se aqui a mediação como sendo um meio alternativo de resolução de litígios em que intervém um terceiro imparcial, designado de mediador, que auxilia as partes, no âmbito de um litígio a chegar a um acordo. Em termos gerais, a mediação vem disciplinada na Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, que estabelece os princípios aplicáveis a qualquer mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores e da mediação pública.

O nosso texto divide-se essencialmente em três partes. Numa primeira parte, abordamos a noção de polícia, polícia municipal e respetivas competências; numa segunda parte, debruçamo-nos sobre o objeto principal deste trabalho, ou seja, a mediação como instrumento de resolução de litígios ao dispor do polícia municipal; numa terceira parte, em jeito de conclusão, faz-se uma breve referência ao regime da mediação penal.

NOÇÃO DE POLÍCIA: BREVES CONSIDERAÇÕES

Globalmente considerada, a polícia deve entender-se como um conjunto de autoridades e de corpos ou de serviços administrativos, que exercem uma atividade policial² (Castro, 2002) e que se encontram sujeitos, em particular, a um ramo do direito público que é o direito de polícia que se pode definir como sendo o ramo do direito que

compreende os princípios gerais, as normas regulares da actuação e da conduta policial na prossecução das suas atribuições e competências na defesa da legalidade democrática, na garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, cujos destinatários se encontram indeterminados e indefinidos no espaço do território nacional ou da União Europeia e, até mesmo, internacional. (Valente, 2017, pp. 34-35)

¹ O texto que agora se publica corresponde, com algumas alterações pontuais, ao texto publicado na obra coletiva *Convivência Ciudadana, mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano* (2018), de Paz Lloria García.

² Para uma análise histórica do conceito de polícia veja-se, ainda Castro (2003); Sampaio (2012); Valente (2017) e Caetano (2013).

A atividade de polícia é, na verdade, uma atividade administrativa, pois tem como *ultima ratio* a prossecução do interesse público estando, por isso, sujeita aos princípios que estruturam e vinculam a Administração Pública Portuguesa. No entanto, a atividade de polícia distancia-se das demais atividades administrativas pelo facto de assentar fundamentalmente numa ideia de prevenção dos perigos (Sampaio, 2012, p. 61). Esta é, por assim dizer, uma atividade que tem por objeto a conduta dos cidadãos, seja limitando a sua atividade, seja realizando as prestações que lhes são dirigidas, com o objetivo da proteção de perigos diversos (Castro, 2002, p. 12). Nas palavras de Manuel Guedes Valente, à polícia cabe prosseguir uma atividade de prevenção criminal através de uma função de vigilância e de prevenção criminal, com vista a evitar o perigo da lesão de bens jurídicos, ou a colocação em perigo da lesão desses mesmos bens jurídicos (Valente, 2017, p. 57). Tais condutas, potencialmente lesivas, segundo ainda o mesmo autor, podem ser levadas a cabo quer por uma pessoa singular ou moral, quer por uma pessoa coletiva ou jurídica (Valente, 2017)³.

Em conformidade com o disposto no Artº 272.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP, 1976), pode dizer-se, em especial no ordenamento jurídico português, que a “polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. A polícia, um dos pilares fundamentais em que deve assentar uma sociedade⁴, consubstancia, assim, um verdadeiro garante das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas – conjunto de direito ou posições jurídicas ativas das pessoas, sejam elas individual ou institucionalmente consideradas, assentes na nossa Constituição (Miranda, 2016, p. 229) – face às ofensas ilícitas concretizadas por outras pessoas, sejam singulares ou coletivas ou pelo próprio Estado, encontrando-se ao serviço da democracia e do povo de um determinado país (Valente, 2017, p. 53)⁵.

³ Hoje, no ordenamento jurídico português, a responsabilidade criminal das pessoas coletivas encontra-se expressamente prevista no Artº 11.º do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, neste caso em particular, com a alteração introduzida pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro. Antes da consagração expressa no Código Penal, a responsabilidade penal das pessoas coletivas era já uma realidade em alguns diplomas avulsos, entre os quais o Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro. Para uma análise crítica da alteração introduzida em 2007, veja-se Meireles (2008, pp. 121–138). Com interesse, veja-se também Bandeira (2015).

⁴ Como refere Diogo Freitas do Amaral, em todos os grupos sociais que se desenvolvem numa determinada sociedade deve existir uma autoridade social que recebe um poder diretivo destinado a i) estabelecer regras de conduta para todos os membros do grupo (poder normativo); ii) a tomar decisões concretas em relação aos problemas do dia-a-dia (poder decisório); iii) impor, com autoridade, as regras de conduta e as decisões concretas aos respetivos destinatários e, caso estes não as cumpram, aplicar-lhes as correspondentes sanções (poder sancionatório) (Amaral, 2004, p. 27).

⁵ Do mesmo autor, com interesse sobre uma conceção de polícia constitucionalizada e democrática,

Impende sobre as polícias, apoiando-nos no discurso de Jorge Silva Sampaio (Castro, 2002, pp. 98 e ss.), um dever de proteção policial de direitos fundamentais.

AS POLÍCIAS EM PORTUGAL

No território português pode-se distinguir entre as polícias com competência para atuação ao nível de todo o território nacional e as polícias com competência para atuação apenas ao nível de determinadas zonas do território. Ou seja, pode-se falar em polícias de âmbito nacional ou em polícias de âmbito localizado. Apenas as polícias de âmbito nacional poderão, igualmente, ser qualificadas como forças de segurança, nos termos do Artº 272.º, n.º 4, da CRP (1976), embora nem todas assumam essa natureza⁶. Assumem a natureza de forças de segurança, designadamente, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública e o Corpo da Guarda Prisional (Castro, 2003)⁷.

Num sentido orgânico – conjunto de autoridades e serviços ou corpos administrativos, cuja função é a realização de tarefas de polícia (Castro, 2002, p. 293)⁸, as polícias de âmbito nacional integram-se na administração direta do Estado, enquanto que as polícias de âmbito localizado se integram, algumas também, na administração direta do Estado e outras, como é o caso particular da Polícia Municipal, na administração autónoma. Apesar de no seio da administração autónoma portuguesa, em particular da Autarquia Local do Município, se admitir a existência de uma polícia de âmbito local, julga-se que o nosso sistema policial é, ainda assim, tendencialmente centralizado. Com efeito, a maior parte das polícias portuguesas atuam na dependência hierárquica do Governo, estando sujeitas

veja-se, ainda, Valente (2015) e Valente (2012, pp. 244-250). Com idêntico interesse, veja-se também Sampaio (2012).

⁶ De facto, como refere Manuel Guedes Valente, as polícias só podem qualificar-se como forças de segurança quando se enquadrarem dentro do princípio da territorialidade, do princípio da reserva de lei e do princípio da unidade de organização para todo o território nacional. Ainda que uma polícia seja de âmbito nacional, indo de encontro ao princípio da territorialidade, a verdade é que podem não preencher outros requisitos que permitam a sua qualificação enquanto tal (Valente, 2017, p. 59).

⁷ A respeito da qualificação do Corpo da Guarda Prisional como força de segurança veja-se Valente (2017, p. 60).

⁸ A autora distingue entre as autoridades de polícia que são “as autoridades administrativas competentes para tomar as decisões de natureza administrativa” (Castro, 2002, pp. 19-20), dando como exemplo, no caso das polícias municipais, do Presidente da Câmara e dos Chefes dos Corpos Municipais de Polícia e os serviços de polícia que são “a parte da organização administrativa a que cabe executar materialmente e fazer respeitar as decisões das autoridades administrativas de polícia” (Castro, 2002, pp. 19-20).

ao seu poder de direção, através do ministro com atribuições na área correspondente.

São polícias de âmbito nacional, exemplificando, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Corpo da Guarda Prisional (CGP), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), e a Autoridade de Segurança Alimentar e económica (ASAE).

A Guarda Nacional Republicana é uma força de segurança de natureza militar que é constituída por militares que se encontram organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa que se encontra na dependência hierárquica do Ministério da Administração Interna⁹. A Guarda Nacional Republicana tem um conjunto variado de atribuições, entre as quais se destacam, a título meramente exemplificativo, garantir o exercício, pelos cidadãos, dos seus direitos, liberdades e garantias; garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e bens; prevenir a criminalidade em geral; e desenvolver ações de investigação criminal e contraordenacional¹⁰.

A Polícia de Segurança Pública é também uma força de segurança que se encontra uniformizada e armada, com a natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa. Encontra-se, tal como a Guarda Nacional Republicana, na dependência hierárquica do Ministério da Administração Interna¹¹. Grande parte das atribuições da Polícia de Segurança Pública são idênticas às da Guarda Nacional Republicana sendo que, no caso de atribuições comuns, a área da responsabilidade de cada uma das referidas forças de segurança vem definida em portaria, emitida pelo Ministério da Administração Interna¹².

A Polícia Judiciária é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e que constitui o corpo superior da polícia criminal, estando na dependência hierárquica do Ministério da Justiça¹³. A Polícia Judiciária tem como principal missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação e, ainda, desenvolver e promover as ações de prevenção, deteção e investigação que sejam da sua

⁹ Ver Lei n.º 63/2007, Artº 1.º e 2.º da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

¹⁰ Ver Lei n.º 63/2007, Artº 3º da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

¹¹ Ver Lei n.º 53/2007, Artº 1.º e 2.º da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.

¹² Lei n.º 53/2007, Artº 5.º (Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública). Idêntico é o Artº 5.º da Lei n.º 63/2007 (Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana). A este respeito, veja-se a Portaria n.º 340-A/2007, de 30 de março.

¹³ Ver Lei n.º 37/2008, Artº 1.º, (Lei Orgânica da Polícia Judiciária).

competência, ou então que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes¹⁴.

O Corpo da Guarda Prisional é uma força de segurança que se encontra hierarquicamente dependente do diretor-geral da Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais que, por sua vez, se encontra dependente do Ministério da Justiça, cuja missão é garantir a segurança e tranquilidade da comunidade, designadamente mantendo a ordem e a segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de pena e medidas privativas da liberdade, e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais¹⁵.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministério da Administração Interna que tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios¹⁶.

Por fim, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica é um serviço da administração direta do Estado, que tem por missão a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar, bem como a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, sendo o organismo nacional de ligação com as suas entidades congéneres a nível europeu e internacional¹⁷, encontrando-se na dependência hierárquica do Ministério da Economia.

Apesar destas referidas polícias serem de âmbito nacional, a verdade é que algum dos serviços existem também sob a forma periférica, ou seja, estão espalhados pelo país de forma a estarem mais próximos dos cidadãos. Basta pensar-se, por exemplo, nos vários postos da Guarda Nacional Republicana e esquadras da Polícia de Segurança Pública espalhados e espalhadas pelo país, bem como nas unidades regionais do Norte, Centro e Sul da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

¹⁴ Ver Lei n.º 37/2008, Artº 2.º (Lei Orgânica da Polícia Judiciária).

¹⁵ Ver Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, Artº 28.º, n.º 1, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012.

¹⁶ Ver Decreto-Lei n.º 252/2000, Artº 1.º, que aprova a Estrutura Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

¹⁷ Ver Decreto-Lei n.º 194/2012, artº 1.º e 2.º, que aprova a Estrutura Orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

No seio das polícias de âmbito localizado, além da Polícia Municipal à qual dedicaremos, em seguida, uma maior atenção, pode-se identificar a Polícia Marítima (Valente, 2017), à qual compete garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do sistema de autoridade marítima, com vista a preservação e a regularidade das atividades marítimas, bem como, em colaboração com as demais forças policiais e forças de segurança, assegurar a segurança e os direitos dos cidadãos¹⁸. A polícia marítima atua na dependência da Autoridade Marítima Nacional que, por sua vez, é uma estrutura que funciona na dependência do Ministério da Defesa¹⁹.

EM ESPECIAL, A POLÍCIA MUNICIPAL

NATUREZA, CRIAÇÃO E ORGÂNICA

A Polícia Municipal é uma polícia de âmbito local. De acordo com a lei, a Polícia Municipal é um serviço municipal, especialmente vocacionado para o exercício de funções de polícia administrativa²⁰. Não se encontra na dependência hierárquica do Governo, motivo pelo qual não está sujeita ao seu poder de direção, mas encontra-se na dependência hierárquica dos órgãos dos respetivos municípios, mais concretamente do Presidente da Câmara Municipal. Assim, cabe a este exercer sobre a Polícia Municipal do respetivo município, o poder de direção e não a nenhum ministro, ao contrário do que acontece com as polícias de âmbito nacional.

A Polícia Municipal é um serviço integrado na Administração Local que prossegue os interesses dos munícipes da Autarquia Local onde se integra (Castro, 2002). A lei que estabelece o regime e a forma de criação da Polícia Municipal é a Lei n.º 19/2004, de 20 de maio (Lei da Polícia Municipal). De acordo com a lei, a Polícia Municipal é criada pela Assembleia Municipal, órgão deliberativo do município, mediante proposta da Câmara Municipal, órgão executivo do município. A deliberação da Assembleia Municipal formaliza-se pela aprovação de um regulamento de Polícia

¹⁸ Ver Artº 1.º do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.

¹⁹ De acordo com Decreto-Lei n.º 44/2002, Artº 2.º, nº 1, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direção-Geral da Autoridade Marítima, a Autoridade Marítima Nacional é “a entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Armada, pela Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no Sistema de Autoridade Marítima, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional, que aprova o orçamento destinado à AMN”.

²⁰ Ver Lei n.º 19/2004, Artº 1.º (Lei da Polícia Municipal).

Municipal e do respetivo quadro de pessoal, estando a sua eficácia dependente de ratificação mediante resolução de conselho de ministros²¹. Assim, cada município que tenha um serviço de Polícia Municipal há-de dispor de um regulamento de Polícia Municipal.

Dos 308 municípios que existem atualmente em Portugal, apenas 34 dispõem de um serviço de Polícia Municipal, destacando-se os serviços de Polícia Municipal de Lisboa e do Porto que são objeto de um regime próprio, recentemente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de janeiro.

São autoridades de polícia, na Polícia Municipal, o Presidente da Câmara Municipal e os chefes dos corpos municipais de polícia. A estrutura orgânica e de comando da Polícia Municipal é definida no Regulamento aprovado juntamente com a deliberação da Assembleia Municipal, que determina a criação da Polícia Municipal²². As Polícias Municipais de Lisboa e do Porto são as únicas que são constituídas, exclusivamente, por pessoal com funções da Polícia de Segurança Pública.

A fixação do número de efetivos de cada Polícia Municipal depende das necessidades do serviço e da proporcionalidade entre o número de agentes e o número de cidadãos eleitores inscritos na área do respetivo município, nunca podendo ser inferior a seis o número de efetivos²³. Para o efeito, a lei determina um conjunto de critérios objetivos a observar na fixação do número de efetivos, tais como: a extensão geográfica do município; a área do município sobre que incide o exercício das competências do serviço de Polícia Municipal, a definir na deliberação da assembleia municipal respetiva; a razão da concentração ou dispersão populacional; as competências efetivamente exercidas, a definir na deliberação da assembleia municipal; o número de freguesias do município; o número de equipamentos públicos existentes na área do município sobre que incide o exercício das competências do serviço de Polícia Municipal; a população em idade escolar na área do município sobre que incide o exercício das competências do serviço de Polícia Municipal; a extensão da rede viária municipal; e a delimitação da área urbana do município²⁴. A ponderação de tais critérios não pode exceder a razão de três agentes, por mil cidadãos eleitores inscritos na área do respetivo município²⁵.

²¹ O Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de outubro, que veio regulamentar a Lei da Polícia Municipal, nos termos do Artº 20.º, da referida lei, estabelece as regras a observar na criação de polícias municipais, regulando, nesse âmbito, as relações entre a administração central e os municípios, nos termos da lei.

²² Ver Decreto-Lei n.º 197/2008, Artº 3.º de 7 de outubro.

²³ Ver Decreto-Lei n.º 197/2008, Artº 4.º, n.º 1 e 4, de 7 de outubro.

²⁴ Ver Decreto-Lei n.º 197/2008, Artº 4.º n.º 2, de 7 de outubro.

²⁵ Ver Decreto-Lei n.º 197/2008, Artº 4.º n.º 3, de 7 de outubro.

COMPETÊNCIAS DA POLÍCIA MUNICIPAL EM PORTUGAL

O Artº 237.º, n.º 3, da CRP (1976), introduzido pela revisão constitucional de 1997, estabelece que “as polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais”. As polícias municipais não são forças de segurança, como por exemplo a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana, como se referiu *supra*, mas cooperam com tais forças no exercício das suas funções, nomeadamente através da partilha de informação e satisfação de pedidos de colaboração. A cooperação implica, por parte das várias polícias, um exercício articulado das suas competências nas várias matérias em que coexistam interesses concorrentes, quer da Administração Autónoma, quer da Administração Estadual (Castro, 2003, pp. 254-258).

Questão importante e objeto de alguma controvérsia consiste em apurar o domínio das matérias em que a Polícia Municipal pode efetivamente oferecer a sua cooperação. De facto, o n.º 3, do Artº 237.º da CRP (1976) determina, através de uma cláusula geral, a competência da Polícia Municipal para a manutenção da tranquilidade pública e para a proteção das comunidades locais. No entanto, também o Artº 272.º, n.º 1, da CRP (1976), igualmente através de uma cláusula geral, estabelece que a polícia tem como competências a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e a defesa dos direitos dos cidadãos. Uma dúvida coloca-se quanto à aplicabilidade, ou não, das referidas duas cláusulas gerais à Polícia Municipal.

Doutrina há que entende que a cláusula geral do Artº 272.º, n.º 1 da CRP (1976), se aplica a todas as polícias, inclusive às de âmbito local, como a Polícia Municipal, doutrina essa entre a qual se destacam os constitucionalistas Canotilho e Moreira (2014, p. 955). Doutrina há, contudo, que sustenta que essa cláusula pode efetivamente valer para a Polícia Municipal, não ficando a mesma confinada à cláusula geral do Artº 237.º, n.º 3, da CRP (1976) mas não pode, contudo, valer integralmente. Com efeito, no entendimento de Catarina Sarmiento e Castro, esta última cláusula atribui às polícias municipais algumas funções de polícia, mas não prejudica que estas polícias possam desempenhar outras funções tendentes, nomeadamente à proteção dos direitos dos cidadãos e à defesa da legalidade democrática, previstas no Artº 272.º, n.º 1 da CRP (1976), com a exceção das matérias relativas às funções de segurança interna que não contendam com aspetos ligados à defesa da tranquilidade e proteção das comunidades, como por exemplo questões do âmbito da prevenção da criminalidade (Castro, 2003, pp. 336-355).

Certo é que a atuação da Polícia Municipal se desenvolve num espaço geograficamente localizado²⁶, visando a satisfação de interesses que são próprios do respetivo município (Castro, 2003, p. 399)²⁷. Mas não só! Tais interesses não são exclusivos do município, daí que deva existir uma partilha de competências entre o Estado e os vários municípios assentando, como a Constituição o indica, numa relação de cooperação entre as duas entidades (Castro, 2003, p. 401). Cooperação essa, que se traduz numa relação administrativa de reciprocidade entre os dois entes públicos, que se encontram numa posição de igualdade (Castro, 2003, p. 403; Valente, 2017, p. 100).

Do ponto de vista legal, e em obediência ao quadro constitucional, o legislador determina na Lei n.º 19/2004, Artº 4.º (Lei da Polícia Municipal), quais as competências da Polícia Municipal. Assim, de acordo com o referido preceito legal, a Polícia Municipal tem competências:

1. em matéria de 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;
2. em matéria de fiscalização do cumprimento das normas de estacionamento de veículos e de circulação rodoviária, incluindo a participação de acidentes de viação que não envolvam procedimento criminal;
3. para a execução coerciva, nos termos da lei, dos atos administrativos das autoridades municipais;
4. para a adoção das providências organizativas apropriadas aquando da realização de eventos na via pública que impliquem restrições à circulação, em coordenação com as forças de segurança competentes, quando necessário;
5. para 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;
6. para denúncia dos crimes de que tiverem conhecimento no exercício

²⁶ Como decorre do Artº 5.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio (Lei da Polícia Municipal) “a competência territorial das polícias municipais coincide com a área do município”. No entanto, situações há em que podem atuar fora da sua jurisdição, nomeadamente “em situações de flagrante delito ou em emergência de socorro, mediante solicitação da autoridade municipal competente” (Lei 19/2004, Artº 5.º, n.º 2).

²⁷ Com interesse, veja-se também o Parecer da Procuradoria-Geral da República P000282008, disponível em www.dgsi.pt.

das suas funções, e por causa delas, e competente levantamento de auto, bem como para 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;

7. para a elaboração dos autos de notícia, autos de contraordenação ou transgressão por infrações a normas regulamentares municipais, normas de âmbito nacional e regional cuja aplicação e/ou fiscalização caiba ao município;
8. para a elaboração dos autos de notícia, com remessa à autoridade competente, por infrações cuja fiscalização não seja da competência do município, nos casos em que a lei o imponha ou permita;
9. para a instrução dos processos de contraordenação e de transgressão da respetiva competência;
10. para ações de polícia ambiental;
11. para ações de polícia mortuária;
12. para garantia do cumprimento das leis e regulamentos que envolvam competências municipais de fiscalização.

Além de todas as competências descritas, as polícias municipais podem promover ações de sensibilização e divulgação de matérias de relevante interesse social no município. Finalmente, as Polícias Municipais procedem ainda à execução de comunicações, notificações e pedidos de averiguações por ordem das autoridades judiciárias e de outras tarefas locais de natureza administrativa, mediante protocolo do Governo com o município.

A atividade da Polícia Municipal é, assim, uma atividade essencialmente de natureza administrativa, não obstante o legislador lhe atribuir, igualmente, competência para a realização de algumas diligências de natureza judiciária e que são típicas das forças de segurança. Repare-se que, de entre as várias competências referidas supra, não se identificam competências relacionadas com a mediação ou com a resolução de litígios. Daí se infere que em Portugal não é prestado, atualmente, pelas Polícias Municipais, nenhum serviço público de mediação, pelo menos diretamente. Não deixa, contudo, de se mostrar pertinente equacionar tal possibilidade e seguir os exemplos da experiência comparada.

MEDIAÇÃO PELOS SERVIÇOS DA POLÍCIA MUNICIPAL: UMA REALIDADE A IMPLEMENTAR IURE CONDENDO?

Como se viu no ponto anterior, não consta do leque de competências da Polícia Municipal a competência para resolver litígios através da mediação. Estamos certos de que seria vantajosa a criação de sistema de mediação policial no ordenamento jurídico português. Acredita-se, contudo, que esta mediação policial poderia trazer ainda mais frutos se não só as polícias municipais, mas também as polícias de âmbito nacional, como a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, a pudessem realizar. Desde logo, porque estas estão presentes em todo o território nacional, ao contrário da Polícia Municipal que não existe em todos os municípios e dispõem de competências mais alargadas, permitindo uma maior abertura à introdução da mediação na resolução de litígios²⁸.

São vários os benefícios que julgamos que se podem reconhecer à mediação policial. Desde a redução do número de pendências judiciais nos Tribunais (quer porque se permite a resolução de litígios sem que estes cheguem aos Tribunais, quer porque se permite a longo prazo uma maior prevenção de futuros litígios), contribuindo para uma maior realização do direito fundamental de acesso ao direito e aos tribunais, consagrado no Artº 20.º da CRP (1976)²⁹; ao reforço do laço entre a comunidade e as próprias polícias; à maior segurança; bem como à fomentação de uma verdadeira cultura de paz.

No caso específico das Polícias Municipais, a mediação poderia revelar-se particularmente útil, por exemplo, no âmbito das suas competências de participação de acidentes de viação que não envolvam um procedimento criminal. Grande parte dos acidentes de viação geram litígios, os quais poderiam facilmente resolver-se se os agentes responsáveis pela participação dos acidentes – que têm uma visão bastante mais clara do que realmente terá acontecido, em comparação, por exemplo, com um juiz ou

²⁸ Estabelecem, contudo, as leis orgânicas de cada uma das referidas forças de segurança, no Artº 4.º, uma proibição quanto à possibilidade de dirimir litígios de natureza privada. O mesmo não acontece na Lei da Polícia Municipal.

²⁹ No ordenamento jurídico Português, em finais de 2016 tínhamos cerca de 1.136.292 processos pendentes nos Tribunais Judiciais de 1.ª Instância, sendo que a duração média de resolução de processos nestes Tribunais, em 2015, foi de 25 meses. Nos Tribunais Administrativos e Fiscais de 1.ª Instância, no mesmo período tínhamos cerca 72516, sendo que a duração média de resolução de litígios nas instâncias superiores (Tribunais Centrais Administrativos e Supremo Tribunal Administrativo), em 2015, era cerca de 16 meses (duração média mais elevada desde 2007). Dados disponíveis em <http://www.siej.dgpj.mj.pt>. Sobre os meios alternativos de resolução de litígios e o direito fundamental de acesso ao direito e aos tribunais, ainda que no domínio particular da justiça tributária, veja-se o nosso texto Figueiras, 2016.

um mediador não policial, visto que são os primeiros a chegar ao local do acidente e a deparar-se com todo o circunstancialismo que o envolve – pudessem auxiliar as partes a chegar a um acordo sobre o objeto do litígio. É certo que não se podem ignorar eventuais dificuldades na aplicação da mediação ao campo policial, entre as quais o facto de os polícias exercerem um poder de autoridade – ainda que, no exercício da mediação, se tenham de despir desse mesmo poder – podendo, por força disso, as partes sentirem-se pressionadas a alcançar o acordo.

Concebe-se contudo, a mediação policial apenas no foro da resolução de litígios de direito privado, ou seja, entre particulares. De facto, maiores reservas se nos colocam perante a possibilidade de um polícia municipal assumir o papel de mediador, por exemplo, no âmbito das suas competências de fiscalização do cumprimento de regulamentos municipais ou de execução coerciva dos atos administrativos das autoridades municipais.

De facto, o nosso Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Lei n.º 15/2002) prevê a mediação no seu Artº 87.º-C, remetendo para diploma próprio a disciplina jurídica da mediação que, na falta de outro, é a nossa Lei n.º 29/2013 (Lei da Mediação), a qual dispõe, inclusivamente, no seu Artº 1.º, n.º 1, que os princípios aí elencados se aplicam a qualquer mediação realizada em Portugal. Um desses princípios é o princípio da imparcialidade previsto no Artº 6.º, n.º 2 (Lei n.º 29/2013), de acordo com o qual “o mediador de conflitos não é parte interessada no litígio, devendo agir com as partes de forma imparcial durante toda a mediação”. Outro desses princípios é, ainda, o princípio da independência, previsto no Artº 7.º da mesma lei (Lei n.º 29/2013), segundo o qual o mediador deve salvaguardar a independência inerente à sua função, devendo sempre atuar livre de qualquer pressão, seja esta resultante dos seus próprios interesses, valores pessoais ou de influências externas, não estando sujeito a subordinação, técnica ou deontológica, de profissionais de outras áreas.

Quando se trate de fiscalizar o cumprimento de normas regulamentares, bem como de executar os atos administrativos praticados pela Administração Municipal, os eventuais litígios que daí decorram, entre o particular e a Administração, neste caso Municipal, não devem, à partida, poder ser dirimidos por agentes da polícia que integram essa mesma Administração Municipal e que estão sujeitos ao seu poder disciplinar, sob pena de se mostrarem potencialmente violados os princípios da imparcialidade e da independência.

Apesar dos agentes da Polícia Municipal não fazerem mediação, enquanto meio de resolução de litígios, a verdade é que algumas polícias

municipais, entre as quais a Polícia Municipal de Lisboa, têm vindo a desenvolver uma espécie de mediação comunitária³⁰, promovendo ações de sensibilização focadas nos temas da prevenção, cidadania e segurança, as quais têm por objetivo a diminuição de comportamentos de risco e a promoção de valores de cidadania, de comportamentos de autoproteção e de participação na construção da segurança da comunidade. Tais ações de sensibilização têm, contudo, na maioria dos casos, como destinatários os mais jovens, ou seja, as crianças.

O CASO ESPECÍFICO DA MEDIAÇÃO PENAL: BREVE REFERÊNCIA CONCLUSIVA

Como se referiu supra, os agentes da polícia, em particular os da Polícia Municipal, não assumem, ainda pelo menos formalmente, o papel de mediadores em Portugal. Não obstante a inexistência de uma mediação policial, está instituído, contudo, no nosso ordenamento jurídico, um modelo de mediação penal³¹.

A mediação penal foi introduzida no ordenamento jurídico português pela Lei n.º 21/2007, de 12 de junho. De acordo com o Art.º 2.º, da Lei n.º 21/2007 (Lei da Mediação Penal), a mediação em processo penal pode ter lugar em processo por crime, cujo procedimento dependa de queixa ou então, de acusação particular. Ficam, assim, excluídos os crimes públicos, como por exemplo, o crime de violência doméstica (Pina, 2013, pp. 67-79). Quando o processo-crime depender de queixa, só poderá haver mediação quando se tratar de crime contra as pessoas ou contra o património³². Em suma, podem ser sujeitos a mediação penal crimes como, por exemplo, a ofensa à integridade física simples, a difamação, o furto, o dano ou a burla.

A iniciativa da mediação penal pode partir do Ministério Público ou do ofendido e do arguido. Quando a iniciativa seja do Ministério Público, o

³⁰ A mediação comunitária entende-se aqui como “conjunto de mecanismos sociais que permitem devolver à comunidade a sua capacidade de resolver as diferenças” (Redorta, 2004, p. 35).

³¹ Sobre mediação penal, em Portugal, entre outros autores, pode ler-se Melo e Beleza (2012) e Leite (2008).

³² No entanto, nem todos os crimes dependentes de queixa, nomeadamente os supra referidos, nem todos os crimes dependentes de acusação particular podem ser submetidos a mediação penal. Nos termos do n.º 3, do Art.º 2.º da Lei n.º 21/2007 “independentemente da natureza do crime, a mediação em processo penal não pode ter lugar nos seguintes casos: a) O tipo legal de crime preveja pena de prisão superior a 5 anos; b) Se trate de processo por crime contra a liberdade ou autodeterminação sexual; c) Se trate de processo por crime de peculato, corrupção ou tráfico de influência; d) O ofendido seja menor de 16 anos; e) Seja aplicável processo sumário ou sumaríssimo”.

arguido e o ofendido têm de dar o seu consentimento para a participação na mediação. Caso não deem o seu consentimento, prosseguirá o processo penal³³.

O mediador, designado pelo Ministério Público, será um terceiro imparcial cujo nome consta de uma lista de pessoas habilitadas a exercer a função³⁴. O mediador penal deve ter mais de 25 anos de idade, estar no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, ter uma licenciatura ou experiência profissional adequada, estar habilitado com um curso de formação de mediador, ser pessoa idónea para o exercício da atividade e, finalmente, ter o domínio da língua portuguesa³⁵.

Não havendo acordo no âmbito do processo de mediação ou decorridos mais de três meses sobre a remessa do processo para mediação, prorrogáveis por mais dois meses, deve prosseguir o processo penal. O conteúdo do acordo é fixado livremente pelos sujeitos processuais, não podendo, contudo, nele incluir-se sanções privativas da liberdade ou deveres que ofendam a dignidade do arguido ou cujo cumprimento se deva prolongar por mais de seis meses. Caso o acordo não seja cumprido pelo arguido no prazo fixado, o ofendido pode renovar a sua queixa no prazo de um mês³⁶.

Apesar de implementada no nosso ordenamento jurídico, a verdade é que a mediação penal não tem tido, por parte dos sujeitos processuais envolvidos, o acolhimento desejado. De acordo com dados oficiais, em 30 de junho de 2016 estavam pendentes apenas três processos de mediação penal, sendo que na maioria deles não se chega a assinar sequer o protocolo de mediação³⁷. Valores muito baixos para que se possa concluir que a mediação penal tem um impacto significativo no nosso ordenamento jurídico. Parece-nos que a mediação penal poderia ter mais êxito se os mediadores fossem, por exemplo, polícias, que poderão ter uma visão mais real e aproximada do litígio que opõe as partes (no caso dos crimes particulares).

REFERÊNCIAS

Amaral, D. F. do. (2004). *Manual de Introdução ao Direito. Volume I*. Coimbra: Almedina.

³³ Ver Lei n.º 21/2007, Artº 3.º.

³⁴ Ver Lei n.º 21/2007, Artº 3.º e 11.º.

³⁵ Ver Lei n.º 21/2007, Artº 12.º.

³⁶ Ver Lei n.º 21/2007, Artº 5.º.

³⁷ Dados disponíveis em www.siej.dgpj.mj.pt.

- Bandeira, G. N. C. S. de M. (2015). *Abuso de informação, manipulação do mercado e responsabilidade penal das “Pessoas Colectivas”*. Lisboa: Juruá Editorial.
- Caetano, M. (2013). *Manual de Direito Administrativo. Volume 2*. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada. Volume II*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Castro, C. S. E. (2002). *Competências dos serviços de polícia municipal - sentido e limites de atuação*. Coimbra: Centro de estudos e formação Autárquica.
- Castro, C. S. E. (2003). *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Constituição da República Portuguesa (1976). Decreto de 10/04 de 1976, com a redação dada pela lei n.º 1/2005, de 12 de agosto. Coimbra: Almedina.
- Decreto-lei n.º 48/1995, de 15 de março. Diário da República n.º 63/1995, Série I-A de 1995-03-15. Ministério da Justiça. Lisboa
- Decreto-lei n.º 197/2008, de 7 de outubro. Diário da República n.º 194/2008, Série I de 2008-10-07. Ministério da Administração Interna. Lisboa
- Decreto-lei n.º 44/2002, de 2 de março. Diário da República n.º 52/2002, Série I-A de 2002-03-02. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa
- Decreto-lei n.º 28/1984, de 20 de janeiro. Diário da República n.º 17/1984, Série I de 1984-01-20. Ministérios da Justiça, da Saúde, da Agricultura, Florestas e Alimentação, do Comércio e Turismo e da Qualidade de Vida
- Decreto-lei n.º 215/2012, de 27 de abril. Diário da República n.º 189/2012, Série I de 2012-09-28. Ministério da Justiça. Lisboa
- Decreto-lei n.º 252/2000, de 16 de outubro. Diário da República n.º 239/2000, Série I-A de 2000-10-16. Ministério da Administração Interna. Lisboa
- Decreto-lei n.º 194/2012, de 23 de agosto. Diário da República n.º 163/2012, Série I de 2012-08-23. Ministério da Economia e do Emprego. Lisboa
- Decreto-lei n.º 248/1995, de 21 de setembro. Diário da República n.º 219/1995, Série I-A de 1995-09-21. Ministério da Defesa Nacional. Lisboa
- Figueiras, C. S. M. (2016). Meios alternativos de resolução de litígios em matéria tributária: uma exigência constitucional (?). In M. F. Monte, M. C. Calheiros, M. A. V. Pereira & A. Gonçalves (Eds.), *Direito na lusofonia – diálogos constitucionais no espaço lusófono – Livro de atas do III Congresso Direito na Lusofonia* (pp. 143-149). Braga: Universidade do Minho. Retirado de <https://tinyurl.com/y7ebz5vb>

- Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, Código de Processo nos Tribunais Administrativos
- Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, República Portuguesa
- Lei n.º 13/2007, de 26 de janeiro, República Portuguesa
- Lei n.º 21/2007, de 12 de junho, República Portuguesa
- Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, República Portuguesa
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, República Portuguesa
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, República Portuguesa
- Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, República Portuguesa
- Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, República Portuguesa
- Leite, A. L. (2008). A mediação penal de adultos - um novo «paradigma» de justiça? - Análise Crítica da Lei n.º 21/2007, de 12 de Junho. Coimbra: Coimbra Editora.
- Meireles, M. P. (2008). Responsabilidade penal das pessoas colectivas ou entidades equiparadas.... *Julgar*, 5, 121-138. Retirado de <https://tinyurl.com/ybzoy38x>
- Melo, H. P. de & Beleza, T. P. (2012). *A mediação penal em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Miranda, J. (2016). *Curso de Direito Constitucional. Volume I*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Pina, M. (2013). Violência doméstica e mediação penal em Portugal: da incompatibilidade à possibilidade de conveniência. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 10, 283-298.
- Portaria n.º 340-A/2007, de 30 de março, República Portuguesa
- Redorta, J. (2004). Aspectos críticos para implantar la mediación en contextos de policía. *Revista catalana de seguretat pública*, 15, 29-46. Retirado de <https://www.raco.cat/index.php/RCSPP/article/view/130786/180531>
- Sampaio, J. S. (2012). *O Dever de protecção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Valente, M. M. G. (2012). Os desafios de uma Polícia de um Estado de direito e democrático. *Politeia*, Ano IX, 244-250.

Valente, M. M. G. (2015). *A Polícia do Estado Democrático e de Direito*. Florianópolis: Empório do Direito.

Valente, M. M. G. (2017). *Teoria geral do Direito Policial*. Coimbra: Almedina.

Citação

Fonseca, I. & Figueiras, C. (2019). O papel do Polícia Municipal enquanto mediador de litígios: uma perspectiva *iure condendo*. In A. M. Costa e Silva, I. Macedo & S. Cunha (Eds.), *Livro de atas do II Congresso Internacional de Mediação Social: a Europa como espaço de diálogo intercultural e de mediação* (pp. 409-426). Braga: CECS.