



Politécnico de Leiria

Escola Superior de Tecnologia e Gestão

*Contratos de Cooperação entre a GNR e as Autarquias Locais*

**Luís Miguel Miranda Pinheiro**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública

Orientador: Professor Doutor Mário Barata

Leiria, março de 2023



Politécnico de Leiria

Escola Superior de Tecnologia e Gestão

*Contratos de Cooperação entre a GNR e as Autarquias Locais*

**Luís Miguel Miranda Pinheiro**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública

Orientador: Professor Doutor Mário Barata

“O Estado é demasiado pequeno para fazer face às ameaças externas e demasiado grande para as ameaças locais”

Filipe Pathé Duarte

*Esta página foi intencionalmente deixada em branco*

## **Agradecimentos**

Quero agradecer aos meus filhos Abel e Íris pela compreensão e força que me dão sempre que preciso de tempo para me dedicar à leitura, e por serem uma força positiva na minha vida. À minha companheira pelo seu incessante apoio manifestado durante esta formação e na minha carreira profissional, pela sua amizade e carinho, mesmo nas situações mais desafiantes.

Ao Professor Doutor Mário Barata, enquanto professor e orientador do trabalho, pela sua colaboração e disponibilidade, enquanto impulsionador num tema alvo de incertezas e várias interpretações.

Agradeço aos meus colegas de trabalho, que sempre demonstraram uma curiosidade profunda pelo tema e pelos resultados deste estudo, pois sabem que o serviço público está a ficar cada vez mais exigente, mas da mesma forma, mais próximo do cidadão.

Aos meus pais, por me incentivarem sempre a ir mais longe, e sempre me deram a coragem para continuar o mundo académico que nunca tiveram a oportunidade de experimentar.

A toda a minha família e amigos que compreenderão hoje a razão das minhas ausências, mas que também sempre me apoiaram e sabem que após o fim deste trabalho teremos muito tempo para retomar as belas tardes de conversas longas cheias de planos.

Aqueles que contribuíram para os dados que consegui recolher para este trabalho, e que deram um pouco do seu tempo precioso para este tema que irá marcar certamente o futuro destas instituições.

A todos o meu muito obrigado.

*Esta página foi intencionalmente deixada em branco*

## RESUMO

Com este trabalho académico pretende-se analisar a temática da segurança em Portugal através da cooperação entre duas entidades da Administração Pública, as autarquias locais e a Guarda Nacional Republicana, através de contratos que têm surgido nas últimas décadas de colaboração. Ao longo do tempo sempre existiu uma cooperação entre estas entidades, ou até por vezes uma atribuição ao Poder Local da garantia da segurança das populações, passando posteriormente para o Poder Central essa missão.

Com as dificuldades e as novas atribuições das Forças de Segurança, tem-se verificado que as Câmaras Municipais voltam a ser um parceiro da GNR em particular, com parcerias e protocolos com vista à melhoria do serviço público prestado às suas populações. A atualização do Código de Contratos Públicos veio esclarecer que os contratos interadministrativos são uma efetiva melhoria de interação entre entidades adjudicantes que partilham os mesmos interesses e que podem melhorar o serviço de segurança prestado aos cidadãos. Existem conceitos que estão a ganhar mais destaque com a passagem de competências para as autarquias, como descentralização, subsidiariedade, cooperação, proximidade com as populações. Talvez a forma de contratualização tomada até ao momento não esteja a valorizar suficientemente a importância que esta cooperação demonstra para o interesse público das suas populações, no qual se pode verificar através da participação dos intervenientes locais.

Realizou-se um inquérito aos intervenientes locais de ambas as entidades e foram obtidos resultados para uma disponibilidade para cooperar entre elas e as demais entidades que prestam um serviço público. A falta de recursos continua a ser um desafio para áreas e populações que detêm particularidades que merecem uma atenção mais local e ajustada. Os contratos locais de segurança são inexistentes no concelho em estudo, mas há uma perceção que as cooperações efetuadas até ao momento integram o conceito, que na sua génese é muito idêntico ao que vem já a ser desenvolvido, mas tem em Portugal uma intervenção mais operacional.

## PALAVRAS-CHAVE

Segurança - Guarda Nacional Republicana – Autarquias locais - Cooperação interadministrativa  
- Policiamento de Proximidade.



## ABSTRACT

With the development of this academic paper, we intend to analyse the security thematic in Portugal, thru examining the cooperation between two entities of the Public Administration, those being the Local Government and the Republican National Guard, specifically the contracts between these two entities in the last decades. Over time there has always been cooperation between these entities, or even at times an attribution to the Local Power of guaranteeing the security of the population, later passing this mission to the Central Power.

With the difficulties and the new attributions to the Security Forces, it has been verified that the City Council are once again a partner of the GNR, in particular, with the partnerships and protocols looking to improve the public service provided to their population. The update of the Public Contracts Code clarified that inter-administrative contracts are an effective improvement in the interaction between contracting entities that share the same interests and that can improve the security service provided to citizens. There are concepts that are gaining more prominence with the transfer of powers to Local Governments, as decentralization, subsidiarity, cooperation, proximity to the population. Perhaps the form of contract adopted so far is not sufficiently valuing the importance that this cooperation demonstrates for the public interest of its populations, which can be verified through the participation of local parties.

A survey was carried out among the local parties of both entities and the results were obtained for a willingness to cooperate between themselves and the other entities that provide public services. The lack of resources continues to be a challenge for areas and populations that own individuals that deserve more local and adjusted attention. Local security contracts are non-existent in the district under study, but there is a perception that the cooperation carried out so far integrates the concept, which in its genesis is very similar to what is already being developed but has a more operational intervention in Portugal.

## KEYWORDS

Security - Guarda Nacional Republicana – Local authorities - Inter administrative cooperation - Proximity Policing.

# Índice

Introdução.....	1
Capítulo I – Entidades.....	4
Administração Pública.....	5
Guarda Nacional Republicana .....	8
GNR na estrutura do Estado.....	9
Organização da GNR.....	11
Comando Territorial de Santarém.....	12
Câmaras Municipais .....	14
Caracterização do distrito de Santarém.....	18
Ligação entre a GNR e as Autarquias .....	21
Valorização das autarquias para a GNR .....	21
Valorização da GNR para as Autarquias .....	23
Capítulo II - Conceitos e contratos .....	25
Conceitos.....	25
Segurança .....	26
Descentralização .....	28
Subsidiariedade .....	30
Contratos Locais de Segurança .....	32
Os contratos celebrados entre as autarquias e a GNR .....	35
Aquisição e cedência de bens móveis.....	35
Contratos de comodato .....	36
Contratos elaborados no distrito de Santarém.....	36
Referências dos protocolos elaborados no distrito de Santarém.....	38
Análise e comparação dos contratos de comodato realizados pelas autarquias de Mação e Rio Maior e a GNR .....	40
Contratos de cedência de meios entre as Autarquias e a GNR elaborados em Portugal.....	44
Enquadramento dos contratos no CCP .....	50
Contratos regulados pelo CCP.....	52
Definições e objetivos da cooperação interadministrativa .....	54
Comparação com os contratos realizados entre as autarquias e GNR.....	55
Capítulo III - Caso de Estudo.....	57
Estudo prático – questionário nos intervenientes locais.....	57
Questões elaboradas para a GNR e análise das respostas.....	58
Questões elaboradas para as Câmaras Municipais e análise das repostas .....	69

Conclusão .....	78
Bibliografia .....	81
Bibliografia Webgráfica .....	83
Anexos .....	86

### **Índice de anexos**

Anexo I - Organograma da GNR .....	87
Anexo II - Organograma de um Comando Territorial.....	88
Anexo III - Organograma de um Destacamento Territorial.....	89
Anexo IV - Atribuições da GNR em matéria de segurança .....	90
Anexo V - Programas Especiais de Policiamento de Proximidade da GNR .....	91
Anexo VI - Criminalidade no distrito de Santarém 2015-2020 .....	97
Anexo VII - Contratos de comodato – Código Civil .....	101
Anexo VIII - Protocolo de cooperação da CM de Mação com a GNR.....	105
Anexo IX - Protocolo de cooperação da CM de Rio Maior com a GNR .....	114

### **Índice de Tabelas**

Tabela 1: População e área dos concelhos do distrito de Santarém .....	19
Tabela 2: Referência da GNR relatório de atividades às autarquias locais .....	22
Tabela 3: Edifícios cedidos à GNR no distrito de Santarém .....	37
Tabela 4: Meios cedidos no distrito de Santarém.....	37
Tabela 5: Contratos de cooperação entre diversas Câmaras Municipais em TN e a GNR.....	44

## Índice de questões

Questão 1 Qual a frequência de contactos dos CMDT Pter com as CM?.....	58
Questão 2 Importância da cooperação interinstitucional na GNR .....	59
Questão 3 Relevância das CM na GNR como entidade de cooperação.....	60
Questão 4 CM identificada como um stakeholder na GNR?.....	61
Questão 5 Os contratos de cooperação entre as CM e a GNR melhora o serviço prestado às populações? .....	62
Questão 6 A cedência de meios às FS constitui uma melhoria na resposta às populações? .....	63
Questão 7 Quais razões de cedência de meios às FS? .....	64
Questão 8 Os meios existentes são adequados a cada concelho? .....	65
Questão 9 Existe conflito de interesses na cooperação entre a GNR e as CM? .....	66
Questão 10 Existe necessidade de adequar os meios às particularidades dos concelhos? .....	67
Questão 11 Qual o conhecimento dos CLS pelos responsáveis locais da GNR? .....	67
Questão 12 Qual a frequência de contactos dos Presidentes de CM com a GNR local? .....	69
Questão 13 Importância da cooperação interinstitucional na Administração Pública.....	70
Questão 14 Qual a relevância da cooperação da CM com a GNR para melhoria do serviço prestado pelo município? .....	71
Questão 15 A segurança policial é uma obrigação do município? .....	72
Questão 16 Há necessidade de adequar o policiamento às particularidades dos concelhos? ..	72
Questão 17 A CM identifica ser um stakeholder na atuação da GNR? .....	73
Questão 18 Existem contratos de cooperação dos municípios com a GNR?.....	74
Questão 19 Existe disponibilidade para realização de contratos de cooperação das CM com a GNR .....	75
Questão 20 Os meios existentes nos Postos da GNR são adequados ao concelho? .....	76
Questão 21 Identifica conflitos de atuação da GNR com as CM? .....	76
Questão 22 Conhecimento dos CLS pelos Presidentes de CM .....	77

*Esta página foi intencionalmente deixada em branco*

## Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas

ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AMN	Autoridade Marítima Nacional
AP	Administração Pública
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
CDF	Comando de Doutrina e Formação
CEAL	Carta Europeia da Autonomia Local
CCP	Código dos Contratos Públicos
CM	Câmara Municipal
CLS	Contrato Local de Segurança
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTER	Comando Territorial
DGAEP	Direção Geral da Administração e do Emprego Público
DPM	Domínio Público Marítimo
DTER	Destacamento Territorial
FS	Forças de Segurança
UE	União Europeia
GNR	Guarda Nacional Republicana
INE	Instituto Nacional de Estatística
LOE	Linhas de Orientação Estratégicas
LOGNR	Lei Orgânica da GNR
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OE	Objetivo Estratégico
PM	Polícia Marítima
PSP	Polícia de Segurança Pública

PTER	Posto Territorial
RA	Relatório de Atividades
SEE	Sector Empresarial do Estado
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
TN	Território Nacional



## Introdução

Para este tema é pretendido analisar e identificar de que forma duas entidades com um princípio fundamental de serviço público, com áreas de intervenção divergentes, mas com o mesmo sentido de encontrar a melhor forma de servir a sua população, tem vindo a procurar cooperar entre si. Essa cooperação tem um registo crescente no país inteiro, mas aparenta ser ligeira face ao número de municípios que o país possui e importância que poderá manifestar.

É intenção neste trabalho apresentar de que forma a aquisição e cedência de bens por contratos de cooperação e comodato, favorece uma área de desempenho comum às duas entidades, que é a segurança pública, um dos principais fatores de valorização de cada município e do próprio país.

É esperado que o desenvolvimento e abordagem deste tema seja um contributo para a ciência da Administração Pública, que na definição de Diogo Freitas do Amaral (2022) é *como uma ciência social que estuda a Administração Pública como elemento da vida coletiva de um país, procurando conhecer os factos e as situações administrativas, construir cientificamente a explicação dos fenómenos administrativos, e contribuir criticamente para o aperfeiçoamento da organização e funcionamento da Administração.*

O que se pretende analisar são os motivos da realização desses contratos, verificar enquadramento legal dos mesmos e analisar se porventura haverá outro enquadramento, diferente ao que vem a ser efetuado, nomeadamente os contratos interadministrativos previstos no Código de Contratos Públicos (CCP).

Será efetuada uma ligação com os Contratos Locais de Segurança (CLS), que se vai explorar os fins a que se destinam, pois, aparentam ter um princípio idêntico, dos valores aqui abordados. Na sua génese de criação interessa perceber se os fins propostos estão com os mesmos dos contratos realizados em vários concelhos do país.

Para este caso de estudo será analisada a situação do distrito de Santarém, onde serão apresentados os casos de contratos de cooperação entre municípios e a Guarda Nacional Republicana (GNR), por forma a melhorar o serviço desta última, e assim atingir

de forma mais eficaz aquilo que é o fim comum de ambas as entidades, o bem-estar e a segurança das populações.

O percurso metodológico aplicado segue uma estratégia de pesquisa bibliográfica e documental em diferentes áreas de estudo, que são as ciências da Administração Pública (AP) e o Direito Administrativo, as entidades que fazem parte dela e como se ligam para realizar os fins que lhes competem. Procedeu-se igualmente à realização de inquéritos aos intervenientes numa zona escolhida para análise.

A investigação apresenta uma estrutura organizada em três capítulos. No primeiro capítulo é apresentada a Administração Pública com a sua história, organização e princípios. Segue-se a descrição da GNR e as Câmaras Municipais (CM), com dados referentes ao suporte legislativo de cada entidade, atribuições e fins de cada. O fundamental foi apresentar quanto à atividade desenvolvida, aquilo que ambas têm em comum e a razão de cada vem mais nos últimos anos se estar a verificar uma ligação entre estas entidades.

O segundo capítulo visa os conceitos relevantes para o estudo, segurança, descentralização, subsidiariedade e Contratos Locais de Segurança. Apresenta ainda os contratos que são elaborados entre as entidades em estudo, através da cedência de bens móveis que ocorre por parte das autarquias à GNR, explicando inicialmente como ocorrem. Estes são efetuados através do contrato de comodato, fazendo-se o seu enquadramento no Código Civil. Para melhor explorar estas relações de cooperação foi escolhido o Comando Territorial de Santarém e são analisados os contratos elaborados, com a análise em particular dos contratos de Mação e Rio Maior com a GNR. É ainda apresentada uma pesquisa sobre os contratos realizados em Portugal, com o objetivo de interpretar a dimensão dos contratos realizados e os fundamentos através das declarações dos responsáveis autárquicos que neles participaram. O segundo capítulo faz o estudo sobre os contratos interadministrativos previstos no Código de Contratos Públicos e a ligação com as entidades em estudo como entidades adjudicantes. O objetivo deste capítulo é verificar se estamos perante uma atuação de direito privado através dos contratos que geralmente são realizados, ou em direito público para a atuação de duas entidades públicas a realizar contratos entre si com fins públicos para a melhoria do serviço prestado às suas populações.

No terceiro capítulo foi efetuado um questionário a vários intervenientes locais das entidades mencionadas do distrito de Santarém para recolher testemunhos sobre vários tópicos relacionados com a segurança, a atividade da segurança e da cooperação interadministrativa como uma atuação para melhor o serviço da administração pública.

Por fim, são apresentadas as conclusões retiradas desta nova visão de cooperação interadministrativa local, com objetivo de melhorar a segurança e o policiamento de proximidade, bem como desafios futuros para o tema em análise.

### **Desafios para a dissertação:**

Na presente dissertação pretende-se verificar uma área de atuação relevante a uma matéria que se poderá relevar uma política pública, assim verificar o enquadramento dos contratos de cooperação entre duas entidades com posições diferentes na organização administrativa do Estado. Verificar se partilham atribuições que justificam cooperações, fazer um enquadramento no Código de Contratos Públicos. O trabalho considera, analisar através de recolha de testemunhos e questionários, quais os fins a que se destinam efetivamente estes contratos que geralmente estão relacionados com uma atribuição e cedência de bens de uma entidade local para outra de Poder Central. Recolhe ainda o *feedback* dos intervenientes locais sobre a atuação em conjunto, do benefício da cooperação, e se há possibilidade de ser replicada essa cooperação a outras autarquias do País.

*Esta página foi intencionalmente deixada em branco*

# Capítulo I – Entidades

## Administração Pública

Quando falamos em Administração Pública (AP) podemos defini-la em vários conceitos existentes, da qual a definição de Diogo Freitas do Amaral (2022) *em que é todo um conjunto de necessidades coletivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela coletividade, através de serviços por esta organizados e mantidos.*

Outra referência ao conceito de Administração Pública pode ser encontrada na página oficial da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) onde refere no primeiro parágrafo que é uma realidade vasta e complexa. Cada vez mais pelas crescentes funções do Estado e da sua Administração Pública, que tradicionalmente entendida num duplo sentido, orgânico e material. (DGAEP, 2022).

Em sentido orgânico, a AP é definida por João Caupers (2002), como sendo constituída pelo conjunto dos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar. Em sentido orgânico é possível distinguir na Administração Pública três grandes grupos de entidades:

- A Administração direta do Estado, prevista na Lei 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, subordinadas hierarquicamente ao Governo e sob o qual exerce o poder de direção;
- A administração indireta do Estado, prevista na Lei 3/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e as normas por que se regem os institutos públicos, que estão sujeitos á superintendência e tutela do Estado, do qual exerce os poderes de orientação e de fiscalização e controlo.
- A Administração autónoma, que se tratam de entidades com interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e atividade, que se dividem em três categorias: Administração Regional; Administração Local; Associações Públicas. Sendo que

desta administração o Estado exerce o poder de fiscalização e controlo (Oliveira, 2020).

Define Oliveira (2020) que a AP em sentido material é um conjunto de ações e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e de mais entes públicos.

Ao longo da história as entidades que compõe a Administração Pública são criadas, alteradas e até eliminadas, há registo de centralização ou descentralização da administração. Contudo, os conceitos e as definições vão-se também alterando em função dos governos e políticas em cada época.

Para a presente dissertação estamos a abordar duas entidades distintas em várias áreas, atribuições, território, populações, orçamentos, mas que no espaço isolado em que é comum às duas entidades, que em cada uma é comum, a proximidade do serviço prestado aproximam-nas quando se caminha para uma política mais social e de proximidade da Administração Pública.

As entidades mencionadas em título pertencem à administração pública, mas não possuem a mesma relação com o Governo, que é o órgão de soberania que tem funções de condução da política geral do país e de órgão superior da administração pública, conforme o artigo 182º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

A GNR pertence à administração direta do Estado, regulada pela Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva Estado que, de modo direto e imediato está sob a dependência hierárquica do Governo. As funções do Governo manifestam-se juridicamente atos e no desempenho de atividades de vários âmbitos (Amaral, 2022).

Para distribuir as tarefas administrativas próprias do Governo, este elabora normas jurídicas – *regulamentos* –, pratica atos jurídicos sobre casos concretos – *atos administrativos* –, celebra contratos de vários tipos- *contratos administrativos* –, e exerce de modo geral, determinados poderes funcionais, tipo vigilância, fiscalização, superintendência, tutela, etc. O Governo não só dirige a administração direta do Estado, como superintende na administração indireta e tutela esta última e a administração autónoma. Assim, controla as entidades públicas que fazem parte da Administração, mas sem pertencerem ao Estado.

Na Administração Pública temos a administração direta e indireta do Estado, em que a primeira é a atividade exercida por serviços integrados na pessoa coletiva que é o Estado, por exemplo a GNR, ao passo que a administração indireta do Estado é uma atividade que, embora seja desenvolvida para a realização dos fins do Estado, é exercida por pessoas coletivas públicas distintas do Estado.

As autarquias locais enquadram-se na administração autónoma territorial, que lhes proporciona autonomia nos interesses próprios das suas populações.

Contudo, ambas as entidades executam funções de Administração Pública na generalidade das suas atuações, mesmo com funções distintas, mas com necessidades coletivas bem identificadas.

A atuação da Administração Pública e das entidades que a compõe, deve ser projetada com Políticas Públicas de satisfação das necessidades coletivas que melhor as promovam, tal como a segurança e o bem-estar, que é o tema principal de base da presente dissertação e de importância relevante para qualquer sociedade.

As necessidades coletivas situam-se na esfera da administração pública que em síntese podem ser reconduzidas em três espécies fundamentais, a segurança, a cultura e o bem-estar (Caetano, 1970) na qual a segurança será a que nos interessa para o tema em estudo.

O interesse público domina e orienta toda a atividade administrativa, ele é por assim dizer, *“o norte da administração pública”* (Sousa & Matos, 2008). O conceito de interesse público é uma categoria especificamente jurídica e obedece à lógica de referências normativas de cariz legal ou constitucional. Significa isto que o conceito de interesse público se compreende em vista de um quadro prático-normativo de legalidade e constitucionalidade materiais (Miranda & Medeiros, 2020).

Em termos de regulamentação, A Administração Pública rege-se pelo direito público, e por sua vez pelo Direito Administrativo, que deve ser definido como o ramo do direito público cujas normas e princípios regulam a organização e funcionamento da Administração Pública em sentido amplo, a sua normal atividade de gestão pública e, ainda, os termos e limites da sua atividade de gestão privada (Gouveia & Coutinho, 2013).

## Guarda Nacional Republicana

A Guarda Nacional Republicana foi a entidade das Forças de Segurança (FS) escolhida pelo autor da dissertação, por ser a entidade onde o autor presta serviço, mas também por ser uma entidade pública com uma importância cada vez mais relevante para o país cada vez mais social, com um registo ao longo da sua existência de crescentes atribuições de serviços públicos fundamentais para a segurança e o bem estar das populações, tendo procurado ultrapassar os desafios que lhe são incumbidos. A alteração do sentido dos serviços públicos mais próximos das populações tem-se manifestado muito também na GNR, a usar agora um slogan nesse sentido “Guarda Nacional Republicana, uma força próxima, humana e de confiança”, explorando com os anos as particularidades de cada época, alargando os serviços prestados à população e diversificando os programas especiais de proximidade.

Nos termos do disposto no artigo 1º da sua atual Lei Orgânica (LOGNR) – Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro, a GNR é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotadas de autonomia administrativa. Tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.

Em termos de história com referência a instituições policiais nacionais, sabemos que surgiu em 1383, com o Corpo de Quadrilheiros, instituído formalmente pelo rei D. Fernando. (GNR, 2022). A GNR foi criada para «para velar pela segurança pública, manutenção da ordem e proteção das propriedades públicas e particulares de todo o país», conforme se dispunha no artigo 1º do Decreto com força de Lei, publicado no *Diário do Governo* do dia seguinte à sua criação. Podemos verificar que à mais de um século quando foi criada, as missões que lhe eram atribuídas eram uma pequena parte do que hoje detém, fruto das alterações da própria instituição, mas também das atribuições que o Estado lhe incumbe.



A República foi proclamada a 5 de outubro de 1910 na varanda da Câmara Municipal de Lisboa e sete dias depois foi decretada a criação das provisórias Guardas Republicanas de Lisboa e do Porto, enquanto se preparava a organização da Guarda Nacional Republicana, que foi formalmente criada a 3 de maio de 1911, prevista no *Diário do Governo* N.º103, de 04 de maio de 1911, na página 1813. No Decreto da sua criação, podemos observar que o objetivo primeiro da GNR seria velar pela segurança pública e das propriedades do Estado, camarárias, mas também privadas. Eram funções muito distintas das atuais, previstas na sua Lei Orgânica, onde foi ao longo dos anos acumulando atribuições de um Estado cada vez mais presente e social.

A Lei Orgânica tem sofrido diversas alterações, com a atual redação a apresentar um aumento significativo das atribuições, que não se verificava até ao Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de julho, com as suas seis atribuições, passado na atual Lei Orgânica para trinta e duas. Em parte, muito justificado pela absorção de entidades distintas como a Guarda Fiscal e o Corpo Nacional da Guarda Florestal que consigo levaram para a GNR as suas atribuições.

Percebemos que nas atribuições da sua criação, estava muito restrita a uma atuação de segurança de pessoas e bens, com a prevenção e repressão da criminalidade. Muito diferente das atuais vastas atribuições que conhecemos às FS da atualidade, onde manteve a segurança prevista inicialmente, mas foi-lhe sendo acrescentado o bem-estar, implementado por um Estado cada vez mais social, mas atualmente muito marcada por ações de *Safety* ou Proteção Civil.

## GNR na estrutura do Estado

A GNR pertence à administração direta do Estado, sendo hierarquicamente dependente do Governo. A GNR tem uma dupla dependência ministerial, sendo o Ministério da Administração Interna (MAI) e o Ministério da Defesa Nacional (MDN). Assim, segue os fins do Estado nas funções que lhe estão atribuídas.

Quanto aos principais caracteres específicos da administração direta do Estado da qual a GNR faz parte, mencionadas por Diogo Freitas do Amaral (2022), podemos realçar: a

*unicidade*, sendo que o Estado é a única espécie desse género; o *carácter originário* previsto em lei e por tal reconhecido; a *territorialidade*; a *multiplicidade de atribuições*, que tem-se verificado que aumentam com a decorrer da história; o *pluralismo de órgãos e serviços* que se estendem ao longo de todo o território e muito presente na GNR; a *personalidade jurídica una* a que todos os ministérios e órgãos que o constituem pertencem ao mesmo sujeito de direito, o Estado; a *instrumentalidade* a que a administração do Estado está subordinada, que não é independente nem autónoma, que constitui assim um instrumento para o desempenho dos fins do Estado; a *estrutura hierárquica* onde a organização administrativa está constituída por um conjunto de órgão e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direção e ao subalterno o dever de obediência, que no caso da GNR é muito latente este tipo de estrutura, talvez mais que em qualquer outro tipo de serviço público, derivado da sua génese militar; a *supremacia* em que dado ao seu carácter único, originário e instrumental em relação aos fins do Estado, existe uma supremacia em relação ao Direito Privado, no qual podemos dar em exemplo em alguns pareceres que a GNR emite são vinculativos em opinião ao outros que emitidos por outras entidades que não pertençam ao Estado.

A GNR pertence aos serviços centrais do Estado que exerce competência extensiva a todo o território nacional, onde possui diversas unidades orgânicas desconcentradas, numa estrutura hierarquizada. Presentemente, a GNR possui 21.553 efetivos, 5.965 viaturas e 580 quartéis funcionais e um orçamento anual de cerca de 886 milhões de euros conforme mencionado no Relatório de Atividades (RA) de 2020.

O conjunto de reformas a que se tem assistido nas últimas décadas na Administração Pública, representam uma rutura com a sua natureza tradicionalmente burocrática e procuram dar lugar a uma atuação voltada para a «Nova Gestão Pública». Este processo tem passado por introduzir no sector público, um conjunto de conceitos, práticas e instrumentos que até então eram mais comuns no sector privado e em instituições do Sector Empresarial do Estado (SEE), orientados para o desempenho, resultados, preocupados com a economia, eficiência, eficácia, e focados em padrões de qualidade e excelência, na satisfação do cidadão e do interesse público. A GNR tal como outras instituições públicas segue os caminhos da Administração Pública no sentido de estar

mais próximo das populações, e procurar satisfazer mais necessidades coletivas de um Estado cada vez mais social.

## Organização da GNR

O Organograma da GNR encontra-se no Anexo I onde podemos verificar a presença desta FS em todo o Território Nacional (TN), bem como ter uma perceção das atribuições através das unidades especializadas, que possui em função das atribuições que lhe são incumbidas.

A GNR tem o seu comando desde a sua criação no Largo do Carmo em Lisboa, e depois distribui-se pelo Território Nacional em Comandos Territoriais (CTER), sendo esses os que mais diretamente se ligam com a população em geral. Embora a maior percentagem de população do país seja policiada pela Polícia de Segurança Pública (PSP), a GNR garante a segurança de cerca de 95% do TN.

Os CETER articulam-se em comando, serviços e subunidades operacionais. As subunidades operacionais dos Comandos Territoriais são os Destacamentos Territoriais (DTER), que se articulam localmente em subdestacamentos ou postos, sendo estes a última linha de contacto com as populações e os que mais se identificam como locais diretos de serviços públicos, definidos por Diogo Freitas do Amaral (2022), como *as organizações humanas criadas no seio de cada pessoa coletiva pública com o fim de desempenhar as atribuições desta, sob a direção dos respetivos órgãos*.

Os CETER passaram a existir após a reorganização da GNR com a atual Lei Orgânica com uma subdivisão administrativa mais alargada, onde no passado estava o Continente dividido em seis brigadas, passando a ter uma divisão por distritos.

Esta alteração de uma regionalização para uma divisão por distritos, contestada na sua implementação, que contou ainda com um veto presidencial antes da sua aprovação (Branco, 2010), gerou uma descentralização e reorganização deste serviço da Administração Pública, que abordaremos em tema noutra capítulo deste estudo.

Com a passagem das competências regionais para as distritais, os CTER passaram a ter um papel interventivo na gestão das políticas de segurança que ao seu distrito respeitam. Receberam também serviços que estavam adstritos ao comando central, como exemplo da especialização do trânsito.

## Comando Territorial de Santarém

Para esta dissertação foi escolhido o CTER Santarém para análise mais específica, com uma distribuição territorial do respetivo distrito, ao qual podemos verificar o organograma no Anexo II, com a respetiva autorização de consulta de dados e aquisição de questionários.

O CTER Santarém desempenha essencialmente serviços de polícia, definidos por Diogo Freitas do Amaral (2022), como *os serviços operacionais que exercem fiscalização sobre as atividades dos particulares suscetíveis de por em risco os interesses públicos que à Administração compete defender*. É composto por um comando, sediado no Largo do Carmo em Santarém, sete destacamentos e vinte e seis postos territoriais, estes últimos geralmente distribuídos por concelhos, podendo alguns possuir mais do que um, em função da sua população ou características geográficas, como por exemplo o concelho de Abrantes que possui o Posto Territorial (PTER) de Abrantes e o PTER Tramagal, justificado pela sua área, população e criminalidade, apresentados na Figura 1 e Anexo VI. O distrito de Santarém possui diferenças consideráveis em relação às características e respostas de policiamento entre os diversos concelhos.

O CTER Santarém atua como administração periférica da sua área de atuação, mas desempenha as funções que lhe estão incumbidas pelos regulamentos e serviços centrais. O termo periferia aqui mencionado refere-se na relação administrativa à atuação de um determinado serviço com uma área definida, situadas fora da capital do país, onde se encontram os serviços centrais. Quanto ao conceito de administração periférica temos como *um conjunto de órgãos e serviços de pessoas coletivas públicas que dispõe de competência limitada a uma área territorial restrita e funcionam sob a direção dos correspondentes órgãos centrais* prevista na Lei 4/2004, de 15 de janeiro,

sobre os princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado. Nas diferentes circunscrições em que o território nacional é dividido, o Estado instala os seus serviços, e põe à frente destes quem se encarregue de chefiá-los e de tomar decisões – são os órgãos locais do Estado (Amaral, 2022).

O CTER Santarém tem uma competência meramente local, delimitada pelo distrito de Santarém, e apenas pode atuar dentro da circunscrição administrativa a que a sua competência respeita. É um serviço público organizado verticalmente ou hierarquizado, que genericamente se traduz na distribuição dos diversos escalões que se relacionam entre si por subordinação.

## Câmaras Municipais

Para o trabalho em estudo iremo-nos debruçar igualmente sobre as Câmaras Municipais que é o órgão colegial representativo do município com funções executivas.

Os municípios são as autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição do respetivo concelho, mediante órgãos representativos por ela eleitos. Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal, órgão deliberativo, e a Câmara Municipal que é o órgão executivo (DGAL, 2023).

A Constituição estabelece especificamente que o órgão executivo municipal deve ser colegial e, no presente preceito, afirma que esse órgão é a Câmara Municipal. Até 1997, o artigo 252.º da CRP acrescentava ainda que o órgão executivo colegial do município deveria ser eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área e teria por presidente o primeiro candidato da lista mais votada. Após a revisão constitucional de 1997, deixou de se fazer qualquer referência ao Presidente da Câmara (Miranda & Medeiros, 2020).

As autarquias estão previstas no Art.º 235º CRP mencionadas como autarquias locais, nos seguintes termos: *“As autarquias são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”*.

A expressão “autarquia local” chegou ao nosso ordenamento jurídico proveniente de Itália tendo sido conhecida generalização pela Constituição de 1933 (Silva, 2017).

Outra definição para autarquias locais refere Diogo Freitas do Amaral (2022) que são pessoas coletivas públicas de população e território, correspondendo aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes.

Em sentido subjetivo ou orgânico na Administração Pública podemos definir a administração local autárquica como um conjunto das autarquias locais, e em sentido objetivo ou material como a atividade administrativa desenvolvida pelas autarquias locais.

Os seus órgãos gozam de autonomia de ação perante o Estado, ou seja, “estabelecem a sua própria orientação na sua esfera de ação, livres de instruções estaduais e à margem de controlo de mérito (Oliveira & Dias, 2017).

Segundo Duarte, (2017), a CRP concede à lei a possibilidade de determinar domínios de atribuição às autarquias locais, como por exemplo, a gestão de bens próprios, fornecimento público, saneamento básico, saúde, educação e ensino, entre outros. Este reconhecimento constitucional da sua autonomia face ao poder central faz parte da democracia e do reconhecimento da participação das populações locais aos assuntos que lhe interessarem, e representam assim um conceito jurídico-político de descentralização. Onde estão as autarquias locais, enquanto pessoas coletivas diferentes do Estado, e dele juridicamente separadas, podemos assim mencionar como Diogo Freitas do Amaral (2022), que há descentralização em sentido jurídico.

Conforme enumera o Artigo 48ª da CRP com o título Participação na vida Pública, todos os cidadãos têm o direito de tomar parte da vida política e na direção dos assuntos políticos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos, e temos assim as autarquias locais que representam os cidadãos e esta é a forma de participação na vida pública do país.

As competências dos municípios estão enumeradas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que são promover e salvaguardar os interesses das respetivas populações, em articulação com as freguesias e seguindo o princípio da subsidiariedade, segundo o qual as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível dos cidadãos. As competências dos municípios são de matérias relacionadas com equipamentos, ordenamento do território e urbanismo, energia, transportes e comunicações, educação, património e cultura, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação, proteção civil e polícia municipal, ambiente e saneamento básico, promoção do desenvolvimento e cooperação externa, entre outros.

Atualmente a organização do País, é composta por 308 Câmaras Municipais e 3091 Freguesias, sendo no total constituídas por 5561 autarcas, dos quais 27026 são presidentes de junta de freguesia ou membros de assembleia de freguesia, 2074 são Presidentes de Câmara ou vereadores e 6461 são membros da Assembleia Municipal.

Com a reforma de 1836, os municípios passaram a 400, mas hoje são pouco mais de 300 que têm em média, mas extensão territorial do que a dos municípios dos países que nos são mais próximos, mas por conseguinte, maior possibilidade de satisfazer as necessidades básicas das populações (Miranda & Medeiros, 2020).

Um instrumento fundamental para as Autarquias Locais é a Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL), que estabelece que o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna, e tanto quanto possível, pela Constituição (ANMP, 2015).

Segundo Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias (2017), o Estado é uma máquina complexa que não se limita aos órgãos centrais e locais. Ao lado do Estado há muitas outras entidades que com ele não se confundem uma vez que possuem personalidade própria, constituindo, por isso, entidades política, jurídica e sociologicamente distintas, é o caso dos municípios.

Os municípios debruçam-se sobretudo dos interesses específicos das comunidades que lhes dizem respeito, enquanto a administração central visa os interesses nacionais de um modo indiferenciado.

Para Diogo Freitas do Amaral (2006) a descentralização do poder garante as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de administração pública, que é por sua vez uma forma de limitação do poder político impedindo abusos do Poder Central, e proporciona a participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas em matérias que respeitam aos seus interesses.

As Câmaras Municipais dispõem de diversas atribuições, sendo que na área da segurança há a possibilidade de constituir Polícia Municipal, que difere das FS nas áreas de atuação. São vários os municípios que optam por ter Polícia Municipal, mas essa opção não será certamente acessível a muitos, pelos custos associados e pelas limitações de atuação na área da segurança.

Para o presente trabalho importa fazer referência e abordagem sobre os tipos de segurança que cada município dispõe. A segurança de pessoas e bens é uma obrigação do Estado, logo está presente em todos os municípios com pelo menos um serviço, que poderá ser da PSP ou GNR. Existem concelhos policiados apenas pela PSP, por exemplo



o Entroncamento, outros apenas com a GNR, sendo esse a maioria dos concelhos em Portugal, e ainda aqueles que dispõem de ambas as FS. Aqueles que são policiados pela GNR podem dispor de um ou mais postos, dependendo da população, área, criminalidade ou outros fatores sociais. Existem concelhos que além das FS proporcionadas pelo Estado, possuem também Polícia Municipal, existindo uma possibilidade e escolha de cada autarquia a sua constituição.

O regime e forma de criação das polícias municipais está previsto na Lei n.º 140/99, de 28 de agosto, onde menciona que são serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa. A competência territorial é a do respetivo município, e é organizada na dependência hierárquica direta do presidente da câmara.

Em Portugal existem até ao momento apenas 35 municípios que dispõem deste tipo de segurança para oferecer aos seus munícipes, que embora possuam funções de fiscalização administrativa, é uma opção que não está à disposição de todos os municípios, uma vez que o custo mínimo rondará os 300.000 euros anuais.

## Caracterização do distrito de Santarém

O distrito de Santarém ocupa um território de 6700km<sup>2</sup> – 7,5% da superfície continental. Está localizado estrategicamente no centro do país, entre a cordilheira central e as longas planícies alentejanas, e identifica-se fundamentalmente com a fértil região do Vale do Tejo (Fernandes H. , 2005).

O distrito é constituído por 21 concelhos com uma população de 425431 habitantes pelos CENSOS de 2021. A maioria está na região do Ribatejo, à exceção de Ourém que pertence à Beira Litoral, e Mação que pertence à Beira Baixa. É o terceiro maior distrito do país e tem como sede de distrito a cidade de Santarém. O distrito é dividido por duas comunidades intermunicipais. A primeira é a Lezíria Tejo e é constituída pelos concelhos de: Almeirim; Alpiarça; Benavente; Cartaxo; Chamusca; Coruche; Rio Maior, Salvaterra de Magos; Santarém. A segunda é o Médio Tejo e é constituído pelos municípios de: Abrantes; Alcanena; Entroncamento; Ferreira do Zêzere; Golegã; Mação; Sardoal; Tomar; Torres Novas; Vila Nova da Barquinha; Vila Nova de Ourém.

Em termos de segurança, o distrito de Santarém é muito particular pelas diferenças em relação às duas comunidades. A Lezíria Tejo apresenta uma criminalidade mais elevada quando comparada com o Médio Tejo, uma vez que encerra mais população e mais áreas de circulação, também pela sua proximidade ao distrito de Lisboa, e ainda por ter os grandes eixos rodoviários que atravessam o país.

A seguinte tabela apresenta os 21 concelhos do distrito de Santarém na qual menciona os dados referentes a população e área de cada concelho, fonte do Instituto Nacional de Estatística (INE) em 2021. Esses valores são relevantes para perceber as necessidades especiais de segurança. Podemos consultar o Anexo VI referente aos valores de criminalidade no distrito de Santarém dos anos de 2015 a 2020, nos quais podemos concluir que os concelhos mais populosos são os que detêm números mais elevados de criminalidade. Posteriormente poderemos confrontar os registo de criminalidade, para enquadrar com o tema em estudo, para perceber se os valores de criminalidade revelam alguma ligação com os contratos celebrados.

*Tabela 1: População e área dos concelhos do distrito de Santarém*

<b>Concelho</b>	<b>População</b>	<b>Área km2</b>
Abrantes	34.329	714,69
Alcanena	12.472	127,33
Almeirim	22.012	222,12
Alpiarça	6.975	95,36
Benavente	29.709	521,38
Cartaxo	23.186	158,17
Chamusca	8.530	746,01
Coruche	17.355	1 115,72
Constância	3.798	80,37
Entroncamento	20.141	13,73
Ferreira do Zêzere	7.800	190,38
Golegã	5.400	84,32
Mação	6.402	399,98
Ourém	44.538	416,68
Rio Maior	21.004	272,76
Salvaterra de Magos	21.607	243,93
Santarém	58.662	552,54
Sardoal	3.513	92,15
Torres Novas	34.111	270,00

Tomar	36.501	351,20
Vila Nova da Barquinha	7.016	49,53

Fonte: INE (2021)

Figura 1: Mapa do distrito de Santarém



Fonte: <https://visao.sapo.pt/atualidade/sociedade/2020-08-02>

## Ligação entre a GNR e as Autarquias

A GNR e as autarquias locais, mesmo que com atribuições diferentes na sua génese, têm em comum o facto de desempenhar um serviço público para as populações que representam. Como objeto de estudo foi efetuada uma pesquisa no sentido de encontrar ligações entre estas entidades, com referência à importância mútua, compromissos estratégicos e problemas identificados.

## Valorização das autarquias para a GNR

Foi efetuada uma pesquisa no Relatório de Atividades 2020 da GNR onde se pode verificar o seguinte em relação à ligação e importância que existe com as CM. O RA refere que existem ligações funcionais para a execução das atribuições da GNR e cumprimento da missão, com organismos de Estado e outras instituições, onde destaca no âmbito policial, administrativo, geral e especializado na qual se identifica as autarquias locais. Menciona ainda o respetivo relatório que um *stakeholder* que tem poder para influenciar e contribuir para o sucesso da instituição, são as autarquias locais. Considera que são as influências mútuas nas relações existentes que vão atuar, direta ou indiretamente, na escolha da estratégia a ser implementada para a tomada de decisão.

O já mencionado RA é um documento chave da GNR, efetuado anualmente e é um instrumento de comunicação, de coesão e de comprometimento organizacional. Está alinhado com as linhas de orientação estratégicas (LOE) 2025, com 20 objetivos na qual podemos identificar o seguinte como relevante ao presente estudo, que valoriza a cooperação necessária com as autarquias e o Poder Local. Menciona como Objetivo Estratégico (OE) 20: Aprofundar as relações de cooperação, coordenação e partilha internas e externas. Refere que o paradigma contemporâneo não permite soluções individualistas e isoladas perante a desterritorialização das ameaças e riscos globais, sendo perentório reforçar permanentemente as relações de cooperação e partilha, desde logo entre os diversos atores internos dos sistemas públicos nacionais de

segurança, proteção e defesa e demais entidades, incorporando no processo de cooperação com entidades públicas ou privadas da sociedade civil, as autarquias, em que é necessário congrega esforços e sinergias em prol da segurança nacional.

O relatório menciona ainda que entre diversas entidades da qual a GNR se interliga, as autarquias locais são identificadas com *muito poder* em gerir em proximidade e um *interesse alto* para estreitar a colaboração.

É intenção da GNR no LOE1 *“reforçar a proximidade e a visibilidade com o foco no cidadão e na sociedade, onde importa envolver e estimular a participação ativa dos cidadãos e das instituições públicas e privadas, garantindo que a cooperação e colaboração são motores para um melhor e mais seguro ambiente social”*.

Na análise da tabela dos stakeholders, a relação apresentada entre as duas entidades, é definida pela GNR em vários pontos:

*Tabela 2: Referência da GNR relatório de atividades às autarquias locais*

<b>O que esperam de nós</b>	Competência; Colaboração; Confiança; Cooperação estratégica
<b>O que esperamos deles</b>	Competência; Colaboração; Confiança; Cooperação estratégica
<b>Grau de poder</b>	Médio
<b>Grau de influência</b>	Elevado
<b>Grau de interesse</b>	Elevado

Fonte: RA GNR20

Disse ainda Parsons (1995) que sendo uma dimensão da atividade humana que se considera necessitar de intervenção ou regulação social e governamental, o resultado da atividade política na alocação recursos e na provisão de bens e serviços públicos a todos os cidadãos, não excluindo ninguém do seu acesso.

## Valorização da GNR para as Autarquias

Uma vez que existem centenas de câmaras municipais, não há uma referência única às ações desenvolvidas pelos municípios na função da segurança, nem mesmo através da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), que é a associação que os representa, no qual a segurança e colaboração interadministrativa não é uma área temática das mencionadas na sua página de internet. Foi efetuada uma pesquisa sobre os contratos já realizados e as declarações proferidas, com o objetivo de perceber assim a ligação com a GNR local ou nacional. Destas declarações pretende-se destacar a importância que a GNR e a segurança representa para cada concelho.

- CM Albergaria-a-Velha: “Presidente da Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha, explicou que “tem havido uma enorme colaboração e sinergia entre a Câmara Municipal e a Guarda Nacional Republicana e, nesse sentido, havia o compromisso com a GNR que, caso houvesse um aumento do efetivo de elementos da Guarda, a Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha atribuiria uma nova viatura ao Posto Territorial.” (ALBERGARIA-A-VELHA MUNICÍPIO, 2019).
- CM Oliveira do Bairro: “...o Município abdicou de renovar a sua frota automóvel para investir na segurança das populações do Concelho... reforçar a segurança, aumentar o sentimento de segurança e o nível de confiança das populações, colaborar com a Guarda nos objetivos de prevenção da criminalidade, melhorar a eficácia e eficiência das ações de policiamento e de acordo com as expectativas dos cidadãos, potenciando os programas de policiamento de proximidade, em particular as ações que visam o apoio à camada da população mais vulnerável, como é o caso dos idosos” (Oliveira do Bairro, 2018) sendo um dos programas especiais GNR, o enfoque do reforço do policiamento de proximidade.
- CM de Cascais “Não sendo competências legal da autarquia”, realçou o presidente da Câmara Municipal de Cascais, Carlos Carreiras, “ainda assim não implica que não haja a possibilidade de uma forte colaboração entre a autarquia, o poder central e, neste caso, a GNR” (CASCAIS, 2019).
- CM de Alcoutim “O veículo ligeiro, todo-o-terreno, «vai permitir reforçar a capacidade operacional daquele Posto Territorial e será empenhada no

cumprimento das diferentes missões atribuídas à GNR, permitindo uma melhor e mais eficaz resposta às solicitações da população», segundo a GNR.” (Sulinformação, 2019).

- CM Sines: “Os veículos em causa são uma viatura ligeira de passageiros e um motociclo, que serão usados, prioritariamente, para o policiamento de proximidade no concelho. A cedência, aprovada por unanimidade na reunião de Câmara de 2 de dezembro, tem como objetivo contribuir para o reforço da capacidade de intervenção da GNR de Sines.” (Sines MUNICÍPIO, 2021).
- CM Crato “Queremos que os nossos munícipes sintam que o Crato é um concelho seguro para viver. Através desta ação, que resulta de uma estreita colaboração entre a autarquia do Crato e as forças de segurança, contribuímos para um aumento significativo da segurança e do bem-estar da nossa população”, explicou Joaquim Diogo, presidente da Câmara Municipal do Crato.” (Serrano, 2021).

Das seis declarações recolhidas em vários pontos do país após a celebração dos contratos de cedências de meios, podemos evidenciar a importância das respetivas autarquias com a GNR através de menções como colaboração e sinergia, investimento em segurança, forte colaboração com o poder central nomeadamente a GNR, ainda contribuir com a ação da GNR.

Denota-se uma atenção especial das autarquias locais aos programas especiais que a GNR vai introduzindo nas suas atividades, resultando numa menção recorrente de valorização das várias CM, uma vez que vários desses programas especiais identificam-se com as particularidades de muitos concelhos.

Os relatos e queixas sobre a falta de meios nas FS por parte dos presidentes das CM é recorrente na história do País. Os concelhos têm características próprias, quer ao nível de população, cultura, orografia, ou até mesmo de disponibilidade financeira e expressam constantemente essa preocupação das suas populações. Mas sabemos também que compete ao Estado a criação ou manutenção de instituições e instrumentos legais que permitam abordar eficazmente a problemática da insegurança (Chen, Ysea, & Ferrer, 2008).



## Capítulo II - Conceitos e contratos

### Conceitos

Há vários conceitos que ao longo do presente trabalho estão sempre latentes, mesmo que não sejam diretamente mencionados por nenhum dos intervenientes nem pelas estratégias do Estado, o órgão máximo da Administração Pública, são conceitos que para a matéria de estudo parece de pertinente importância serem apresentados, além de serem conceitos constitucionalmente defendidos, reforçam a importância que este tema poderá representar no futuro do país.

Este capítulo irá apresentar primeiro o conceito de segurança, pela importância que expõe neste trabalho, e como uma das necessidades coletivas mais relevantes para qualquer sociedade. Será apresentado a organização da segurança interna e externa do país.

O conceito de descentralização é igualmente importante neste trabalho pois a intervenção das autarquias locais numa das áreas de trabalho das FS que são os programas especiais de policiamento e proximidade, poderá estar numa direção de descentralização de algumas matérias de segurança do país, assim será também abordado esse conceito. É apresentado um registo histórico desde o liberalismo até à república, onde está latente esse sentido de descentralização.

Segue o conceito da subsidiariedade onde também se pretende verificar se se demonstra relevante ao presente estudo e sentido político que se procura para a segurança. Interessa perceber na nossa organização de administração pública qual o sentido que ela deve tomar, após várias décadas de divisão de poderes, se podemos fundamentar que localmente poderão trabalhar em conjunto pois este princípio constitucional refere que deverá ser solicitado ao nível superior o que localmente não há capacidade de solucionar.

O outro conceito aqui relevante é o dos Contratos Locais de Segurança, em que o seu conceito, mesmo não estando diretamente ligado à incidência objetiva do estudo,

importa explorar uma vez que a sua base está na ligação entre o poder central e as autarquias locais, que é o que se pretende verificar.

## Segurança

A segurança é um dos pilares fundamentais da sociedade, e tantas vezes é o primeiro ponto para classificar a qualidade e desenvolvimento dos países. Portugal é o quarto país mais seguro do mundo e o segundo da UE (Institute for Economics & Peace, 2021).

Também internamente, as zonas ou concelhos são valorizadas pelo sentimento de segurança das pessoas que lá residem.

A CRP prevê de forma genérica como tarefas fundamentais do Estado no Artigo 9º alínea d) “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo...” onde podemos incluir a segurança, como um dos pilares fundamentais do bem-estar e qualidade de vida.

São vários os municípios que optaram por “comprar” a sua segurança e afetar os seus recursos a esta temática através de várias formas de intervenção, podendo ser diretamente através de criação de polícias municipais, ou apoiando e melhorando os serviços facultados pelo Poder Central.

Viver sem violência, crime, intimidação e medo é um direito básico inscrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos e é um pré-requisito fundamental para um normal desenvolvimento dos seres humanos (DGAI, 2009).

Compete ao Estado, conforme previsto no Artigo 1º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, Lei de Segurança Interna (LSI), “... 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.”

Em todo o território nacional, o Estado garante a presença de uma das FS existentes, a PSP, GNR e a Polícia Marítima (PM), tendo as duas primeiras competências em todo o

território, com a PSP com atribuições de atuação nas cidades e grandes centros urbanos, e a GNR com o restante território nacional. A PM intervêm nos espaços integrantes do Domínio Público Marítimo (DPM), em áreas portuárias e nos espaços balneares, bem como em todas as águas interiores sob jurisdição da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e demais espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional (AMN, 2022).

*Figura 2: Enquadramento da GNR como Força Militar e de Segurança*



Fonte: <https://www.gnr.pt/missao.aspx>

Para o cumprimento das normas e objetivos de segurança, o Estado garante os seus deveres através do Ministério da Administração Interna e das suas Forças de Segurança.

Ao longo dos anos o paradigma da segurança tem-se alterado, surgindo a oportunidade de envolver as populações numa parceria partilhada por forma a reforçar e aumentar o sentimento de segurança (Ferreira, 2015). Este conceito é uma das bases do presente estudo, visto estar a aumentar a participação das comunidades na sua segurança através dos órgãos eleitos localmente.

Os conceitos de segurança têm assim ao longo dos anos sofrido alterações, com as polícias a passarem a ter mais intervenções além da repressão e combate à criminalidade, passando a estar cada vez mais presente uma interação com as pessoas mais vulneráveis e serviços de risco.

Explica Miranda & Medeiros (2020) que Defesa Nacional não se confunde com segurança interna, embora a separação das águas não seja tão nítida como foi noutras épocas, precisamente em resultado de certas manifestações de agressão tal como o terrorismo ou o efeito destabilizador do tráfico de droga. A segurança interna situa-se na órbita da política e

destina-se, essencialmente a garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, a proteger as pessoas e o funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática (artigo 1.º, n.º1. da Lei n.º20/87, de 12 de junho).

## Descentralização

A descentralização administrativa é um processo que implica alterações políticas que podem ter vantagens ou desvantagens, contudo, o seu objetivo único é o da persecução do interesse público. Assim, a implementação deste tipo de governação pretende diminuir a burocratização, aproximar os serviços às populações, como também a participação dos mesmos na administração de tais serviços.

O princípio da descentralização administrativa está consagrado no artigo 267º da CRP, e visa simplificar a Administração Pública através da desburocratização, da aproximação dos serviços às populações, tal como da participação dos mesmos na gestão adequada dos serviços.

Descentralizar no contexto da AP, refere-se ao modo como são distribuídas as tarefas por figuras coletivas ou organizações que não pertencem ao Estado, onde são dados poderes de atuação ao nível, territorial ou institucional, com limitações no que se refere ao nível da responsabilidade pela direção e prossecução da descentralização administrativa (Oliveira M. , 1984).

Diogo Freitas do Amaral refere-se à descentralização administrativa como um sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas no Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais (Amaral, 2010) Assim, como afirma Caupers (1994), a prossecução do interesse público é partilhada pelo Estado e por outras entidades públicas.

A Lei-Quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto, é o ato normativo que transfere competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Foi criado

com o intuito de colocar em prática o conceito de descentralização administrativa, através da transferência de competências. Está previsto no seu artigo 23º sobre policiamento de proximidade que “É da competência dos órgãos municipais participar, em articulação com as forças de segurança, na definição a nível estratégico do modelo de policiamento de proximidade a implementar”. Verificamos assim que passam os municípios a colaborar com as forças de segurança, naquilo que em relação à segurança lhes diz respeito.

Conforme refere Miranda & Medeiros (2020) há uma diferença evidente entre a descentralização em favor das autarquias locais e as várias modalidades de descentralização em favor de entidades públicas não territoriais. Ela dá satisfação a interesses gerais e permanentes, a exigências políticas de autonomia, ao passo que a descentralização funcional ou institucional tem por objectivos “evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva” (artigo 267.º n.º1). Impõe-se, por conseguinte, ao legislador uma harmonização ou concordância prática entre o princípio da descentralização e o princípio da unidade de ação na pressocução do interesse público, de modo a conseguir um equilíbrio eficiente entre os interesses e poderes em presença.

Historicamente, a segurança era também uma competência dos municípios, conforme podemos verificar nos registos históricos da GNR, onde menciona que antes da criação das forças de segurança como conhecemos hoje, as forças de segurança eram descentralizadas nos municípios.

A vitória do liberalismo levou ao fim do Antigo Regime em Portugal e à criação das Guardas Municipais de Lisboa, a 3 de julho de 1834, e do Porto, a 24 de Agosto de 1835, em substituição das Guardas Reais da Polícia. A criação das Guardas Municipais inseriu-se no movimento reformista liberal. Este impôs a reforma administrativa do país que originou a formação dos distritos, dos governadores civis e dos novos poderes regionais assentes nos municípios. Visava-se a descentralização da ação tradicionalmente conservadora do Estado e um simultâneo desenvolvimento económico-social em todas as novas jurisdições políticas. Com o surgimento destes novos poderes regionais foram criados corpos de Guardas Municipais em outras cidades, visando a segurança, sossego e tranquilidade pública e também o cumprimento das normas municipais e das leis do

Reino. Contudo, o exemplo da criação das Guardas Municipais de Lisboa e do Porto não se repetiu com sucesso noutros municípios.

Num sentido amplo, a descentralização envolve uma situação em que a lei atribui aos colaboradores eleitos por uma comunidade, o poder de resolver sobre todos ou parte das rubricas locais. Este processo de descentrar ao serviço da democracia, de modo a auxiliar no direito de participação dos interessados no exercício da função administrativa, caminhado para a concretização do Princípio do Estado Democrático, contribuindo para a eficácia administrativa e, por sua vez, a satisfação das necessidades básicas da sociedade (Rebelo, 2007).

É importante salientar que a descentralização de competências que abrange a atribuição de competências às Autarquias Locais ou através do processo de regionalização refere-se unicamente à descentralização administrativa, não compreendendo poderes políticos (Duarte, 2017).

Um processo de centralização que envolve a duas entidades diretamente em funções e população, foi o centralismo efetuado com o fim dos Governadores Civis, onde a maior parte das competências passaram a ser exercidas pelo Ministro da Administração Interna, e também repartidas por serviços desconcentrados do Estado já existentes.

## Subsidiariedade

Segundo o nº. 1 do artigo 6º da CRP, o princípio da subsidiariedade refere que um dos critérios de atuação e regulação das competências das entidades administrativas é a descentralização territorial.

O princípio da subsidiariedade não é algo atual, tendo sido alvo de várias etapas até à sua formação. O conceito Aristotélico diz que a sociedade está organizada em grupos, denominados por Família, Corporação, Cidade, Província e Estado onde cada um tem a sua missão (Martins, 2003). Os grupos procuram colmatar as lacunas que não foram cumpridas por grupos anteriores, não com intenção de substituir, mas para atingir a

perfeição, sendo apenas ativados quando os grupos anteriores não conseguiram dar uma resposta positiva ao problema (Duarte, 2017). O mesmo autor sublinha a importância da comunidade, referindo que a sua autonomia permite realizar a eficiência e multiplicidade do quotidiano. Refere ainda que a autossuficiência dos grupos incide em fins específicos, e que cada grupo deve possuir autonomia, se o mesmo não for possível, deverá o grupo subsequente interceder.

O Estado Subsidiário de Hegel, é uma consequência direta das variadas liberdades que formaram diversos centros de poder, que, devido à desunificação não tornou possível um combate eficaz contra os perigos externos, que levou à formação do Estado. Assim, o princípio da subsidiariedade admite que o Governo deve deixar à liberdade dos cidadãos o que não é necessário à sua finalidade, tendo o Estado um papel subsidiário.

Em 1931, o Papa Pio XI reflete a subsidiariedade declarando, “Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado. Poderá então desempenhar mais livre, energética e eficazmente o que só a ela compete porque só a ela o de fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade o requeiram.” (Martins, 2003).

Para o tema em estudo estamos perante um sentido inverso, onde pode o Estado não apresentar a resposta suficiente ou adequada às populações, e as Câmaras Municipais estão dispostas a colaborar para garantir uma das preocupações das populações, a segurança.

A principal vantagem é o facto da mesma aproximar a Administração Pública aos cidadãos, através do apoio a iniciativas locais, desenvolvimento dos laços sociais e sobretudo, trabalha na prossecução das necessidades dos cidadãos (Caupers, 1994). Também Freitas do Amaral refere que a descentralização proporciona aos cidadãos a possibilidade de participar na tomada das decisões públicas, no que respeita aos seus interesses, sendo um dos principais objetivos do Estado moderno, a realização do bem comum (Amaral, 2010). De igual modo, Oliveira (1984) referia a importância da descentralização, ao mencionar que esta forma de organizar o país proporcionava uma maior eficiência e utilidade da Administração.

Contudo, na perspectiva de Freitas do Amaral (2010), a descentralização provoca uma desorganização da prática administrativa, não mediando por vezes os poderes que estão inerentes às suas competências. Já Mário Esteves de Oliveira (1984) justifica que a descentralização pode proporcionar assimetrias locais, com regiões que ostentam melhores condições, apresentando discrepâncias ao nível populacional e de riqueza, defendendo a centralização, no sentido de uma repartição mais justa dos recursos materiais e culturais.

Por regra, aquilo que é local (na medida em que seja local) deve caber às autarquias locais (Miranda & Medeiros, 2020).

## Contratos Locais de Segurança

Os Contratos Locais de Segurança são um instrumento de gestão territorial que tem como objetivo reforçar a cooperação entre os poderes centrais e autárquicos, aumentando assim a eficácia do sentimento de segurança e partilha de informação.

Com origem em França e Inglaterra, os CLS “permitem e facilitam a participação das associações locais de cidadãos, de outros atores institucionais e da polícia, na discussão dos assuntos relativos à segurança” (Ferreira, 2015). Foram uma ferramenta de cooperação entre os serviços do Estado francês para reforçar as medidas de segurança principalmente em bairros problemáticos, favorecendo a educação dos cidadãos como forma de prevenção, a proximidade das polícias à população e o reforço da ação conjunta de todos os serviços do Estado.

Em Portugal, os CLS surgem como um objetivo do XVII Governo Constitucional que pretendeu garantir as condições de segurança das pessoas e das comunidades, envolvendo as autarquias, o Gabinete Coordenador de Segurança e os organismos locais de segurança (Conselho de Ministros, 2005). Em 13 de agosto de 2008, foi celebrado entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e o MAI um protocolo enquadrador dos CLS.



Podemos relacionar o conceito como previsto no Artigo 267.º da CRP relativamente à estrutura da Administração, onde menciona no n.º 1 que a Administração Pública será estruturada de modo a aproximar os serviços das populações, sendo um dos princípios previstos. Assim, pretende conforme menciona Oliveira (2020) que esse princípio que pode ser entendido em dois sentidos, onde a administração pública deve adotar uma estrutura que garanta a localização dos serviços, junto da população a que se destina. E por outro lado, um sentido mais transcendente, que passa pelo estabelecimento de maiores contactos efetivos com a população, de modo a conhecer as suas perceções, críticas e anseios.

Refere ainda o mesmo autor o princípio da complementaridade e da colaboração, com um papel do maior relevo na garantia da distribuição harmónica das atribuições e competências entre as várias entidades que constituem a máquina administrativa e os agentes que as integram, onde todas as autoridades devem, dentro dos limites das respetivas competências, colaborar concertadamente, auxiliando a atividade desenvolvida por cada uma delas.

A compreensão da realidade é uma das bases de desenvolvimento destes concelhos locais, compostos pelas diversas entidades que desenvolvem uma atividade administrativa pública, e que deve ser partilhada a informação adequada para melhorar o sentido de segurança das populações.

Como refere Araújo (2010) os CLS são instrumentos previligiados para uma nova abordagem de segurança, sujeita a novas exigências, com os programas de proximidade como uma resposta a muitos problemas e fenómenos cada vez mais sociais.

### **Contratos Locais de Segurança nas Forças de segurança**

Na GNR não foi possível recolher informação sobre a realização desses contratos, mas há uma ligação entre as políticas de segurança identificadas e os Programas Especiais de Policiamento de Proximidade. Conforme pode ser verificado na página da internet da GNR, estas equipas que estão distribuídas por todos os Destacamentos Territoriais do Território Nacional, executam um policiamento de proximidade, que em termos

estratégicos, visa essencialmente a pró-atividade, através da presença dos elementos policiais no terreno. Este método de policiamento deveu-se à vontade política para aproximar as polícias aos cidadãos (GNR, 2022).

Na descrição dos vários programas em atividade na GNR são identificáveis as parcerias de cooperação entre diversas entidades, que concorrem para o apoio no objetivo do mesmo.

Na PSP podemos verificar o mesmo enfoque direcionado aos CLS onde mencionam na sua página de internet que são “...instrumentos privilegiados para colocar em prática a cooperação institucional entre a administração central e as autarquias locais, em interação com a comunidade, com vista à redução de vulnerabilidades sociais, à prevenção da delinquência juvenil e à eliminação dos fatores criminógenos que contribuem para as taxas de criminalidade identificadas nas áreas de intervenção.” (PSP, 2022).

Estão definidas três tipologias distintas: MAI Cidade; MAI Bairro; MAI Cidadão. As fases do processo enumeradas pela PSP são as seguintes:

1. Elaboração do Diagnóstico Local de Segurança;
2. Formulação do Plano de Intervenção;
3. Implementação das Medidas;
4. Monitorização e Avaliação

A PSP está diretamente envolvida na implementação de 35 CLS, que envolvem 27 freguesias nas cidades de: Porto, Vila Nova de Gaia, Maia, Lisboa, Vila Franca de Xira, Torres Vedras, Viseu, Sintra, Oeiras, Amadora, Loures, Faro, Lagos, Portimão, Tavira, Vila Real de Santo António e Olhão. A maioria destes CLS encontram-se nas fases de Implementação das medidas e monitorização e avaliação.

## Os contratos celebrados entre as autarquias e a GNR

Neste capítulo serão abordados os contratos de cedência de bens móveis celebrados entre diversas autarquias e a GNR, incidência de base deste trabalho. Será explicado o processo desde a aquisição por parte dos municípios até à entrega aos respetivos serviços da GNR. São abordados os contratos de comodato como mecanismo de materializar a cedência e a sua explicação como forma de empréstimo de algo. De seguida serão analisados os contratos realizados no distrito de Santarém com a exploração em particular de dois contratos, de Mação e de Rio Maior. Para uma melhor perceção do impacto a nível nacional, foi efetuada uma pesquisa sobre os contratos realizados em Portugal e também uma análise sobre os principais fundamentos que cada autarquia seguiu para ceder meios.

### Aquisição e cedência de bens móveis

A aquisição de bens por qualquer entidade adjudicante está prevista no Artº 437º do Código de Contratos Públicos (CCP), o qual define a aquisição de bens móveis como o contrato pelo qual o contraente público compra bens móveis a um fornecedor. Estas aquisições poderão ser efetuadas por vários meios previstos no mencionado código, sendo que para a aquisição de veículos, aqui explorado, podemos observar os principais caminhos são: o ajuste direto para valores até aos 20.000€; consulta prévia para valores até aos 75.000€ e o concurso público para valores até 221.000€.

Assim pela natureza jurídica podemos considerar que a compra do veículo é um contrato público, uma vez que é outorgado por uma entidade prevista no CCP, nomeadamente as autarquias locais, alínea c) do nº 1 do Artigo 2º do CCP, que adquirem para si os bens e são deles proprietários.

Esta modalidade de cedência de bens entre estas entidades não é recente na história entre outras entidades e a GNR, mas sim na forma do contrato que estamos a explorar, não deve contar com mais de duas décadas a sua existência.

## Contratos de comodato

O contrato de comodato é o caminho legal que nos vários contratos estudados foi utilizado para “emprestar” os bens de propriedade das autarquias à GNR.

Estaremos perante um contrato que a lei define e caracteriza no Código Civil a partir do Artº 1129º até ao Artº 1141º. Este tipo de contrato é regulado pelo direito privado e têm várias particularidades que importa referir.

O contrato de comodato é um contrato em que uma parte entrega a outra, a título gratuito uma certa coisa, com a obrigação de restituir e não está sujeito a uma forma escrita, podendo ser celebrado apenas declarações negociais das partes. O comodante, neste caso a CM deve mencionar no respetivo contrato os fins específicos a que o bem cedido de destina, caso contrário, o comodatário (GNR) pode aplicar os bens a quaisquer fins, desde que lícitos e dentro da função normal de coisas de igual natureza. Ou seja, conforme poderemos verificar no presente capítulo, as CM reservam os bens na utilização do seu respetivo município. O comodatário tem várias obrigações que serão guardar e conservar a coisa emprestada; não aplicar para fim diverso daquele a que se destina; não fazer dela uma utilização imprudente; tolerar quaisquer benfeitorias que o comodante queira realizar na coisa; restituir a coisa no fim do contrato (DRE, 2022). Os doze artigos no código civil que regem os contratos de comodato são resumidos à forma de empréstimo e quais as obrigações e forma de restituição.

## Contratos elaborados no distrito de Santarém

Para perceber melhor o efetivamente a o impacto dos contratos de cooperação, foi escolhido o distrito de Santarém para aprofundar os contratos já realizados. Foi solicitado ao CTER Santarém todos os contratos realizados ou cedências de bens móveis ou imóveis por municípios à GNR. Os dados enviados remetem cooperação na cedência e bens móveis e imóveis.

Dos dados obtidos resultou a seguinte informação referente aos edifícios de Postos Territoriais que são propriedade das Câmaras Municipais e cedidos à GNR que estão atualmente a ser utilizados:

*Tabela 3: Edifícios cedidos à GNR no distrito de Santarém*

PT Alpiarça	PT Mação	PT Coruche
PT Salvaterra de Magos	PT Tomar	PT Alcanena

Fonte: CTer da GNR de Santarém

Verificamos que dos 26 Postos existentes no distrito de Santarém, seis são propriedades de municípios. Assim, 26% dos edifícios utilizados pela GNR são propriedade dos municípios.

Referente aos meios móveis, foram elaborados os protocolos de comodato de viaturas ou outros meios cedidos aos Postos Territoriais por Câmaras Municipais desde 2010 apresentados na seguinte tabela:

*Tabela 4: Meios cedidos no distrito de Santarém*

<b>Município</b>	<b>Meio</b>	<b>Data</b>
CM Mação	1 viatura ligeira (SUV)	03/05/2019
CM Coruche	1 viatura ligeira (TT)	26/10/2017
CM Alcanena	1 viatura ligeira (TT) 2 ciclomotores	09/07/2019
CM Ferreira de Zêzere	1 viatura ligeira (TT)	02/08/2018
CM de Rio Maior	2 viaturas ligeiras (1 citadino, 1 SUV)	19/10/2018 04/03/2022
CM Almeirim	1 viatura ligeira (TT) 1 quadriciclo (moto 4) 1 motociclo	15/10/2015 16/03/2019

Fonte: CTer da GNR de Santarém

Além dos meios cedidos pelos municípios, foi também protocolado pela Administração da Região Hidrográfica do Tejo (ARH-Tejo) do instituto público da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), para a Secção de Proteção da Natureza os seguintes:

- 1 Embarcação;
- 1 Viatura Ligeira Todo Terreno;
- 1 Arelado para embarcação;

## Referências dos protocolos elaborados no distrito de Santarém

Foi efetuada uma pesquisa referente à elaboração dos protocolos elaborados no distrito de Santarém com vista a perceber o enfoque que era dado pelos responsáveis políticos e quais as principais intenções das declarações públicas que efetuaram para os seus municípios. Não foi possível, salvo raras exceções, encontrar declarações da GNR referente a estas participações.

- CM Mação: “Vasco Estrela explicou à Antena Livre que o Posto Territorial da GNR de Mação carecia de uma nova viatura que fizesse “um trabalho de maior proximidade junto dos cidadãos, nomeadamente, junto daqueles que têm uma idade mais avançada” e que foi entendimento do Município proceder à cedência da viatura. “Num concelho muito disperso, envelhecido, onde muitas pessoas vivem sozinhas e isoladas, é fundamental que a GNR, como força de segurança no nosso concelho, tenha oportunidade de ter uma presença mais efetiva no território”, salientou o presidente” (Antenalivre, 2019).
- CM Coruche: “A viatura foi entregue por altura das comemorações do dia da Unidade do Comando Territorial de Santarém, a qual irá reforçar a capacidade de resposta da GNR em qualquer dos pontos urbanos e rurais do concelho de Coruche” (GNR, 2017).
- CM Rio Maior: “Esta cedência, aprovada por unanimidade em Reunião de Câmara, visa dotar aquela força de mais um meio a colocar ao serviço da segurança da comunidade riomaiorense.” (Rio Maior Câmara Municipal, 2018), “O veículo vai estar ao serviço do Posto Territorial de Rio Maior da GNR e terá capacidade para poder intervir na prevenção de incêndios e patrulhamento do

meio rural, aumentando, deste modo, os meios de ação de proximidade do efetivo riomaiorense” (Rede regional, 2022).

- CM Almeirim: “Esta foi a solução encontrada pela autarquia para ajudar a GNR no patrulhamento do concelho, uma vez que a Guarda há muito que se debate com falta de viaturas, havendo muitas delas paradas, por avaria, à espera de verbas e autorização para serem reparadas. O presidente da Câmara de Almeirim, Pedro Ribeiro, considera que a decisão é "uma mais valia para a segurança de todos em especial nas áreas de campo" (Rede regional, 2015).

Os relatos dos Presidentes das Câmaras dos quatro concelhos registados referem pontos particulares a cada um. É notável a intenção com a GNR de cada concelho para aumentar a capacidade de resposta, mas também se verifica o relato de reforço por falta de capacidade de viaturas para servir as suas populações. A cooperação com vista às características de cada concelho é identificável em todos os discursos, com a referência a um policiamento a pessoas idosos, sozinhas e isoladas num concelho muito disperso, noutra a referência aos incêndios e também às áreas agrícolas.

Até há extinção do Governador Civil, este era o representante político a quem competia a defesa da ordem pública, sendo que era a suprema autoridade policial do distrito, e tinha especialmente a seu cargo a defesa e ordem pública (Amaral, 1994). É possível identificar no distrito de Santarém ainda meios cedidos pelas Câmaras Municipais à GNR, por promoção do Governador Civil para reforçar os meios existentes nas FS, nomeadamente para o início do projeto “Escola Segura”.

## Análise e comparação dos contratos de comodato realizados pelas autarquias de Mação e Rio Maior e a GNR

No Anexo VIII e Anexo IX estão os contratos de comodato celebrados pelos municípios de Mação e Rio Maior, cedidos pelos mesmos para análise no presente estudo. O descritivo de ambos os contratos são iguais por isso serão analisados em conjunto, e será mencionado apenas as diferenças que se identifiquem e que se mostrem relevantes ao tema em estudo.

Na análise dos respetivos contratos de comodato, realizado em março de 2019 da CM de Mação em cooperação com a GNR e em março de 2022 o de Rio Maior. Os documentos começam por referir que o município tem atribuições de promoção e salvaguarda dos interesses das respetivas populações com base no regime jurídico das autarquias locais, já aqui referidas. Passa o documento a enumerar a GNR, que é uma força de segurança de natureza militar, com referência à missão geral, direcionada para o combate aos ilícitos criminais e garantia da integridade e segurança das populações. Contudo, o documento de Rio Maior, atendendo à data de realização do mesmo e já no decorrer da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 e uma valorização da área de proteção e socorro, acrescenta para a GNR que é uma entidade de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, designadamente em situações de emergência de proteção e socorro nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves.

Os protocolos estabelecem condições de cooperação entre as entidades, com vista ao reforço dos meios para uma eficácia e eficiência na segurança e proteção das populações, sendo que o documento de Rio Maior especifica as ações de prevenção para os incêndios florestais. Importa referir que o município de Rio Maior tinha já em 2018 efetuado um protocolo idêntico, sendo o que está em análise o segundo que está a efetuar com a GNR.

Refere no documento de Mação que o referido contrato foi aprovado em reunião de Câmara, não havendo tal referencia no de Rio Maior.



Seguem ambos às considerações que fundamentam a interligação das entidades, e que justificam os interesses das populações que representam. É comum em ambos os municípios a referência á escassez de meios adequados a uma rápida deslocação a que os seus Postos e efetivos se vêm confrontados, o aumento das ações de policiamento de proximidade. O Município de Mação considera o número de ocorrências criminais e o de Rio Maior dá enfoque ao patrulhamento preventivo aos incêndios rurais e a dissuasão aos comportamentos que propiciem esses acontecimentos.

Ambos os municípios surgem como primeiros outorgantes, e assim como impulsores do interesse de cooperação e a GNR como segundo outorgante e como seu representante os respetivos Comandantes Territoriais após poderes conferidos em despacho pelo Exmo. Comandante Geral.

As cláusulas iniciam com a apresentação dos veículos que cedem, em regime de comodato, ou seja, uma forma de empréstimo na garantia de ser devolvido no estado em que lhe foi emprestado, conforme menciona o excerto no Anexo VII. Até ao momento não é conhecido no distrito de Santarém alguma desistência de continuidade de protocolo ou pedido de restituição de bens cedidos.

Como fim da utilização da viatura é mencionado que serve para o enumerado no preâmbulo de ambos os contratos. As despesas dos veículos são a cargo da GNR todas aquelas que se referem á utilização corrente do veículo, sendo que apenas o pagamento de seguro de responsabilidade civil, vulgo seguro automóvel, fica a cargo dos respetivos municípios. Interessa referir que as viaturas da GNR estão isentas de seguro automóvel, mas neste caso como as viaturas não lhes pertencem ficam fora dessa isenção uma vez que é obrigatória a realização do respetivo seguro.

Os municípios asseguraram as despesas de caracterização e dotação de equipamentos especiais de polícia que caracterizam os veículos da GNR.

A GNR deve conservar e cuidar os veículos, bem como permitir aos municípios examiná-los sempre que solicitado, ainda não pode proporcionar a terceiros, exceto se os municípios assim o autorizarem.

A clausula sobre a exclusividade reserva a utilização dos respetivos veículos exclusiva aos seus Postos Territoriais, sem prejuízo de serem afetos a situações devidamente

justificadas, missões urgentes, calamidade pública ou equiparáveis e decorrentes das atribuições legais que recaem sobre a GNR. A violação dessa exclusividade implica a restituição imediata dos veículos aos respetivos municípios.

O período de cedência é de dois anos, renováveis automaticamente por períodos iguais, se não forem denunciados por uma das partes, sendo que podem renunciar o acordo se não forem cumpridas as formalidades neles previstas ou alguma obrigação legal. Mas esta entrega prevê que o mesmo apresente um normal desgaste da utilização regular, mas deve ser em perfeito estado de conservação. Em caso de dúvidas ou omissões são aplicadas as disposições constantes dos artigos 1129º a 1141º do Código Civil.

Os meios cedidos foram, em Mação uma viatura SUV (*Sport Utility Vehicle*) para permitir uma utilização mais alta e visível para a população, conforme declarou o presidente daquele município. Em Rio Maior, também foi uma viatura SUV, mas com características todo-o-terreno para utilização nas áreas florestais e prevenção a incêndios rurais.

Podemos então resumir que os mencionados contratos são quase idênticos na sua elaboração, divergindo em particularidades de cada concelho. Existem pontos que aproximam as duas entidades que são referentes aos serviços prestados às respetivas populações, e em comum o policiamento de proximidade, que sendo uma base de trabalho em desenvolvimento e crescimento na GNR, conforme o Anexo IV, passa a ser agora uma área em que os municípios passam a ter participação conforme determina o regulamento da delegação de competências nos municípios. Os meios cedidos têm características próprias para cada um dos concelhos e para os fins a que são adstritos.

Contudo, estamos claramente perante um contrato de cooperação, em que os dois entes públicos acordam na realização de tarefas públicas de interesse comum, em função da identidade ou da complementaridade das respetivas atribuições. Nesta relação entre as partes verifica-se que é um contrato de não subordinação, onde na sua execução não há um ascendente ou descendente funcional. Uma vez que é um contrato de cooperação interadministrativa paritária, em que os dois entes públicos contratam num plano de igualdade jurídica.

Não se vê nestes contratos de cooperação uma redução na despesa pública, uma vez que se tivesse sido adquirida pelo MAI ou pela CM de Mação ou Rio Maior o

investimento, ambos são pagos pelo erário público. Mas é feito por uma entidade que representa uma área e uma população que sente ser relevante tal investimento.

Uma das particularidades destes protocolos são a garantia que os meios cedidos são afetos com exclusividade aos municípios que os cedem, exceto em situações de necessidade ou emergência.

## Contratos de cedência de meios entre as Autarquias e a GNR elaborados em Portugal

Foi efetuada uma pesquisa na comunicação social sobre os contratos elaborados nos últimos anos, com incidência nos últimos quatro, entre a diversas CM em todo o território nacional e a GNR.

A pesquisa teve incidência preferencialmente sobre os meios móveis, pois são os que mais se evidenciam sobre a temática no concelho que intencionalmente pretendem reforçar como cooperação entre as duas entidades.

A exclusão dos bens imóveis, que maioritariamente se prendem por cedência de instalações, é intencional porque além de serem principalmente direcionado à melhoria de condições para receber a população, mas também por melhoria de condições de trabalho, não se evidenciam, na minha opinião, por um claro reforço da segurança às populações, visto a existência de instalações, é uma obrigação do poder central e a segurança efetiva das populações passa em grande parte pela policiamento efetivo próximo das respetivas populações.

Nestes contratos vemos a Administração Pública a atuar e desenvolver uma gestão pública, segundo o Direito Público, desenvolvendo uma atividade administrativa pública que é a prossecução de segurança das populações que representam, mas através de um mecanismo de atuação seguindo o Direito Privado.

*Tabela 5: Contratos de cooperação entre diversas Câmaras Municipais em TN e a GNR*

<b>Município</b>	<b>Meio</b>	<b>Data</b>
CM Oliveira do Bairro	1 viatura ligeira	16/10/2018
CM Fundão	1 viatura ligeira	24/10/2018
CM Aveiro	1 viatura ligeira	29/04/2019
	1 viatura ligeira	03/09/2021

CM Batalha	1 viatura ligeira	24/06/2019
CM Cascais	2 veículos ligeiros 2 motociclos	26/07/2019
CM Sintra	4 viaturas ligeiras	27/08/2019
CM Alcútem	1 viatura ligeira	17/09/2019
CM Vila Nova de Gaia	2 viaturas ligeiras	02/10/2019
CM Águeda	1 viatura ligeira	12/11/2019
CM Albergaria a velha	1 viatura ligeira	23/12/2019
CM Paredes	2 viaturas ligeiras	26/12/2019
CM Lagos	1 viatura ligeira	26/10/2020
CM Matosinhos	1 viatura ligeira	29/10/2020
CM Albufeira	2 veículos ligeiros 2 motociclos	16/07/2021
CM Almeida	1 viatura ligeira	05/08/2021
CM Crato	1 viatura ligeira	22/10/2021
CM Sabugal	1 viatura ligeira	10/11/2021
CM Alandroal	1 viatura ligeira	11/11/2021
CM Guarda	1 viatura ligeira	03/12/2021
CM Sines	1 viatura ligeira 1 motociclo	21/12/2021

A presente pesquisa não garante a totalidade dos protocolos elaborados em todo o País.

Foi efetuada uma pesquisa sobre as razões que levaram os diversos municípios a elaborar os respetivos protocolos, dos quais se mencionam os seguintes:

- CM de Aveiro “A aposta da CMA de dotar a PSP e a GNR de uma viatura cada, identificada e dedicada ao Programa Escola Segura, acontece já que a GNR não tem uma viatura dedicada há muitos anos...” (AVEIRO CÂMARA MUNICIPAL, 2021).
- CM de Gaia: “Estas viaturas foram oferecidas a estes postos territoriais, a pensar no policiamento de proximidade, no reforço do apoio às escolas, da escola segura, mas também do acompanhamento em alguns fenómenos que tem ganho alguma visibilidade suplementar como a violência doméstica ou o apoio a idosos”, afirmou o presidente da Câmara de Vila Nova de Gaia, Eduardo Vitor Rodrigues. “De acordo com o Comandante do Comando Territorial do Porto, é importante este protocolo com a Câmara de Vila Nova de Gaia, porque a polícia de segurança pública não tem todos os meios em termos de cumprimento de missão, nomeadamente os meios auto...” (Santos, 2019). Nestas declarações podemos evidenciar o relato do Comandante da Comando Territorial do Porto que assume que não existem meios suficientes para cumprir as missões de segurança que estão atribuídas.
- CM Paredes: “As duas viaturas doadas são destinadas ao serviço de manutenção da segurança de pessoas e bens nas escolas no âmbito do programa “Escola Segura” e em outros locais do concelho” (CÂMARA MUNICIPAL PAREDES, 2019).
- CM de Lagos: “O executivo adianta «reconhecer a necessidade de reforço da frota automóvel quer das forças de segurança locais - Polícia de Segurança Pública (PSP), Guarda Nacional Republicana (GNR) e Autoridade Marítima Nacional (Polícia Marítima) – quer da ARS (Centro de Saúde de Lagos) e dos agrupamentos escolares (Agrupamento de Escolas Gil Eanes e Agrupamento de Escolas Júlio Dantas)»” (Diarionline Região sul, 2020).
- CM de Matosinhos: “A medida pretende assegurar o reforço das ações de vigilância e patrulhamento, na área do concelho, e no âmbito do policiamento de proximidade” (Matosinhos, 2020).

- CM Albufeira; “...tem por objetivo melhorar a eficácia da sua atuação ao nível da prevenção, defesa, proteção e segurança dos bens e da integridade física dos cidadãos, sobretudo durante o verão quando a população do concelho aumenta exponencialmente, sublinha o presidente da Câmara Municipal de Albufeira”, “...com vista a melhor prevenir a segurança dos bens e a integridade física dos cidadãos, quer sejam residentes quer os inúmeros turistas que escolhem Albufeira para destino de férias.” Durante a assinatura do protocolo, o presidente da Câmara Municipal de Albufeira sublinhou “a importância de apoiar a GNR no cumprimento da sua missão, tendo em consideração que os meios de que esta dispõe são insuficientes para fazer face às necessidades do concelho, sobretudo durante a época balnear, quando a população aumenta de forma exponencial”. José Carlos Rolo reforça os argumentos, acrescentado que as populações do interior veem, muitas vezes, a sua segurança diminuir devido à pressão exercida sobre a zona litoral do concelho. “Não nos podemos esquecer que no interior há necessidades muito específicas, que se prendem com os furtos de frutos secos, o apoio a idosos e a populações vulneráveis, ao que acresce, sobretudo nesta época do ano, os furtos a residências no litoral do concelho, situação que exige o reforço de meios, nomeadamente de viaturas para que as forças de segurança possam acudir em todas as frentes, garantindo a segurança do património e das respetivas populações” (Albufeira MUNICIPIO, 2021).
- CM Almeida: “O Município de Almeida, celebrou um protocolo de cedência de um veículo ligeiro de passageiros com o Estado Português MAI/GNR, destinando-se prioritariamente ao policiamento de proximidade no âmbito dos programas especiais “Escola Segura” e “Programa Apoio 65 – Idoso em Segurança” no Concelho de Almeida (ALMEIDA MUNICÍPIO , 2021).
- CM de Sintra, adquirir de uma só vez treze viaturas para as FS do seu concelho, 4 para a GNR e 7 para a PSP. Este município destaca-se por ter efetuado a aquisição de uma só vez, apresentando assim um princípio de autonomia. Na mensagem existente na página do município identificamos as seguintes declarações de Basílio Horta, o autarca daquele município “Nós queríamos muito que os nossos militares e que a nossa PSP, que trabalham e que estão em Sintra, tenham condições de total dignidade. E, assim, não podíamos conviver com

esquadras com um único carro. Não poderíamos virar a cara e por isso não hesitámos em investir. Estes carros são o primeiro passo, são a manifestação de vontade, são a concretização de uma estratégia no que toca a este setor muito sério e muito importante que é a ordem pública” (SINTRA, 2019). Nestas declarações verificamos outro município que evidencia a importância do papel da segurança para o seu concelho, mas também menciona que é necessário melhorar as condições dos agentes de segurança, e aumentar os meios disponíveis para o concelho e as suas populações.

- CM Sabugal “...cedência de uma viatura à GNR – Comando Territorial da Guarda, destinada ao policiamento de proximidade no âmbito dos programas especiais ‘Escola Segura’ e ‘Programa Apoio 65 – Idoso em Segurança” (SABUGAL MUNICÍPIO, 2021).
- CM Alandroal: “João Grilo, presidente do município explica que esta viatura vai “ajudar a dar resposta ao patrulhamento de proximidade, principalmente junto das pessoas mais idosas e isoladas” (Radioelvas, 2021).
- CM Guarda: “...o presidente da Câmara da Guarda procedeu à entrega de uma viatura à GNR, no âmbito de um protocolo de colaboração entre as duas entidades. O veículo vai ser utilizado para policiamento comunitário e de proximidade” (MUNICIPIO DA GUARDA, 2021).
- CM de Batalha elaborou mais uma entrega de viatura, o que totaliza três viaturas cedidas ao PTer do seu concelho, o edifício também é propriedade daquele município. Para um concelho daquela dimensão, garante assim uma garantia de mobilidade do serviço de segurança que dispõe. Na página de internet do município foi analisada as seguintes declarações: “A nova viatura, adquirida pelo Município da Batalha, encontra-se totalmente equipada com sistemas de comunicações, constituindo mais uma resposta para a GNR da Batalha quanto à melhoria da eficácia das ações de policiamento, em particular quanto à população mais vulnerável.” As declarações do Autarca da CM da Batalha referem que “investir na segurança é investir no bem-estar das pessoas, destacando-se que no caso da Batalha, o número de visitantes por ano ultrapassa as 800 mil pessoas” (BATALHA MUNICÍPIO, 2019).



Podemos ainda verificar que algumas das viaturas cedidas tem características específicas para o concelho que servem. Contrariando assim os princípios dos contratos de aquisição do MAI, que adquire viaturas com as mesmas características para todo o País.

Por último, destacamos as declarações do Secretário de Estado das Autarquias Locais, Carlos Miguel, a oferta da viatura pela Câmara da Batalha ao Posto local da GNR, exemplifica bem “o exemplo de cooperação desejável entre as Autarquias, que estão mais próximas do cidadão e as forças de segurança para a concretização das missões que lhes estão confiadas” (BATALHA MUNICÍPIO, 2019).

## Enquadramento dos contratos no CCP

Este capítulo pretende abordar o tema em estudo, com uma visão sobre dois sujeitos públicos, ou seja, duas entidades administrativas que colaboram entre si, mas numa interpretação com base no Código dos Contratos Públicos (CCP), tentando perceber se poderá ser o tema em estudo integrado no Direito Público sobre contratos interadministrativos.

O CCP foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto de 2017, que entrou em vigor no primeiro dia de janeiro de 2018, com o objetivo de simplificar desburocratizar e flexibilizar os procedimentos de formação dos contratos públicos com vista a um aumento de eficiência da despesa pública. Foi considerado um marco histórico com realce para a sua importância na evolução e melhoria do direito administrativo português e, em particular, na área de abrangência da atividade contratual da Administração Pública (Silva C. B., 2018).

Refere ainda o mesmo autor que o CCP é *“um diploma que regula duas grandes matérias, a formação e a execução de contratos públicos, ou seja, por um lado, diz como é que os contratos públicos podem ser celebrados, estabelece as regras dos procedimentos que dão origem a um contrato público, e, por outro lado, disciplina, umas vezes de forma imperativa, outras vezes de forma complementar, aspetos muito importantes da execução do contrato, nomeadamente as obrigações e os poderes das partes, o incumprimento, a modificação do contrato, entre outros.”*

As duas entidades em estudo estão previstas no Artigo 2º, n.º 1 do CCP, assim consideradas entidades adjudicantes. As Câmaras Municipais, estão previstas na alínea c), e a GNR na alínea a), embora que o código não faça distinção do tipo de administração a que cada um pertença.

O conceito de entidade adjudicante é apresentado no acórdão de *Mannesman* (Acórdão de Mannesmann, 1998), como um *“organismo criado para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial, dotados de personalidade jurídica e estreitamente dependentes do Estado, das autarquias locais ou de outros organismos de Direito público, requisitos estes cumulativos”*.

As entidades adjudicantes vêm consagradas no art.º 2 do CCP o que refere um conceito amplo que agrega várias entidades, como organismos públicos, alguns tipos de associações e pessoas coletivas que se enquadrem nos requisitos mencionados no artigo.

Destas entidades em estudo, numa primeira impressão, é subentendido que não existe nenhuma vantagem económica de uma entidade sobre a outra quando realizam algum contrato, mas sim, uma relação de pura cooperação e entreajuda de entidades públicas. Observa-se que são duas entidades públicas e autónomas, partilham em parte o mesmo fim público, num vasto leque de atribuições, mas fundamentalmente o bem-estar e segurança das populações que ambos servem, fundamentando assim os fins públicos das contratações realizadas em vários locais do país.

Sobre a definição de contratação pública disse Fernandes (2019) que é uma forma pela qual a Administração gere as suas necessidades e promove o bem-estar social. Através dela, adquire bens e serviços essenciais para a prossecução do interesse público. Nesse sentido, a Administração Pública rege-se por um conjunto de princípios gerais de legalidade, prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade, boa-fé, desburocratização e eficiência.

Nos capítulos anteriores já verificamos que é comum a ambas as entidades que procuram melhorar a segurança das respetivas populações, sendo esse um ponto principal que ambos procuram atingir como uma necessidade coletiva bem identificada.

Existe ainda assim uma necessidade de eficácia e eficiência dos serviços públicos, que nos princípios da administração pública obriga as entidades administrativas a colaborarem ente si, dessa forma, não pode uma entidade solicitada negar um pedido de acordo de colaboração, pois esse poderá colocar em causa o serviço prestado pela administração. É assim certo que como em qualquer contrato, nos contratos interadministrativos tem de existir a liberdade de celebração, ou seja, não há obrigação de uma entidade pública celebrar uma convenção sempre que isso lhe seja solicitado por outra entidade, exceto quando essa obrigação resultar da lei, mas essa recusa tem de ser fundamentada (Leitão, 2002).

Assim uma entidade pública tem discricionariedade na atuação, mas não pode negar um apoio quando este serve para melhorar o serviço público prestado.

## Contratos regulados pelo CCP

Importa assim aqui referir que a celebração de contratos públicos implica o recurso a procedimentos que estão hoje previstos na Parte II do CCP, após a alteração introduzida em 2017, que entrou em vigor em 2018:

- Ajuste direto;
- Consulta prévia;
- Concurso público;
- Concurso limitado por prévia qualificação;
- Procedimento de negociação;
- Diálogo concorrencial;
- Parceria para a inovação.

No caso em estudo, além de um contrato de cooperação, há um contrato público que recorre a um dos procedimentos mencionados, dependendo do valor de aquisição do bem a emprestar á outra entidade, neste caso de uma autarquia local à GNR. Isto porque existindo uma intenção de realizar um contrato interadministrativos para cedência de um bem móvel com fins de melhorar o serviço prestado às populações, existe um contrato público que foi celebrado com base num procedimento regulado pelo CCP, como já apresentado poderá divergir em função do valor de aquisição dos bens.

Contudo, os contratos aqui no presente estudo analisados são os contratos de cooperação entre as entidades adjudicantes, que são a última espécie de contratos no âmbito do setor público cuja formação se encontra expressamente isenta da aplicação da Parte II do CCP, e a que se estende à aplicação da Parte III, são os designados “contratos de cooperação horizontal” (Gonçalves, 2015).

Disse Fernandes (2019) que o Juíz Europeu demonstrou ser necessário criar uma nova exceção aos procedimentos concorrenciais para situações em que as entidades públicas partilham interesses comuns na pressocução de tarefas públicas e carecem de uma

contratualização para o seu desempenho conjunto e coordenado, o que se estavam a referir a uma coordenação de esforços.

De acordo com Vieira de Andrade (2015), estamos a falar de relações jurídicas em que pelo menos um dos sujeitos é uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, conferido ou imposto com vista à realização de um interesse público legalmente definido, neste caso em específico a segurança das populações que ambos protegem. A relação jurídico-administrativa define Leitão A. (2002) *como relação entre dois ou mais sujeitos de Direito, públicos ou privados, visando a prossecução do interesse público, regulada essencialmente pelo Direito Administrativo, e cujo conteúdo são as situações jurídicas ativas e passivas dos sujeitos envolvidos.*

Para se excluir a aplicação das regras da contratação pública são necessários vários requisitos legais, sendo eles segundo Pedro Gonçalves (2015), em primeiro lugar, terá que se tratar de um contrato entre duas ou mais entidades adjudicantes, com uma cooperação destinada a assegurar a execução de missões ou tarefas públicas atribuídas a todas as entidades, que sejam atribuições comuns ou, no mínimo, conexas ou relevantes. Em segundo lugar, a cooperação deve ser redigida exclusivamente por considerações de interesse público, o que não deve consistir na obtenção de ganhos financeiros. Em terceiro lugar, surge a condição relativa às condições de exercício das atividades abrangidas pela cooperação, em que uma ou até ambas as entidades cooperantes poderão exercer essas mesmas atividades no mercado livre, mas, neste caso, para a exclusão de operar, o peso dessas atividades não poderá representar mais de 20% de todas as atividades da entidade. Se os requisitos mencionados não se verificarem, todos ou algum deles, o contrato através do qual entidades adjudicantes instituem uma relação de cooperação fica sujeito ao CCP quanto às suas regras.

Estes contratos são ainda por definição, como refere Amorim (2022), insuscetíveis de serem celebrados entre privados, com a exceção dos casos em que um privado seja investido de funções materialmente administrativas, em substituição do ente público titular dessas funções, e o contrato for celebrado no exercício dessas funções.

## Definições e objetivos da cooperação interadministrativa

A cooperação interadministrativa pode ter várias definições, mas é fundamentalmente a cooperação entre várias entidades públicas. No CCP surge agora a consagração da figura dos contratos de cooperação entre entidades públicas para a realização das respetivas missões.

Alguns autores fazem uma distinção entre cooperação e colaboração, sendo a primeira de entreajuda e a segunda de apoio, que para o caso em estudo poderíamos estar mais direcionados para o segundo. Contudo, ambos fazem parte do conceito dos contratos interadministrativos visto que o fundamento é o mesmo para os fins a atingir, a persecução dos interesses das populações através de duas entidades públicas.

Podemos identificar uma definição de cooperação na Estratégia 2025 da GNR, no qual menciona que a cooperação surge como uma ferramenta básica de interajuda, facilitadora da resolução de situações complexas, cujas soluções requeiram esforços plurais e integrados no sentido do objetivo comum.

Observando uma definição apresentada por Fernandes (2019) onde menciona que a cooperação interadministrativa tem por base uma atuação voluntária conjunta de dois ou mais entes públicos, uma relação equiordenada e recíproca. No plano subjetivo, a cooperação interadministrativa será entre duas ou mais entidades adjudicantes.

Estes contratos como refere no Artº 5º -A, nº5 do CCP regulam a cooperação entre as entidades adjudicantes, no âmbito das tarefas públicas que lhes estão atribuídas e que apresentam uma conexão relevante entre si.

Vemos ainda a Diretiva Europeia 2014/24/UE afirma que a missão do serviço público inclui num dos seus recursos a possibilidade de cooperação com as autoridades públicas. O que nos leva a perceber o crescente número de contratos entre estas entidades em estudo na última década, por este reforço político nesse sentido.

O princípio da obrigação de colaboração entre entidades públicas é importante quando estão em causa os serviços públicos. Os utentes têm o direito a um serviço o mais organizado possível e com respostas o mais adequadas às suas realidades e expectativas.

Cada euro gasto pelas entidades adjudicantes dentro do perímetro das entidades públicas, é, no final do dia, um euro a menos a agravar a despesa pública (Kirby, 2017). Refere ainda o mesmo autor que a instância europeia impõe aos Estados-Membros programas agressivos de controlo orçamental e da redução “estrutural” da despesa pública como condição do funcionamento do mercado interno europeu. Logo, o enquadramento dos contratos em análise, têm aqui ainda um princípio legal, pois é uma solução mais eficiente de encontrar. Muito embora uma entidade administrativa tenha discricionariedade na sua atuação, mas não pode negar uma cooperação quando esta é para melhorar um serviço público. Não existe ainda assim a obrigação de cooperação, mas devem fundamentar, pois pode estar em causa o princípio da assistência e do auxílio.

## Comparação com os contratos realizados entre as autarquias e GNR

Face ao até aqui apresentados entre as entidades em estudos, as autarquias e a GNR, e os fins a que de direcionam os contratos que vem sido realizados tendo como objetivo diretamente a melhoria do serviço público prestado pela GNR às suas populações, e indiretamente pelas autarquias quando é de seu interesse a salvaguarda das suas populações, parece existir um interesse mútuo de ambos. Logo, os objetivos são iguais e o fim legalmente protegido.

As atividades de ambas as entidades tem em alguns pontos uma conexão relevante entre si, tal como previsto na Diretiva 2014/24/UE, as missões de serviço público, que neste caso de estudo é a segurança e a proteção das populações.

Podemos estar então conforme menciona nos dois contratos analisados, perante um efetivo contrato de cooperação interadministrativos, e não por um simples contrato de comodato de cedência de um bem sem carecer de qualquer fundamentação, mas antes com um princípio de salvaguarda de uma necessidade coletiva bem identificada.

Assim deveria nos próximos contratos existir um maior enfoque naquilo que são os objetivos comuns a cada entidade com uma conexão relevante entre si, na realização das suas tarefas e necessidades das suas populações, e menos no bem em si, pois esse é apenas o objeto dos fins

a atingir que é o interesse público. Existe assim um esforço de ambas as partes para o exercício de uma tarefa legalmente prevista a uma delas, mas que no fundo é uma missão comum.

Um reforço para os contratos interadministrativos é que para serem elaborados é necessário a existência de um contrato à luz da lei, contrário ao que está a ser comum, os contratos de comodato, que nem obrigam a tal redação.



## Capítulo III - Caso de Estudo

### Estudo prático – questionário nos intervenientes locais

Para uma interpretação mais efetiva dos vários temas até aqui apresentados, foi efetuado um questionário com pontos que se consideram relevantes para o tema em estudo. O questionário foi desenvolvido com base em pontos que fossem comuns a intervenientes das duas entidades, Câmaras Municipais e GNR, tendo sido efetuadas 11 questões aos Comandantes dos Destacamentos da GNR e dos Postos Territoriais dos concelhos de Santarém e outras 11 questões com conteúdos idênticos aos Presidentes das CM do distrito de Santarém, a todos enviados de janeiro a fevereiro de 2022 através de correio eletrónico.

O objetivo do presente estudo foi identificar a ligação de cooperação e os fins da mesma. Fazer uma ligação com o princípio do Poder Local existente em cada concelho, no sentido em que as decisões e os objetivos traçados têm uma influência para ambas as entidades.

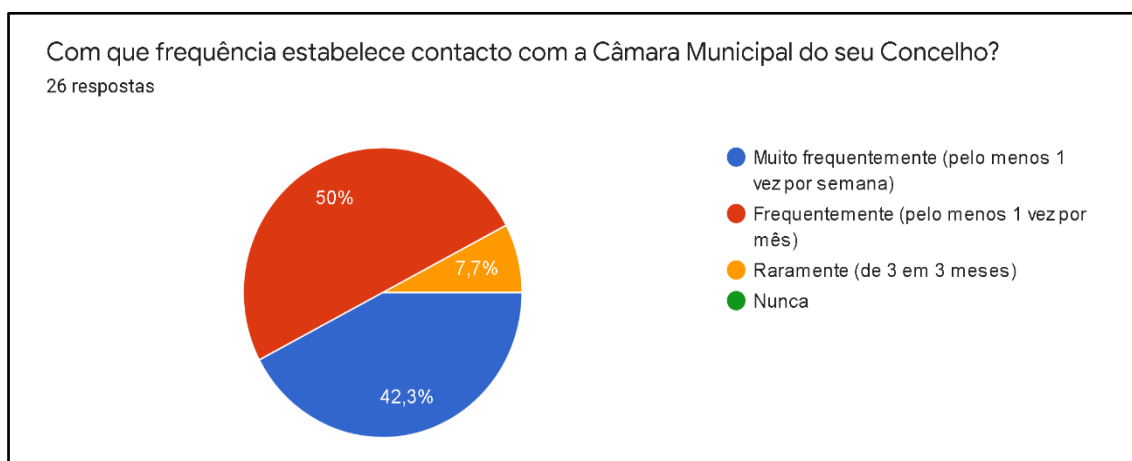
A incidência das questões elaboradas foi a seguinte: frequência de contactos que ambas as entidades estabelecem, percebendo assim a ligação que existe entre elas; a importância da cooperação interinstitucional na AP entre as várias entidades que dela fazem parte, mas também em particular das CM com a GNR e vice-versa, bem como a relevância que cada uma dá à outra; questionar se uma cooperação em forma de contrato entre as duas entidades poderá melhorar o serviço de proteção e segurança, uma necessidade coletiva, prestada às respetivas populações; perceber se a atribuição de meios por parte das CM melhora ou não a prestação de segurança e serviço público prestado pela GNR, e se esse tipo de cedência poderá criar algum tipo de constrangimento de atuação por parte da mesma; questionar se os Postos da GNR possuem meios suficientes e adequados a cada população, e se há essa necessidade de diferenciação por concelhos; abordar o tema dos CLS como uma forma de diferenciação local, e se ambas as entidades tem conhecimento sobre a sua existência.

## Questões elaboradas para a GNR e análise das respostas

As questões colocadas à GNR foram enviadas a 30 destinatários, Comandantes de Postos e Destacamentos do distrito de Santarém, após autorização do Comando de Doutrina e Formação (CDF), tendo sido obtidas 26 respostas.

Na questão 1 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, tinha como objetivo perceber a frequência de contactos entre os Comandantes dos Postos e as CM. A resposta deveria incluir os contactos com o representante do Município, nomeadamente o seu Presidente, mas também com outros serviços em ações policiais, como o Serviço Municipal de Proteção Civil (SMPC) departamentos da CM, etc.

### Questão 1 Qual a frequência de contactos dos CMDT Pter com as CM?



Das respostas obtidas, verifica-se que todos efetuam contactos periódicos com a CM do seu concelho. Sendo que, 42,3% efetua contacto pelo menos uma vez por semana, 50% dos restantes declararam que efetuam pelo menos uma vez por mês, e 7,7% efetuam um contacto a cada três meses. Os contactos mais reduzidos poderão estar relacionados com Pter's que se localizem em concelhos com mais do que um Posto. Nesse caso é o

PTer de concelho ou o DTer que efetiva os contactos com as entidades de sede de concelho.

Na questão 2 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, foi questionado sobre a cooperação interinstitucional entre várias entidades da AP para a prestação de um serviço mais eficiente. Esta questão tinha por objetivo perceber se, era percecionado por cada um dos intervenientes, que para o serviço que desenvolvem, policial e administrativo, a cooperação entre as várias instituições nos locais mais próximos dos serviços públicos da população, é necessária e benéfica, ou se em caso negativo, não se verifica o benefício para as populações.

#### *Questão 2 Importância da cooperação interinstitucional na GNR*



Todos os inquiridos consideram importante a cooperação interinstitucional. A questão visava perceber se intervenientes na AP concordam que o estabelecimento de compromissos entre as várias entidades é um caminho para melhor servir a população. Verificamos que os responsáveis locais da GNR consideram importante essa cooperação, que deve assim ser permitida e fomentada.

Na questão 3 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, pretendia-se identificar se, para os responsáveis locais da GNR, as CM na sua generalidade, são tidas como uma entidade que pode melhorar o serviço prestado pela instituição, conforme previsto no seu Relatório de Atividades 2020 como objetivos até 2025 pela GNR, percebendo assim se os representantes locais estão de acordo com os objetivos estratégicos.

#### Questão 3 Relevância das CM na GNR como entidade de cooperação



Das 26 respostas obtidas, 96,2% considera que as CM são entidades com interesse de cooperação para melhoria de serviço da GNR, sendo que 3,8% respondeu negativamente. A resposta positiva foi muito expressiva, pelo que se verifica que os responsáveis locais da GNR consideram as CM como uma entidade com interesse relevante. O que se traduz em muita interação local, verificada no presente trabalho, e através daquela que por vezes não se encontra registada ou protocolada, mas que é muito frequente na vida de todos os concelhos.

Na questão 4 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, pretendia-se identificar nos responsáveis locais da GNR, que têm contacto direto com a sua CM, se a identificam como *Stakeholder* na atividade da GNR, mas para

esta questão, na respetiva área de atuação do comandante a quem foi enviada a questão, tal como é referido pelo RA20 da GNR.

#### Questão 4 CM identificada como um stakeholder na GNR?

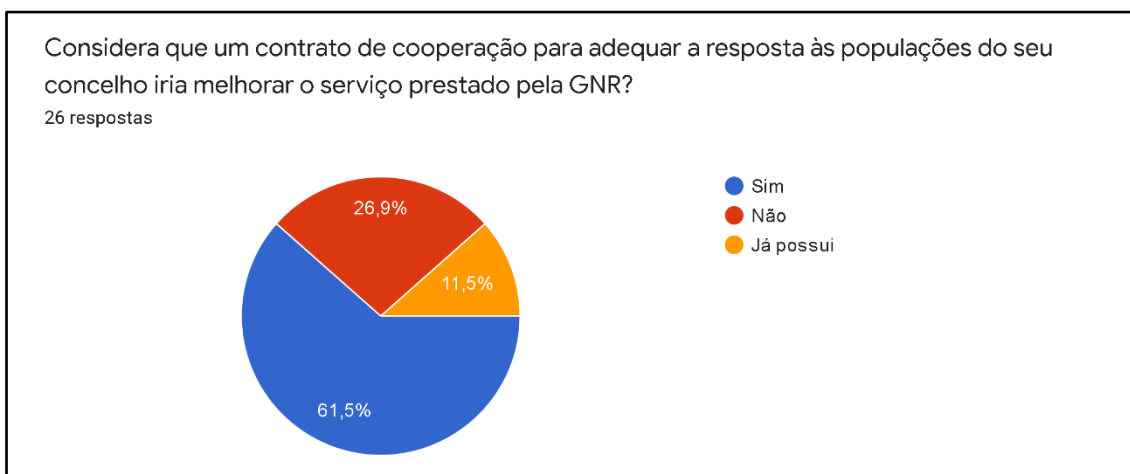


Responderam positivamente 88,5%, sendo que 11,5% dos inquiridos responderam que não é a CM da sua área uma parte interessada ou influenciador na atividade da GNR no seu concelho de atuação. Nesta questão a resposta positiva é bastante expressiva, e podemos dar exemplos de vários concelhos que se evidenciam como influenciadores na atividade da GNR no distrito de Santarém. Poderá ser apresentado pelos contratos já efetuados entre alguns concelhos e a GNR, mas também com a colaboração nas cerimónias anuais de comemoração do aniversário do CTer, que tem influência e participação de vários municípios ao longo dos últimos 14 anos que conta de existência. Mas além disso como apoio operacional em diversas atuações de cariz operacional policial ou de proteção e socorro, que cada vez mais está presente nos dias que correm, e mais expressivo após um período de pandemia que ainda corre.

Na questão 5 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, pretendia questionar se um contrato de cooperação na área da segurança, não distinguindo com qual entidade, públicas ou privadas do concelho que representa, iria melhorar o serviço prestado pela GNR. Esta questão segue também na continuação

da anterior que mencionava apenas os municípios. Está como opção de resposta “já possui” pois nesses concelhos a Questão 6.

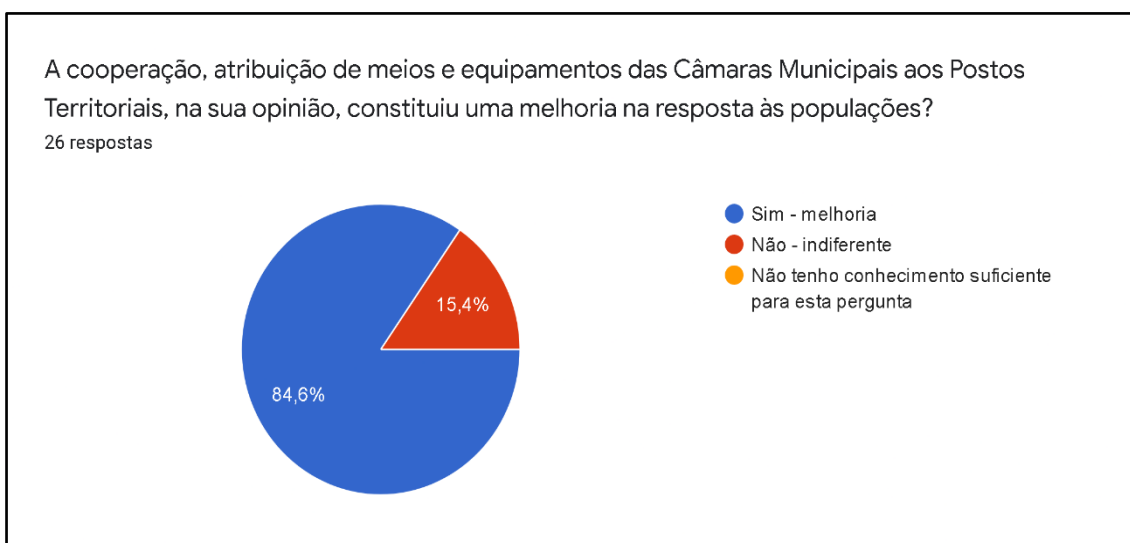
*Questão 5 Os contratos de cooperação entre as CM e a GNR melhora o serviço prestado às populações?*



Analisadas as respostas, constatamos que 61,5% dos inquiridos respondeu “sim”, 26,9% responderam que não iria melhorar o serviço prestado e 11,5% responderam que o seu serviço já possui contrato de cooperação. Esta questão pretende seguir a mesma linha que a questão 2, onde se procura a interpretação da cooperação entre as entidades da AP. Podemos verificar que na questão 2 todos os inquiridos concordam com a cooperação entre diversas entidades, mas não concordam em todo com essa modalidade na GNR.

Na questão 6 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, difere da questão anterior no sentido de restringir a cooperação para a cedência de meios e equipamentos das CM à GNR, e se essa cooperação conduz ou pode constituir uma melhoria do serviço prestado às populações. No distrito em análise todos os intervenientes trabalham em locais onde direta ou indiretamente lidam com PTer em concelhos com cedências de meios por porte dos municípios, mas mesmo assim foi colocada a hipótese de “Não tenho conhecimento suficiente para essa pergunta”.

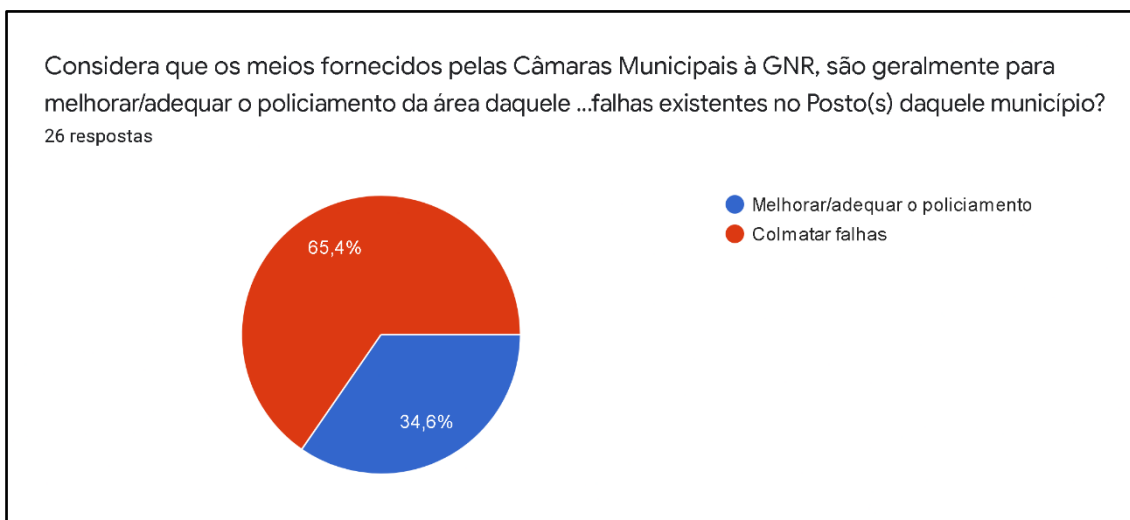
*Questão 6 A cedência de meios às FS constitui uma melhoria na resposta às populações?*



Entre os inquiridos, 84,6% considera que proporciona uma melhoria do serviço prestado, e 15,4% respondeu negativamente. Comparando a questão 5 com a 6, podemos verificar um aumento das respostas positivas referentes à cooperação, pois a atribuição de bens é uma realidade mais conhecida pelos responsáveis locais da GNR direta ou indiretamente. Podemos verificar que não houve resposta “Não tenho conhecimento suficiente para essa pergunta” pois no caso do CTer Santarém todos os Destacamentos possuem em pelo menos um PTer com cedência de meios dos municípios, o que leva a que haja uma perceção mais aprofundada desta questão.

Na questão 7 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, tinha como objetivo avaliar se as atribuições de meios fornecidos pelas CM a alguns PTer's e serviços da GNR, são para melhorar ou adequar o policiamento e neste caso a particularidade de cada concelho e população, ou se simplesmente colmatar falhas nesses mesmos serviços.

### Questão 7 Quais razões de cedência de meios às FS?



As respostas permitem afirmar que 65,4% responderam que os meios atribuídos são para colmatar as falhas, e 34,6% responderam que são para melhorar e adequar o policiamento. As respostas obtidas estão de acordo com as declarações dos presidentes de CM acima referidas, onde também alguns referem que face às insuficiências de meios ou por vezes desadequados, são as CM a cooperar para melhorar a garantia de serviço de segurança prestado. Relativamente às respostas sobre melhorar e adequar os meios, também podemos verificar em alguns concelhos, onde a especificidade dos meios cedidos são específicos, como o apoio a idosos ou escola segura, bem como moto 4 para policiar melhor as áreas florestais. Relativamente a uma resposta de que serve para melhorar o policiamento, temos o exemplo para o distrito de Santarém onde o município de Rio Maior cedeu já duas viaturas, numa perspetiva que aparenta uma clara intenção de melhorar o serviço de segurança prestado aos seus munícipes. Outra explicação para o valor considerável no caso de adequar o policiamento, é que cada cedência ou veículo tem características muito próprias de cada concelho, também aqui numa interpretação que há uma intenção clara de adequar os meios à orografia do concelho que cede o meio.

Na questão 8 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, pretendia-se que os mesmos respondessem se o local onde prestam serviço



possuía meios adequados para responder às especificidades do seu concelho. Podemos enumerar que o distrito de Santarém possui concelhos muito distintos entre si, onde a título de exemplo, Mação possui muita área florestal, pouca população e envelhecida, e já Salvaterra de Magos possui muita população, jovem e uma área muito urbana. Já Fátima possui também área florestal, pouca população, mas um conjunto de eventos anuais que recebem centenas de milhares de visitantes num só dia.

*Questão 8 Os meios existentes são adequados a cada concelho?*

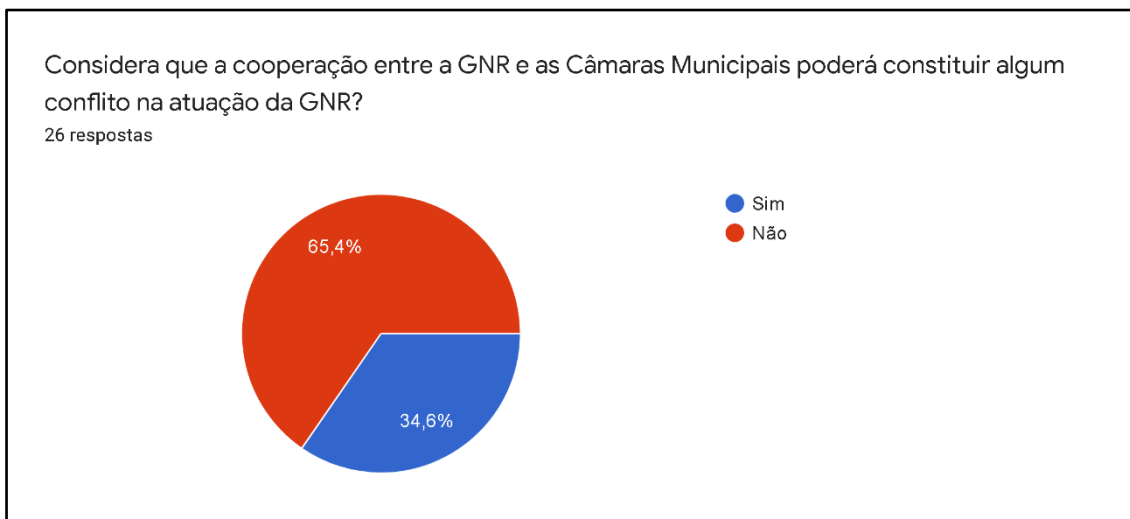


Perante a questão, 61,5% responderam que não possuem meios adequados, 38,5% responderam que sim, que o DTer ou PTer onde trabalham possuem meios adequados para fazer face às necessidades de policiamento dos seus concelhos. As respostas obtidas são as esperadas para a falta de meios relatadas em vários concelhos de todo o país, e que em Santarém aparenta seguir o mesmo registo. Temos um valor até elevado de meios adequados, uma vez que tem sido registado recentemente uma distribuição frequente de meios para as FS.

Na questão 9 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, pretendia-se perceber dos inquiridos se a cooperação com as CM poderá colocar em causa a independência de atuação da GNR nas suas áreas de intervenção,

criando conflitos na atuação da GNR, quer diretamente para as pessoas ligadas diretamente ao município mas também com a intervenção na população nas diversas ações policiais de fiscalização que à GNR são incumbidas.

*Questão 9 Existe conflito de interesses na cooperação entre a GNR e as CM?*



Analisando as respostas, 65,4% dos inquiridos considera que não poderá constituir conflito, sendo que 34,6% refere que poderá constituir conflito na intervenção da GNR. A resposta parece positiva em relação à realização de contratos de cooperação, mas merece cautela pois nem todos os intervenientes locais percebem como positiva essa interligação.

Na questão 10 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, era pretendido perceber se cada área de atuação, geralmente delimitada por concelhos, se têm particularidades referentes à população, orografia, criminalidade, programas especiais, vulnerabilidades que poderão requerer um policiamento adequado em cada zona de atuação.

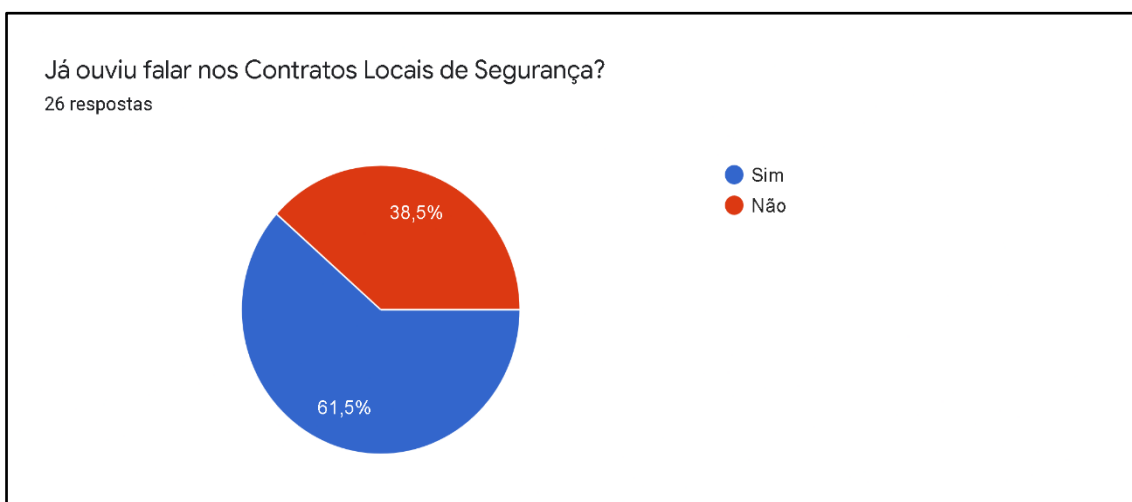
*Questão 10 Existe necessidade de adequar os meios às particularidades dos concelhos?*



A resposta foi quase unânime, uma vez que 96,2% dos inquiridos responderam de forma positiva, e apenas 3,8% respondeu negativamente, ou seja, que a atual forma de distribuição de recursos deve atender às particularidades para o policiamento.

Na questão 11 enviada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém pretendia questionar os inquiridos se já tinha tido conhecimento sobre CLS. 65,1% dos inquiridos responderam que já tinham tido conhecimento e 38,5% responderam que nunca tinham ouvido falar.

*Questão 11 Qual o conhecimento dos CLS pelos responsáveis locais da GNR?*



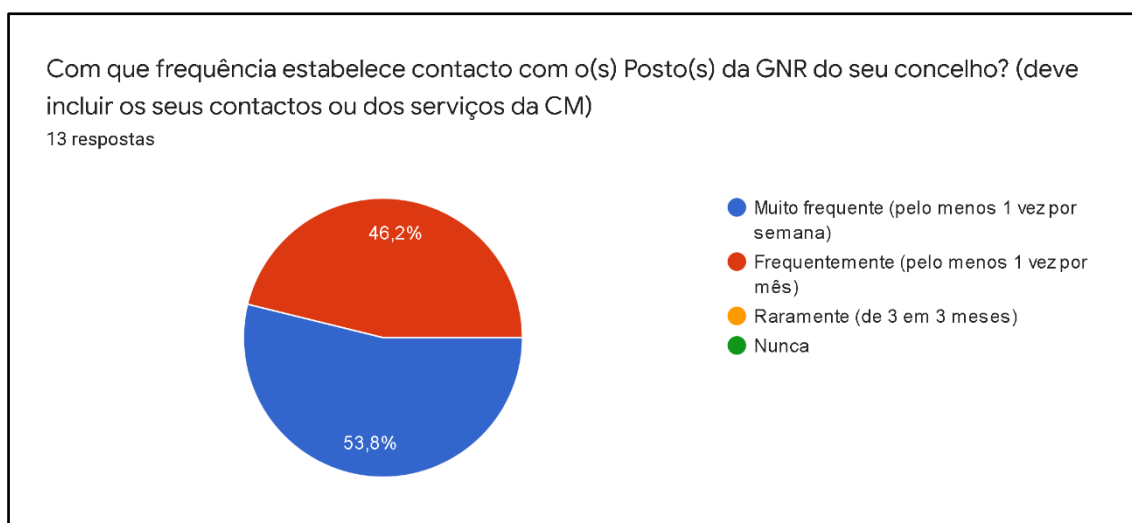
As respostas positivas são superiores às negativas, e face à quase inexistência de CLS na GNR, pode-se referenciar que a interpretação de CLS poderá ser interpretada pelos inquiridos como algum tipo de contrato estabelecido entre entidades e a GNR, e não como uma adequação de policiamento às realidades de alguma zona de atuação, com apoio e intervenção de várias entidades.

## Questões elaboradas para as Câmaras Municipais e análise das repostas

As questões enviadas às CM do distrito de Santarém, eram direcionadas para serem respondidas pelas seus respetivos Presidentes em funções. Tinham por base a perceção das cooperações já efetuadas, bem como da real cooperação entre as entidades em estudo. Foram enviados questionários aos 21 concelhos tendo sido obtidas 13 repostas dos respetivos Presidentes de Câmara Municipal.

Na questão 12 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, incidia sobre a frequência com que os respetivos Presidentes de Câmara Municipal ou os seus serviços efetuam contactos com Postos da GNR dos respetivos concelhos, por razões policiais ou administrativas dos respetivos municípios.

### *Questão 12 Qual a frequência de contactos dos Presidentes de CM com a GNR local?*

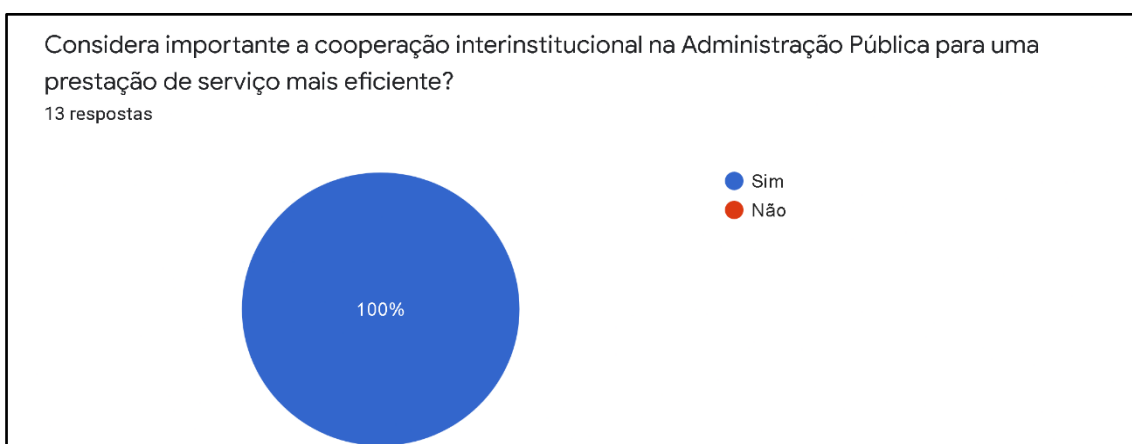


Entre os destinatários, 53,8% responderam que efetuam contacto pelo menos uma vez por semana, ou seja, muito frequentemente, e 46,2% responderam que efetuam contactos pelo menos uma vez por mês, sendo frequente. Todos os inquiridos disseram que efetuam pelo menos um contacto por mês com os PTer's dos seus concelhos. Comparando com a questão 1 respondida pelos Comandantes de Postos e

Destacamentos podemos verificar que os valores são muito aproximados. Assim podemos concluir que os contactos entre ambas as entidades são elevados.

Na questão 13 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, foi questionado a importância da cooperação interinstitucional na AP para um serviço mais eficiente, generalizando o universo de entidades que dela fazem parte.

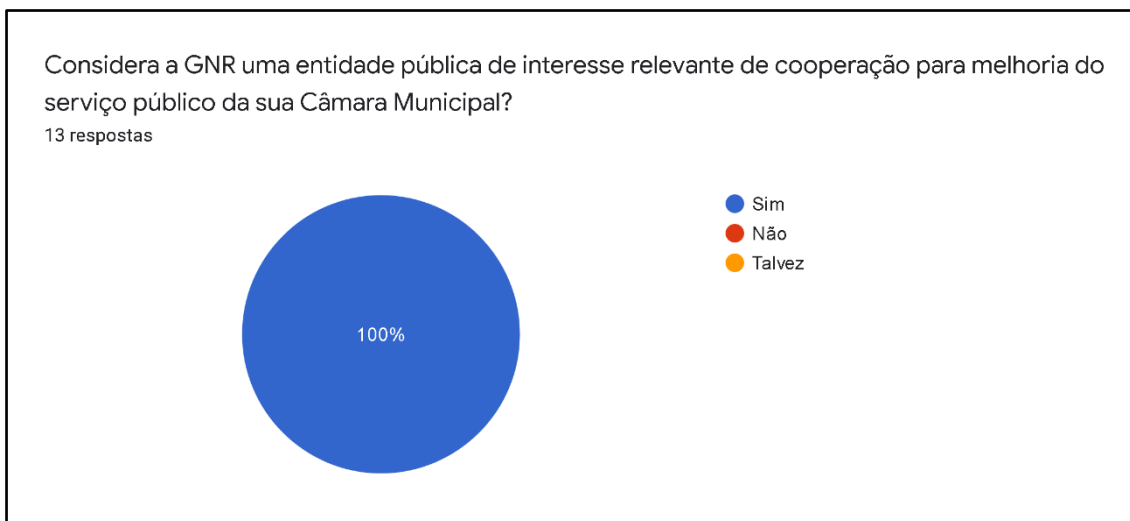
*Questão 13 Importância da cooperação interinstitucional na Administração Pública*



A totalidade dos inquiridos responderam que consideram importante essa cooperação. A questão 2 colocada aos Comandantes de Postos e Destacamentos com o mesmo sentido, obteve o mesmo valor de respostas. Assim, podemos concluir que os inquiridos que estão dentro da estrutura da AP concordam que a cooperação interinstitucional é importante para um serviço mais eficiente, quer em assuntos de segurança que é a base do presente trabalho, mas também no desenvolvimento de uma administração pública mais eficiente.

Na questão 14 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, foi questionado se consideravam a GNR como uma entidade pública de interesse relevante de cooperação para o serviço público das respetivas CM, no sentido em que o apoio com a GNR e vice-versa, melhoraria a prestação de serviço público da respetiva autarquia.

*Questão 14 Qual a relevância da cooperação da CM com a GNR para melhoria do serviço prestado pelo município?*



Todos os inquiridos responderam que consideram a GNR uma entidade pública com interesse relevante de cooperação para melhoria do serviço público da Câmara Municipal. Na maioria dos municípios do distrito de Santarém, a GNR é uma das poucas entidades públicas presentes permanentemente no seu concelho, e que constitui um fator de conforto e segurança para os seus residentes, principalmente os mais vulneráveis. Assim percebe-se que é unânime a resposta dos inquiridos, onde a questão reside que a cooperação tem um relevante interesse para o serviço que prestam as suas autarquias.

Na questão 15 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, foi colocada a questão sobre a segurança policial como uma das obrigações dos municípios, agora prevista a participação dos municípios na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, a lei da descentralização das competências do Estado para os Municípios. Esta questão pretende fazer uma ligação com esta nova participação em termos de segurança agora prevista em legislação. Tal como acontece em alguns países, a segurança policial é assegurada pelos municípios, assim, a questão pretendia perceber dos inquiridos se eles consideram que isso é uma obrigação do município.

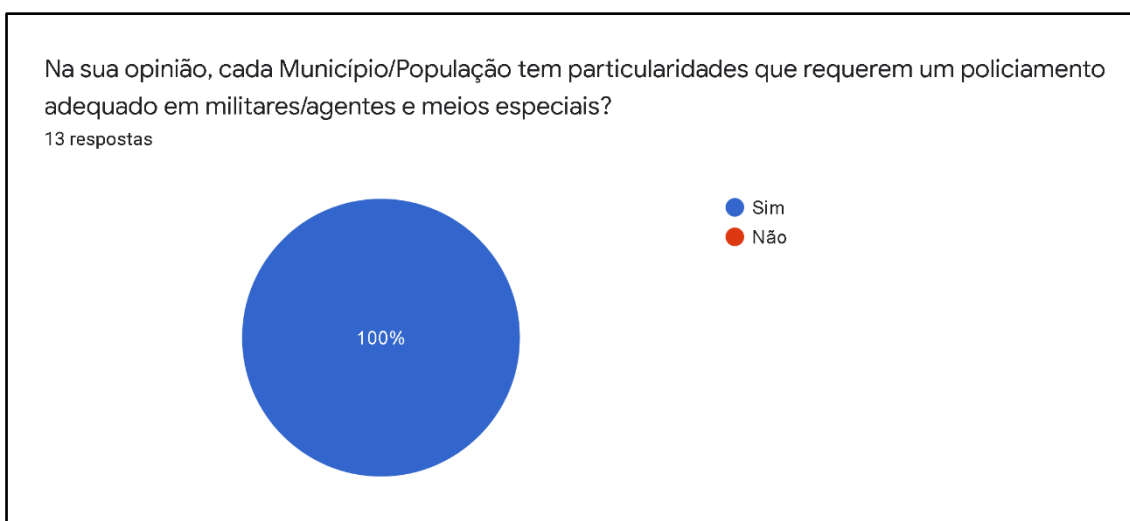
*Questão 15 A segurança policial é uma obrigação do município?*



A análise das respostas permite afirmar que 76,9% considera que não é uma obrigação, sendo que 23,1% considera que sim. O objetivo da questão foi perceber junto dos inqueridos se consideravam a segurança policial como obrigação do município, mesmo não prevendo a lei da descentralização, passa a integrar os municípios na segurança.

Na questão 16 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, na qual é questionado se cada município e população tem particularidades que requerem um policiamento adequado em militares ou agentes e meios especiais.

*Questão 16 Há necessidade de adequar o policiamento às particularidades dos concelhos?*

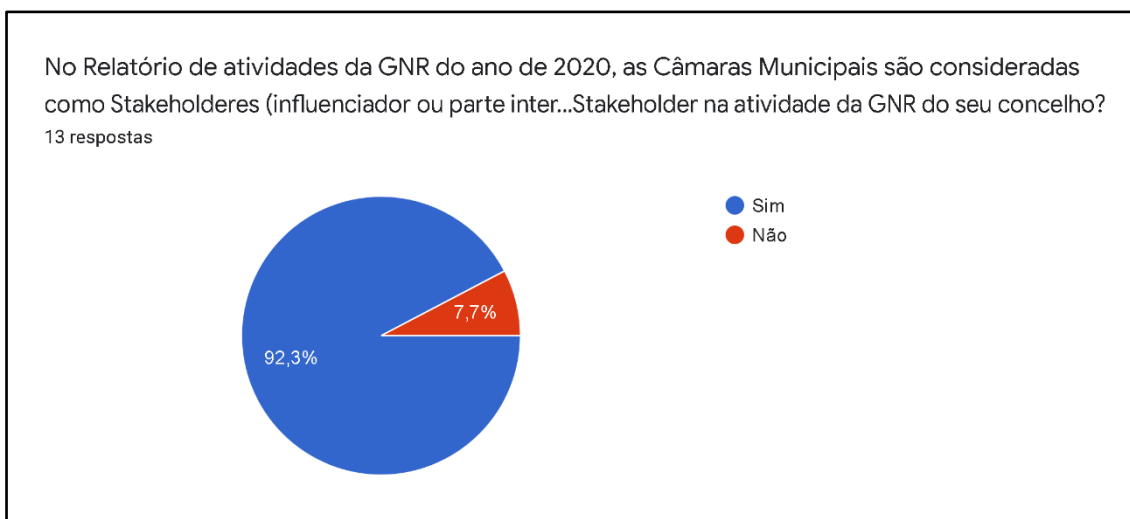




A totalidade dos inquiridos responderam que sim. Grande parte das cooperações verificadas em vários municípios do TN tem por base esse ponto, que as especificidades desses concelhos requerem meios adequados aos seus territórios, o que podemos concluir que está de acordo com um dos fundamentos dos contratos já elaborados.

Na questão 17 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, foi questionado se consideravam as CM como *stakeholder*, influenciadores ou parte interessada na atividade da GNR.

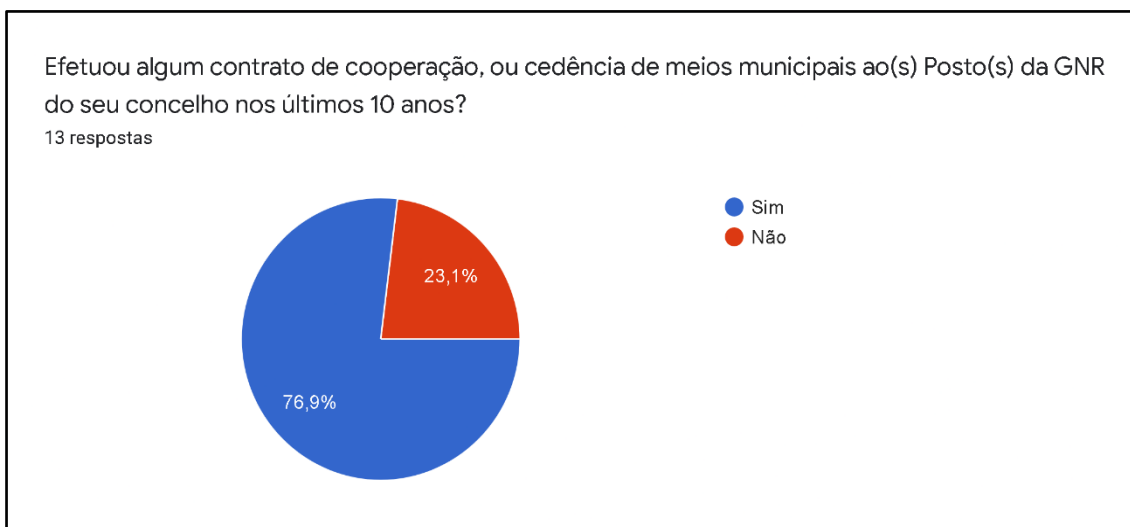
*Questão 17 A CM identifica ser um stakeholder na atuação da GNR?*



Perante esta questão, 92,3% dos inquiridos consideram que sim, sendo que 7,7% consideram que não. A resposta obtida refere um positivismo na ligação entre ambas as entidades, mesmo existindo um debate constante da falta de meios e efetivo, conforme algumas declarações acima referidas, as CM consideram que são *stakeholder* na atividade da GNR.

Na questão 18 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, foi questionado os Presidentes de CM se tinham efetuado algum contrato de cooperação nos últimos 10 anos ou cedência de meios aos Postos da GNR.

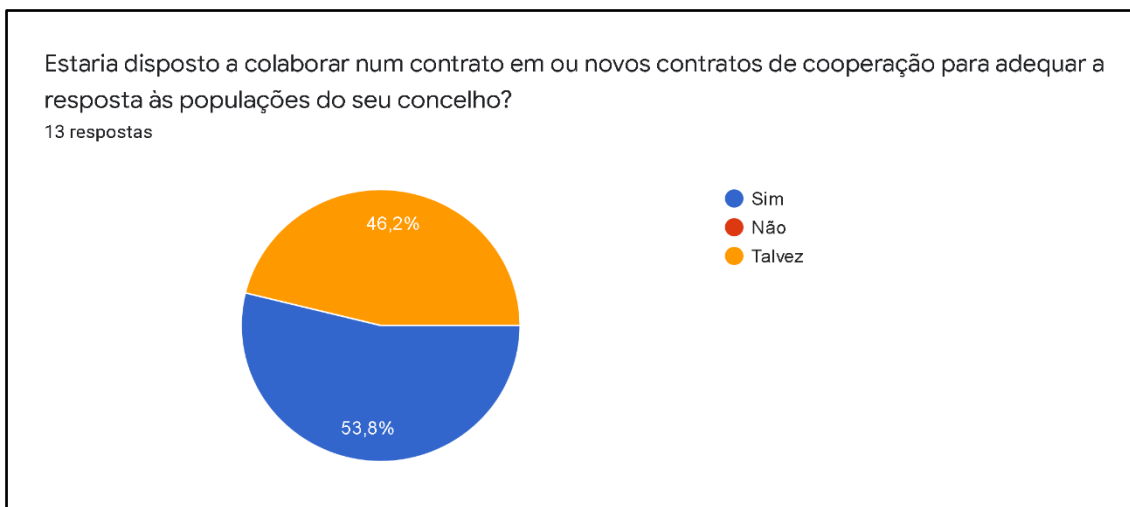
### Questão 18 Existem contratos de cooperação dos municípios com a GNR?



A resposta obtida permite sustentar que 76,9% responderam que sim, sendo que 23,1% responderam que não. Analisando os contratos elaborados no Capítulo II, podemos verificar que as respostas positivas são superiores aos contratos ou cedências protocoladas no distrito de Santarém. Facto que não é admirável, pois tal como se pode dar o exemplo do concelho de Mação, a cedência do edifício não está ao abrigo de nenhum protocolo, mas efetivamente existe e poderá ser considerado pelo respetivo Presidente de CM como uma cooperação em curso. Pode assim perceber-se que existirão cedências que não estão registadas, mas efetivamente existe uma grande participação e cooperação entre as CM e a GNR de Santarém.

Na questão 19 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, sobre a disponibilidade de colaborar num contrato, ou num novo, de cooperação para adequar as respostas à população do concelho. Esta é uma questão muito importante pois era intenção perceber de que forma efetivamente as cooperações entre as duas entidades será passível de aumentar.

*Questão 19 Existe disponibilidade para realização de contratos de cooperação das CM com a GNR*



Analisando as respostas obtidas, 53,8% dos inquiridos responderam que sim, sendo que 46,2% responderam que talvez. Podemos identificar uma ausência de respostas negativas, o que poderá demonstrar que existe uma vontade positiva de participar em cooperação entre os municípios e a GNR. Geralmente quando existe um pedido de colaboração e cooperação os municípios têm uma abertura notável para colaborar com outras entidades privadas ou públicas, conforme podemos verificar nas páginas de *internet* de cada um, pelos protocolos que celebram e nos fundamentos que apresentam. Assim, podemos verificar que há efetivamente uma abertura para ser melhorada a segurança no distrito de Santarém pois mais de metade dos inquiridos responderam que estão dispostos a celebrar contratos de cooperação.

Na questão 20 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, foi questionado os Presidentes de CM se consideravam que a GNR do seu concelho possui meios adequados para fazer face às especificidades do seu concelho, face aquilo que conhecem dos meios que dispõe as várias FS que alguns concelhos possuem.

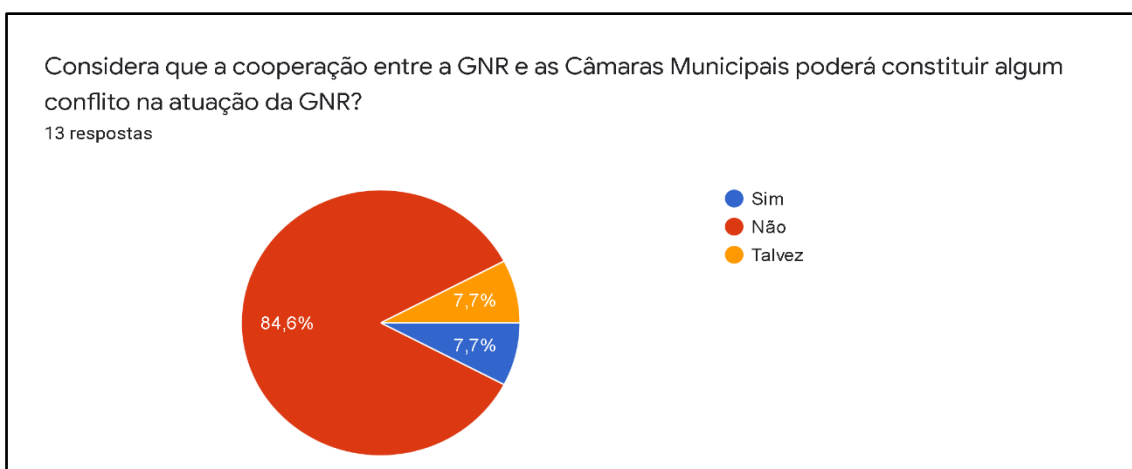
*Questão 20 Os meios existentes nos Postos da GNR são adequados ao concelho?*



Entre os destinatários, 53,8% responderam que não, 23,1% responderam que talvez, e 23,1% responderam que sim. Comparando com as respostas dos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém na questão 8, podemos verificar que as respostas são coincidentes. Em mais de metade de todos os inquiridos considera que os meios existentes não são suficientes para fazer face às respostas ou especificidades.

Na questão 21 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, sobre se consideravam que a cooperação entre as CM e a GNR poderá constituir algum tipo de conflito de interesse na atuação da GNR.

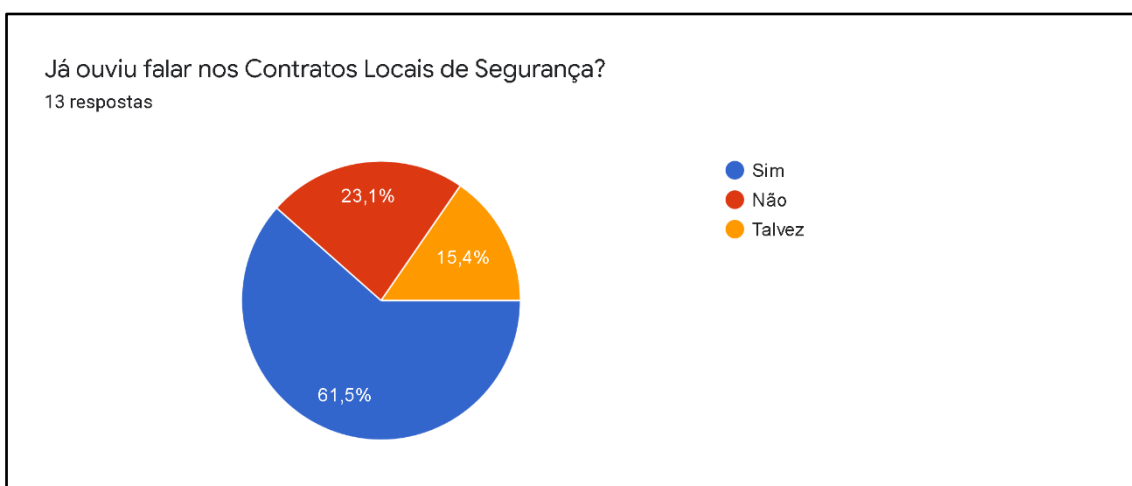
*Questão 21 Identifica conflitos de atuação da GNR com as CM?*



Entre os inquiridos 84,6% considera que não, 7,7% considera que talvez e 7,7% considera que sim. Comparando com a resposta obtida no questionário com a mesma questão colocada aos Comandantes de Postos e Destacamentos no distrito de Santarém, podemos analisar que os Presidentes de CM têm uma posição mais positiva referente ao possível conflito de interesses, possivelmente pela prática comum dos contratos que os municípios já elaboram no decorrer das suas funções com diversas entidades.

Na questão 22 enviada aos Presidentes de CM no distrito de Santarém, questiona os inquiridos se já tinham ouvido falar em contratos locais de segurança.

#### *Questão 22 Conhecimento dos CLS pelos Presidentes de CM*



As respostas permitem afirmar que 61,5% responderam que sim, 15,4% responderam que talvez e 23,1% responderam que não. No distrito de Santarém não existe nenhum CLS, logo poderão ter associado a algum contrato que vise a segurança, mas diferente do propósito deste tipo de contrato em causa.

## Conclusão

A administração pública com o decorrer dos tempos vai-se moldando às necessidades coletivas emergentes da sociedade cada vez mais exigente quanto aos seus gestores e responsáveis. A segurança é uma das obrigações do Estado e dos mais importantes classificadores de países, regiões e municípios. Assim tem-se observado que há um aumento da participação das autarquias locais em assegurar o sentimento de segurança das suas populações, quer através de soluções individuais com a criação de polícias municipais, uma realidade não acessível a todas as autarquias, ou através de cooperação com as forças de segurança, nomeadamente a GNR, aumentando as suas capacidades de atuação através da cedência de meios, melhorando as condições de trabalho atribuindo edifícios, ou procurando que o serviço de segurança seja mais adequado às suas populações, conforme agora previsto na lei da descentralização das competências onde já enumera a participação dos municípios.

Outrora os assuntos nacionais eram geridos pelo poder central e emanados através dos seus órgãos locais, e o que era local competia às autarquias locais, mas hoje até o que é local tem de estar previsto numa política pública definida a nível nacional. Assim em termos de segurança, que está cada mais numa vertente social e de proximidade, sendo que esta será mais eficiente quanto mais participação tiver dos interessados e por quem o representa. Esta deverá ter uma versão local diversificada, com as adaptações a cada município, através de especialidades, mas também uma aceitação pelas particularidades de cada localidade.

A necessidade coletiva de segurança requer ao Estado avultados meios humanos e materiais por vezes escassos. As particularidades de cada parcela de população e território merece por parte da Administração Pública um olhar atento sobre essa necessidade coletiva que tanto serve para classificar o país no mundo e os municípios do país. Embora seja Portugal o quarto país mais seguro do mundo, ainda há muito que se possa melhorar com a participação das populações locais representadas pelas autarquias e pessoas que as elegeram para as representarem. Ficou neste sentido provado que existe uma vontade da GNR e dos Municípios para colaborarem e melhorarem o serviço que prestam às suas populações.

Mesmo a GNR não fazendo declarações públicas sobre os contratos que realiza individualmente com várias autarquias em todo o território nacional, é assumido no Relatório de Atividades que a cooperação com as autarquias é uma intenção desta instituição. Já nas declarações de diversos autarcas, a valorização do serviço de segurança prestado pela GNR está sempre presente, muito embora com referências à falta de meios nos seus concelhos. A intenção de ajustar o policiamento às características das suas populações está sempre presente nos diversos testemunhos.

O distrito de Santarém, do qual se baseia este estudo, apresenta uma relevante cedência de bens imóveis, com ¼ dos edifícios a pertencerem aos municípios, mas sendo o objeto de estudo os bens móveis, os veículos, que representam a mobilidade das FS e revelam um maior sentimento de proximidade e de segurança às populações, neste distrito não é assim tão expressiva essa cedência de meios, onde se verificou que outros concelhos fora do distrito, essa mobilidade é praticamente assegurada pelas autarquias, com vários fatores positivos adstritos.

Podemos confirmar que existe por parte das autarquias uma vontade em participar e colaborar com a GNR, mas a forma de celebrar esses contratos recorrendo às regras dos contratos de comodato, previstos no direito privado, que se afiguram afastados do principal objetivo real das duas entidades, que é aumentar a eficácia do sentimento de segurança, um serviço público, regulado no direito público através dos contratos interadministrativos.

Com o objetivo de direcionar o policiamento às necessidades das populações, têm sido efetuados diversos programas especiais de policiamento na GNR, dos quais também os municípios podem participar conforme menciona a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que mais se afiguram seguir os fundamentos dos Contratos Locais de Segurança na sua génese de criação, e ainda pouco desenvolvidos quando comparados com os contratos de comodato.

Conclui-se assim que ao longo da última década têm sido efetuados diversos contratos entre a administração pública local e central, aqui referidos pelas autarquias e a GNR, com vista a fins públicos que é a segurança, um dos pilares fundamentais da sociedade, através do contrato de comodato, regulado pelo direito privado, mas deverá dar-se

seguimento às fontes normativas do Direito da União Europeia, através de contratos interadministrativos, com o fim de melhorar o serviço público e assim tornar a administração pública mais eficaz e eficiente.



## Bibliografia

- Acórdão de Mannesmann, Processo C-44/96 (MANNESMANN ANLAGENBAU AUSTRIA E O. 15 de janeiro de 1998).
- Amaral, D. F. (2022). *Curso de Direito Administrativo 4ª Edição*. Coimbra: Almedina.
- Amaral, D. (2018). *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Amaral, D. F. (1994). *Curso de Direito Administrativo 2ª Edição Vol. I*. Lisboa: Almedina.
- Amaral, D. F. (2006). *Curso de Direito Administrativo*. Lisboa: Almedina.
- Amaral, D. F. (2010). *Curso de Direito Administrativo*. Livraria Almedina.
- Amorim, J. P. (2022). *Introdução ao Direito dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina.
- Andrade, J. C. (2017). *A Justiça Administrativa - Lições (16ª edição)*. Coimbra: Almedina.
- ANMP. (2015). *Autonomia do Poder Local. XXII Congresso*. Grândola.
- Araújo, D. (2010). *Segurança Comunitária, Modelos e Práticas*. Em D. Araújo, *I Jornadas de Segurança iNterna* (pp. 111-112). Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Caetano, M. (1970). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, I, 6.ªed.* Coimbra.
- Caupers, J. (1994). *A administração periférica do Estado: estudo de ciência da administração*. Universidade de Lisboa.
- Chen, P., Ysea, E., & Ferrer, A. (2008). *Mecanismos de participacion ciudadana en la política criminal de prevención del delito: Municipio Marcacaibo, Venezuela*. Em *In Capítulo Criminológico* (pp. 29-46). Municipio Marcacaibo, Venezuel: Universidad del Zulia.
- Conselho de Ministros. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. Lisboa: Concelho de Ministros.
- Coupers, J. (2002). *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Lisboa: Âncora Editora.
- DGAI. (2009). *Manual de Diagnósticos Locais de Segurança: Uma compliação de normas e práticas internacionais*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Duarte, B. (2017). *Descentralização administrativa: novos caminhos, novas realidades*. Faculdade de Direito.
- Fernandes, A. (2019). *Contratação In House e cooperação Interadministrativa*. Lisboa: ULFD.

- Fernandes, H. (2005). *O distrito de Sanatrem: dos constrangimentos às oportunidades*. Santarém: Invenzione, Lda.
- Ferreira, M. (2015). *Contratos Locais de Segurança: Dictomia entre mais sociedade ou mais polícia*. Pedrouços: Instituto dos Estudos Superiores Militares.
- Gonçalves, P. C. (2015). *Direito dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina.
- Gouveia, J. B., & Coutinho, F. P. (2013). *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*. Lisboa: Almedina.
- Institute for Economics & Peace. (2021). *GLOBAL PEACE INDEX 202: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney.
- Kirby, M. (2017). Contratos de cooperação "horizontal" entre entidades públicas. *ADVOCATUS*, 36-37.
- Kirkby, M. (1 de 12 de 2017). *Advocatus. Contratos de cooperação "horizontal" entre entidades públicas*, pp. 36-37.
- Leitão, A. (2002). *A Proteção Judicial dos Terceiros nos Contratos da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Martins, M. S. (2003). *O princípio da subsidiariedade em perspetiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2020). *Constituição Portuguesa Anotada Volume III; Organização do Poder Político Garantia e Revisão da Constituição Disposições Finais e Transitórias*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Monteiro, M. (2012). *O papel das polícias municipais na prevenção do crime*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Oliveira, L. P. (2020). *Sumários desenvolvidos de introdução à Administração Pública e ao seu direito*. Leiria: Policiopiado.
- Oliveira, F., & Dias, J. (2017). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo (5ª edição)*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, M. (1984). *Direito Administrativo*. Almedina.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rebelo, M. (2007). *Descentralização e justa repartição de recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Almedina.
- Silva, C. B. (2018). *Manual de Procedimentos Contratação Pública de Bens e Serviços*. Braga: Escola de Engenharia - Universidade do Minho.
- Silva, M. M. (2017). *O poder local e a organização política e administrativa do Estado português: evolução no regime político democrático vigente*. Porto: Universidade Fernando Pessoa.
- Sousa, M. R., & Matos, A. S. (2008). *Direito Administrativo I*. Lisboa: Dom Quixote.

## Bibliografia Webgráfica

- ALBERGARIA-A-VELHA MUNICÍPIO*. (23 de dezembro de 2019). Obtido de [cm-albergaria.pt/](https://www.cm-albergaria.pt/municipio/noticias-do-municipio/noticia/camara-municipal-entrega-nova-viatura-a-gnr): <https://www.cm-albergaria.pt/municipio/noticias-do-municipio/noticia/camara-municipal-entrega-nova-viatura-a-gnr>
- Albufeira MUNICÍPIO*. (16 de julho de 2021). Obtido de [cm-albufeira.pt/](https://www.cm-albufeira.pt/content/municipio-entrega-viaturas-gnr-com-vista-melhorar-seguranca-no-concelho): <https://www.cm-albufeira.pt/content/municipio-entrega-viaturas-gnr-com-vista-melhorar-seguranca-no-concelho>
- ALMEIDA MUNICÍPIO* . (03 de agosto de 2021). Obtido de [cm-almeida.pt/](https://www.cm-almeida.pt/informacoes/cedencia-de-um-veiculo-ligeiro-de-passageiros-ao-estado-portugues-mai-gnr/): <https://www.cm-almeida.pt/informacoes/cedencia-de-um-veiculo-ligeiro-de-passageiros-ao-estado-portugues-mai-gnr/>
- AMN. (14 de Maio de 2022). *Autoridade Marítima Nacional*. Obtido de <https://www.amn.pt/PM/Paginas/MissaoCompetencias.aspx>
- Antenalivre*. (26 de Abril de 2019). Obtido de [antenalivre.pt/](https://www.antenalivre.pt/noticias/macao-camara-municipal-oferece-nova-viatura-a-gnr): <https://www.antenalivre.pt/noticias/macao-camara-municipal-oferece-nova-viatura-a-gnr>
- AVEIRO CÂMARA MUNICIPAL*. (03 de setembro de 2021). Obtido de [cm-aveiro.pt/](https://www.cm-aveiro.pt/municipio/comunicacao/noticias/noticia/programa-escola-segura-camara-entrega-duas-viaturas-eletricas-a-psp-e-a-gnr): <https://www.cm-aveiro.pt/municipio/comunicacao/noticias/noticia/programa-escola-segura-camara-entrega-duas-viaturas-eletricas-a-psp-e-a-gnr>
- BATALHA MUNICÍPIO*. (24 de junho de 2019). Obtido de CM-Batalha: <http://www.cm-batalha.pt/noticias/camara-da-batalha-cede-viatura-a-gnr-para-reforçar-seguranca>
- Branco, C. (22 de fevereiro de 2010). *Operacional*. Obtido de Operacional, defesa, forças armadas e de segurança: <https://www.operacional.pt/a-nova-organica-da-gnr/>
- CÂMARA MUNICIPAL PAREDES*. (26 de setembro de 2019). Obtido de [cm-paredes.pt/](https://www.cm-paredes.pt/pages/1059?news_id=1016): [https://www.cm-paredes.pt/pages/1059?news\\_id=1016](https://www.cm-paredes.pt/pages/1059?news_id=1016)
- CASCAIS*. (25 de julho de 2019). Obtido de [cascais.pt/](https://www.cascais.pt/noticia/autarquia-reforca-gnr-de-alcabideche-com-quatro-viaturas): <https://www.cascais.pt/noticia/autarquia-reforca-gnr-de-alcabideche-com-quatro-viaturas>
- DGAEP. (14 de janeiro de 2022). *Direção-geral da Administração e do Emprego Público*. Obtido de <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>
- DGAL. (01 de janeiro de 2023). *Portal Autárquico*. Obtido de <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/#searchTabs1>

*Diarionline Região sul.* (26 de outubro de 2020). Obtido de regioao-sul.pt/: <https://regiao-sul.pt/2020/10/26/sociedade/lagos-entrega-viaturas-a-varias-entidades/515287>

DRE. (12 de setembro de 2022). *Diário da República Eletrónico*. Obtido de <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/comodato>

Fonseca, M. (28 de Abril de 2019). *www.mediotejo.net*. Obtido de Médiotejo.net: <https://www.mediotejo.net/macao-camara-vai-ceder-viatura-ao-posto-territorial-da-gnr-2/>

GNR. (30 de outubro de 2017). Obtido de gnr.pt: <https://www.gnr.pt/noticias.aspx?linha=7565>

GNR. (03 de Janeiro de 2022). *Guarda Nacional Republicana*. Obtido de [www.gnr.pt](http://www.gnr.pt): [https://www.gnr.pt/ProgEsp\\_main.aspx](https://www.gnr.pt/ProgEsp_main.aspx)

IMPIC. (21 de Abril de 2020). <http://www.base.gov.pt>. Obtido de Base dos contratos públicos online: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>

Matos, J. M. (20 de Abril de 2020). *TURBO*. Obtido de [www.turbo.pt](http://www.turbo.pt): <https://www.turbo.pt/sintra-gasta-276-mil-euros-em-12-carros-para-a-gnr-esp/>

*Matosinhos*. (29 de outubro de 2020). Obtido de [cm-matosinhos.pt](http://cm-matosinhos.pt): <https://www.cm-matosinhos.pt/servicos-municipais/comunicacao-e-imagem/noticias/noticia/novas-viaturas-para-as-forcas-de-seguranca>

*MUNICIPIO DA GUARDA*. (03 de dezembro de 2021). Obtido de [mun-guarda.pt](http://mun-guarda.pt): <https://www.mun-guarda.pt/multimedia/pd5rvhJ7FIEEvgovKFKY>

*Oliveira do Bairro*. (16 de outubro de 2018). Obtido de [cm-olb](http://cm-olb.pt): [https://www.cm-olb.pt/pages/855?news\\_id=1149](https://www.cm-olb.pt/pages/855?news_id=1149)

PSP. (16 de Janeiro de 2022). *Polícia de Segurança Pública*. Obtido de <https://www.psp.pt/Pages/homePage.aspx>: <https://www.psp.pt/Pages/atividades/ContrLocSeguranca.aspx>

Rádio Condestável. (20 de Abril de 2020). *Rádio Condestável*. Obtido de [www.radiocondestavel.pt](http://www.radiocondestavel.pt): <https://www.radiocondestavel.pt/radio/index.php/noticias/29978-macao-camara-quer-gnr-mais-proxima-das-pessoas>

*Radioelvas*. (12 de novembro de 2021). Obtido de [radioelvas.com](http://radioelvas.com): <https://radioelvas.com/2021/11/12/camara-de-alandroal-oferece-viatura-a-gnr/>

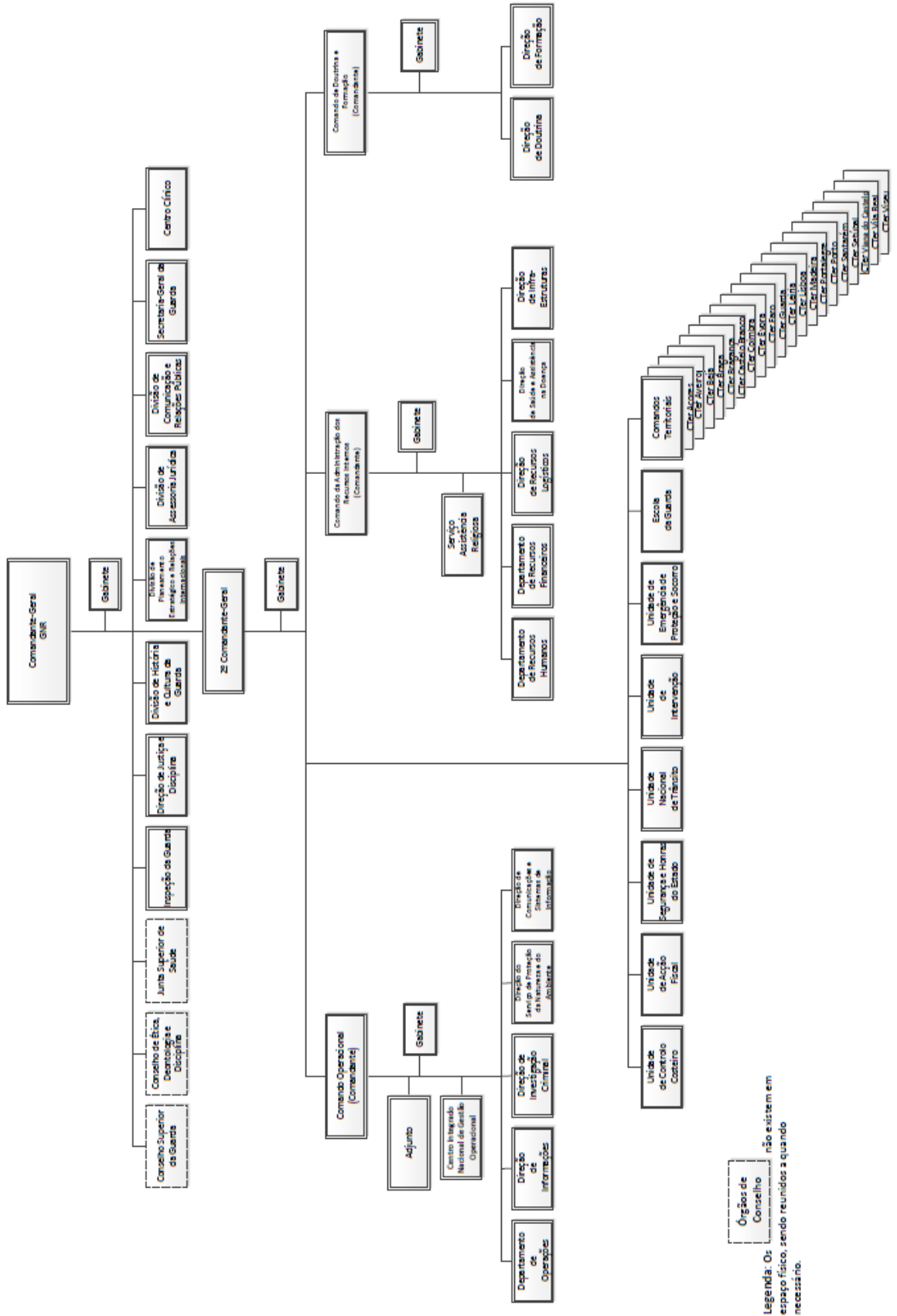
*Rede regional*. (15 de outubro de 2015). Obtido de [rederegional.com](http://rederegional.com): <https://www.rederegional.com/politica/13813-camara-de-almeirim-comprou-carrinha-4x4-para-a-gnr-patrolhar-o-concelho>

- Rede regional*. (04 de março de 2022). Obtido de rederegional.com:  
<https://www.rederegional.com/sociedades/34620-camara-de-rio-maior-oferece-viatura-a-gnr>
- Rio Maior Câmara Municipal*. (19 de outubro de 2018). Obtido de cm-riomaior.pt:  
<https://www.cm-riomaior.pt/informacoes/noticias/item/1825-autarquia-cedeu-viatura-automovel-a-gnr-rio-maior>
- SABUGAL MUNICÍPIO*. (10 de novembro de 2021). Obtido de cm-sabugal.pt:  
<https://www.cm-sabugal.pt/comemoracoes-do-dia-do-concelho-10-de-novembro/>
- Santos, E. S. (02 de outubro de 2019). *Terras de Gaia*. Obtido de terrasdegaia.pt:  
<https://terrasdegaia.pt/sociedade/entrega-de-viaturas-eletricas-a-psp-e-a-gnr-2/>
- Serrano, A. (19 de outubro de 2021). *Diário Campanário*. Obtido de radiocampanario.com:  
<https://www.radiocampanario.com/ultimas/regional/crato-municipio-doa-veiculo-a-gnr-e-assina-protocolo-c-fotos>
- Sines MUNICÍPIO*. (21 de dezembro de 2021). Obtido de sines.pt:  
[https://www.sines.pt/pages/396?news\\_id=2900](https://www.sines.pt/pages/396?news_id=2900)
- SINTRA*. (27 de agosto de 2019). Obtido de cm-sintra: <https://cm-sintra.pt/atualidade/noticias-institucional/gnr-e-psp-com-novas-viaturas-em-sintra>
- Sulinformação*. (17 de setembro de 2019). Obtido de sulinformacao.pt:  
<https://www.sulinformacao.pt/2019/09/camara-de-alcoutim-oferece-viatura-a-gnr/>

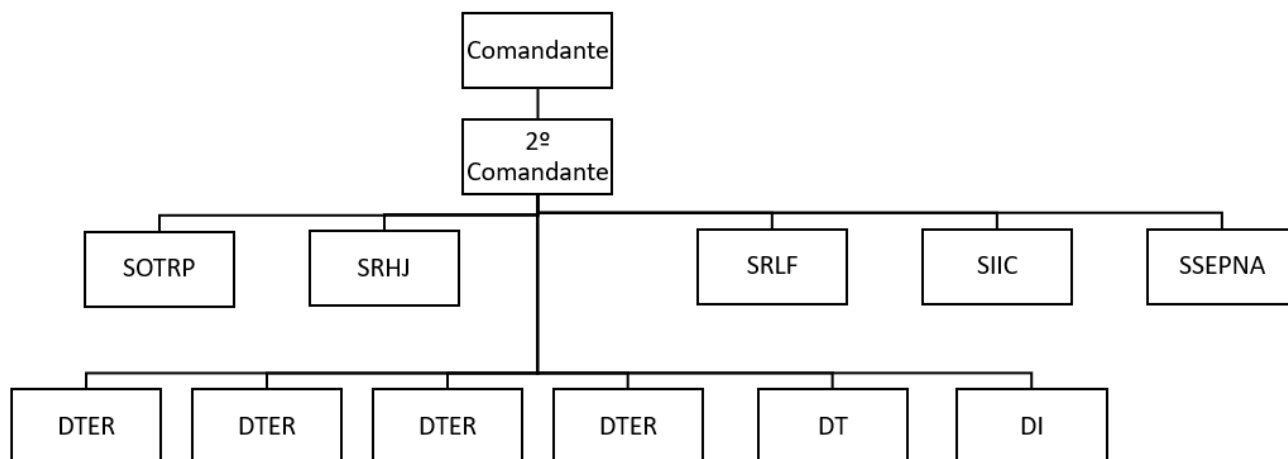
## Anexos

# Anexo I - Organograma da GNR

## Organograma da Guarda Nacional Republicana



## Anexo II - Organograma de um Comando Territorial



SOTRP Secção de Operações Treino e Relações Públicas

SRHJ Secção de Recursos Humanos e Justiça

SRLF Secção de Recursos Logísticos e Financeiros

SIIC Secção de Inquéritos e Investigação Criminal

SSEPNA Secção de Serviço de Proteção da Natureza

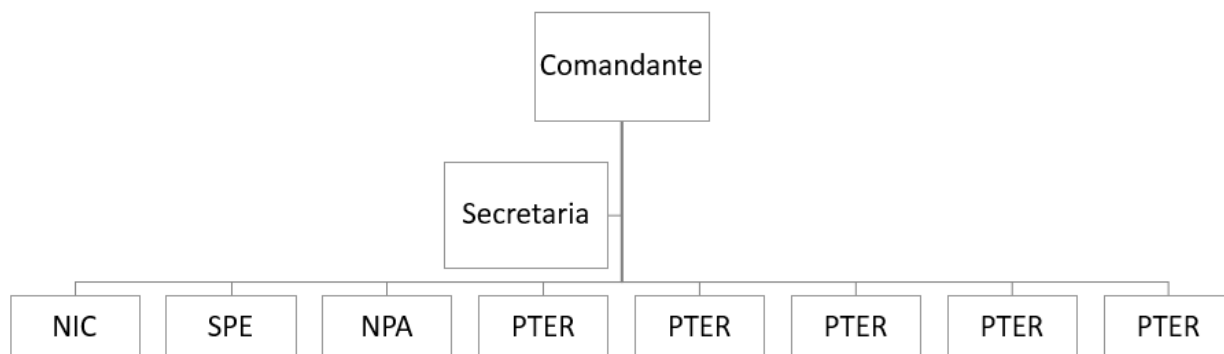
DTER Destacamento Territorial

DT Destacamento de Trânsito

DI Destacamento de Intervenção



### *Anexo III - Organograma de um Destacamento Territorial*



- NIC            Núcleo de Investigação Criminal
- SPE            Secção de Programas Especiais
- NPA            Núcleo de Proteção do Ambiente
- PTER           Posto Territorial

## ***Anexo IV - Atribuições da GNR em matéria de segurança***

Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito;

Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens;

Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;

Prevenir a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos;

Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da acção humana ou da natureza;

Manter a vigilância e a protecção de pontos sensíveis, nomeadamente infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas;

Garantir a segurança nos espectáculos, incluindo os desportivos, e noutras actividades de recreação e lazer, nos termos da lei;

Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos;

Prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei.

## ***Anexo V - Programas Especiais de Policiamento de Proximidade da GNR***

### **a) Farmácia Segura**

O programa Farmácia Segura foi delineado conjuntamente com a Associação Nacional de Farmácia, como forma de induzir condições de segurança capazes de minimizar os riscos a que se expõem quer os profissionais, quer os utentes dos estabelecimentos farmacêuticos, disponíveis 24 horas por dia, 365 dias por ano, muitas vezes em locais bastante isolados.

Baseia-se na estreita colaboração e partilha de informações com a GNR e outras forças de segurança, apostando ainda na formação, informação e gestão activa da segurança, tendo decorrido já diversas sessões que decorreram em vários distritos, nas quais se sensibilizou os profissionais para as principais fontes de perigo e para a melhor forma de enfrentar estas ocorrências.

Numa segunda fase de intervenção, iniciada em Junho de 2006, prevê-se o recurso a meios de informação e comunicações que, associados a sistemas de deteção, alarme e videovigilância, permitirá a integração das farmácias numa rede de segurança específica, que lhes assegura um tratamento concreto e prioritário.

### **b) Transporte Seguro de Tabaco**

Em 2007 foi criado um projeto, que recebeu a designação de “Transporte Seguro de Tabaco”. Este programa recebeu contributos dos mais diversos intervenientes: do Ministério da Administração Interna através do Secretário de Estado Adjunto, do Gabinete Coordenador de Segurança, atual Sistema de Segurança Interna da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública e da Associação Nacional dos Grossistas de Tabaco, sendo aprovado por sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna por Despacho de 04/12/2007.

O programa, nesta fase inicial, consistiu do desenvolvimento de um folheto informativo com conselhos de segurança destinados ao sector do armazenamento e transporte de tabaco e de sessões formativas a ministrar por elementos da GNR.

### **c) Comércio Seguro**

Baseado numa filosofia de policiamento de proximidade, este programa diária e permanentemente disponível, tem por objectivo incrementar condições acrescidas de protecção e segurança aos comerciantes.

Partindo do reforço do policiamento através de patrulhas apeadas e do estabelecimento, de regras e procedimentos de segurança de carácter geral, o desenvolvimento deste programa tem vindo a permitir, em estreita colaboração com as forças de segurança, a promoção de acções de sensibilização e a adopção das medidas que melhor respondam às necessidades e condições específicas das diferentes comunidades locais, aos níveis tanto da prevenção dos ilícitos criminais de que são vítimas os cidadãos que circulam nas áreas comerciais, como relativamente a furtos e assaltos a estabelecimentos.

#### d) Abastecimento Seguro

A prevenção da criminalidade nos postos de combustíveis levou o Ministério da Administração Interna a desenvolver um trabalho articulado com as Associações do setor.

Foi criada uma Comissão para a Segurança dos Postos de Combustíveis que acompanha os vários aspetos ligados a este tipo de criminalidade que integra, além das Associações, o Sistema de Segurança Interna (Gabinete Coordenador de Segurança) a Polícia Judiciária, a GNR.

#### e) Táxi Seguro

Em 2007 foi criado um sistema, que recebeu a designação de “táxi seguro”. O sistema táxi seguro é um sistema inovador de dissuasão, prevenção e combate à criminalidade praticada contra os condutores de veículos táxi e, neste sentido, a sua implementação visa contribuir para o reforço do sentimento de segurança dessa classe profissional.

Assente no recurso às novas tecnologias, nomeadamente ao GPS, este sistema de segurança, permite determinar, a partir do momento em que o condutor dá o alerta, a localização do táxi e seguir o seu itinerário em tempo real, assim como, o acesso ao som ambiente do interior do veículo.

Presentemente, o STS (Sistema Táxi Seguro), está apenas operacional nas centrais de recepção e monitorização de alarmes dos comandos de Lisboa, Porto e Setúbal, todavia o mesmo permite a monitorização e a geo-referenciação dos táxis aderentes, em qualquer ponto do país, uma vez que a tecnologia utilizada funciona em todo espaço terrestre português, desde que o taxista accione o alarme.

Deste modo, quando um Táxi der o alerta na área de jurisdição da Guarda Nacional Republicana (GNR), os centros de comando e controle recebem o alarme e informam o dispositivo local da força de segurança, da necessidade de seguir ou interceptar esse referido veículo.

A cooperação entre as forças de segurança GNR e PSP e a coordenação das acções operacionais numa situação de alerta são essenciais e aumentam a segurança dos taxistas.

Os táxis aderentes a este sistema de protecção são identificados por um dístico colocado no vidro da porta traseira do lado direito.

- f) Igreja Segura
- g) Azulejo Seguro
- h) Programa Apoio 65 – Idosos em Segurança

O Programa Apoio 65 – Idoso em Segurança, é uma iniciativa do Ministério da Administração Interna que visa apoio à camada da população mais desfavorecidas/vulneráveis, como é o caso dos idosos, principalmente os que vivem mais afastados ou isolados dos centros populacionais mais activos, assume uma especial relevância, e enquadrável no apoio social que à Guarda é cometida, dentro desta nova filosofia do servir socialmente.

Garantir as condições de segurança e a tranquilidade das pessoas idosas; Promover o conhecimento do trabalho da GNR junto desta população; Ajudar a prevenir e a evitar situações de risco.

No intuito de aumentar o grau de confiança e conhecimento, direccionou-se o patrulhamento, conseguindo-se assim um conhecimento mútuo muito melhor e mais aprofundado. Levantamento exaustivo dos idosos a viverem isoladamente, foram

referenciadas pequenas comunidades e elaboradas listas de instituições públicas e privadas directamente ligadas ao apoio que a estes devem ser conferidas através de:

- Reforço de policiamento dos locais públicos mais frequentados por idosos.
- Criação de uma rede de contactos directos e imediatos entre os idosos a GNR, em caso de necessidade.
- Colaboração com outras entidades que prestam apoio à 3ª idade.

i) Operação Azeitona Segura

A Operação Azeitona Segura é um projecto de policiamento de proximidade, da Guarda Nacional Republicana (Destacamento Territorial de Moura), adaptado à actividade agrícola de olivicultura, com o objectivo inicial de prevenir a criminalidade associada ao furto de azeitona, através de acções dinâmicas de policiamento e articulação com várias entidades tais como, o SEF, SS, DGI/Finanças, ACT, PSP, Cooperativa Agrícola de Moura e Barrancos e olivicultores não associados. A operação possibilitou que o objectivo inicial da eliminação do furto de azeitona fosse atingido na plenitude e permitiu também a criação de uma base de dados agregadora de toda a informação relevante para a actividade e partilhada pelas várias entidades envolvidas.

j) Projeto – Residência Segura

Projecto no âmbito do Policiamento de Proximidade e Segurança Comunitária, iniciado de 2010, em resposta a um aumento do sentimento de insegurança, provocado pela ocorrência de vários roubos com violência a residências, localizadas em zona de difícil acesso no concelho de Loulé, no final de 2009. O projecto direcciona meios humanos e materiais em regime de exclusividade, da Secção de Programas Especiais do DTerLoulé, do CTerFaro, com o objectivo de prevenir a criminalidade contra as comunidades, maioritariamente estrangeiras, residentes em locais isolados.

Os procedimentos adoptados passam pela georeferenciação de todas as residências isoladas, para uma melhor localização em caso de ocorrência, permitindo desse modo direccionar o patrulhamento de proximidade, possibilitado por equipamentos de GPS e a elaboração de folhetos em português e inglês com conselhos, disponibilizando também o contacto telefónico da Equipa Residência Segura. Tem como parceiros o

Governo Civil de Faro que forneceu os GPS e os PDA e a Câmara Municipal de Loulé que atribuiu uma equipa de apoio psicológico.

Em Junho por despacho do Exmº Tenente General Comandante Operacional foi considerado como boa prática, tendo sido divulgado pelo dispositivo da GNR; O projecto Residência Segura foi escolhido pela DGAI como o representante nacional no Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade, tendo como tema este ano Por uma Casa Segura, numa Comunidade mais Segura, através da Prevenção, do Policiamento e da Reinserção.

#### k) Chave Direta

É uma iniciativa do Ministério da Administração Interna e visa garantir a segurança das residências habituais dos cidadãos que se encontram de férias, no período entre 15 de junho a 15 de setembro, através da realização de ações de patrulhamento junto das mesmas durante a ausência dos seus proprietários.

A adesão ao programa deve ser solicitada pelo menos 48 horas antes da ausência dos proprietários da residência, através do registo disponível online em Verão Seguro ou no posto da GNR da sua área de residência, onde será preenchido um formulário e poderá obter mais informações.

#### l) Turismo Seguro

Visando qualificar a sua resposta em apoio ao turismo, a Guarda Nacional Republicana, já em 2006, lançou a iniciativa denominada de Tourist Support Patrol (TSP), criando equipas especializadas no patrulhamento de zonas turísticas, compostas por militares com competências linguísticas adequadas, alvo de formação específica e dotados de meios adequados à missão.

Em 2017 a Guarda criou o Programa Turismo Seguro (PTS), tendo este como objetivo principal promover o apoio, a segurança e o combate ao crime contra o turista, nacional ou estrangeiro, contribuindo assim para a melhoria da qualidade de vida da sociedade portuguesa e para todos aqueles que visitam Portugal.

O PTS é direccionado para os turistas e para todos que com eles diretamente interagem, pretendendo ser uma plataforma de desenvolvimento do conhecimento e de

articulação e de entendimento com os restantes atores sociais com responsabilidades em matéria de apoio e proteção dos turistas e de promoção de condições de segurança favoráveis ao incremento do turismo.

Com este Programa pretende-se, assim, reforçar a corresponsabilização de todos os parceiros nacionais e locais ligados ao sector do turismo, na promoção da segurança e na proteção dos direitos de todos os turistas.

Este Programa tem um cariz marcadamente preventivo, tentando reduzir ou minimizar os fatores de risco e aumentar ou potenciar os fatores de proteção desta população específica e vulnerável.

#### m) Programa de Apoio a Pessoas com Deficiências

O “Programa de Apoio a Pessoas com Deficiência” (PAPcD) foi criado em 03 de dezembro de 2014.

O PAPcD pretende, de uma forma integrada, envolver todos os atores sociais com responsabilidades em garantir a segurança a pessoas com deficiência, dos seus cuidadores e das pessoas que com elas interagem, no intuito de proporcionar uma melhor qualidade de vida deste público alvo e o aumento do sentimento de segurança na comunidade.

As parcerias realizadas entre a GNR e as demais entidades locais, têm sido fundamentais na resolução mais célere de situações detetadas e sinalizadas pelos militares da GNR durante as suas ações de patrulhamento e que recaem fora do estrito âmbito das competências das forças de segurança, o que reforça a proteção e a segurança das pessoas com deficiência.



## Anexo VI - Criminalidade no distrito de Santarém 2015-2020

Localização geográfica (NUTS - 2013) (1)	Período de referência dos dados (2)	Taxa de criminalidade (‰) por Localização geográfica (NUTS - 2013) e Categoria de crime; Anual (3)	Crimes registados (N.º) pelas autoridades policiais por Localização geográfica (NUTS - 2013) ; Anual (3)
		Total	Total
		‰	N.º
Portugal	2020	29	298797
	2019	32,6	335614
	2018	32,4	333223
	2017	33,2	341950
	2016	32,1	330872
Abrantes	2020	19,3	673
	2019	21,7	762
	2018	23,7	838
	2017	21,3	763
	2016	19,8	719
Alcanena	2020	23,5	302
	2019	23,2	297
	2018	24	309
	2017	28,5	369
	2016	29,3	383
Constância	2020	16,8	68
	2019	18,6	75
	2018	22	88
	2017	26,5	106
	2016	32,8	131
Entroncamento	2020	22,4	491
	2019	25,5	550

	<b>2018</b>	22,4	475
	<b>2017</b>	32,6	686
	<b>2016</b>	27,3	567
<b>Ferreira do Zêzere</b>	<b>2020</b>	17,6	140
	<b>2019</b>	19,3	154
	<b>2018</b>	23,5	188
	<b>2017</b>	25,9	209
	<b>2016</b>	22	179
<b>Mação</b>	<b>2020</b>	19,9	123
	<b>2019</b>	27,6	173
	<b>2018</b>	27,5	174
	<b>2017</b>	23,9	154
	<b>2016</b>	20,6	136
<b>Ourém</b>	<b>2020</b>	21,1	935
	<b>2019</b>	24,4	1074
	<b>2018</b>	23,7	1046
	<b>2017</b>	26,5	1175
	<b>2016</b>	24,7	1107
<b>Sardoal</b>	<b>2020</b>	28,5	106
	<b>2019</b>	22,5	84
	<b>2018</b>	27,3	102
	<b>2017</b>	31,5	119
	<b>2016</b>	20,6	78
<b>Tomar</b>	<b>2020</b>	25,8	948
	<b>2019</b>	28,4	1045
	<b>2018</b>	32	1180
	<b>2017</b>	34,9	1302
	<b>2016</b>	31	1171
<b>Torres Novas</b>	<b>2020</b>	24,2	848
	<b>2019</b>	24,3	848
	<b>2018</b>	27,7	968
	<b>2017</b>	27,6	973
	<b>2016</b>	28,8	1019

<b>Vila Nova da Barquinha</b>	<b>2020</b>	20,1	152
	<b>2019</b>	24,4	182
	<b>2018</b>	18,1	134
	<b>2017</b>	19,8	146
	<b>2016</b>	14,5	106
<b>Almeirim</b>	<b>2020</b>	31,7	710
	<b>2019</b>	28,3	637
	<b>2018</b>	24,3	549
	<b>2017</b>	31,3	712
	<b>2016</b>	25,4	582
<b>Alpiarça</b>	<b>2020</b>	26,8	187
	<b>2019</b>	29,3	207
	<b>2018</b>	22,7	161
	<b>2017</b>	31,9	228
	<b>2016</b>	24,7	178
<b>Benavente</b>	<b>2020</b>	30,9	949
	<b>2019</b>	33,6	1027
	<b>2018</b>	38,6	1165
	<b>2017</b>	35,4	1064
	<b>2016</b>	35,9	1076
<b>Cartaxo</b>	<b>2020</b>	22,1	525
	<b>2019</b>	24,9	594
	<b>2018</b>	26	618
	<b>2017</b>	24,9	593
	<b>2016</b>	23,3	558
<b>Chamusca</b>	<b>2020</b>	22,8	207
	<b>2019</b>	24,6	226
	<b>2018</b>	28,5	264
	<b>2017</b>	28,6	268
	<b>2016</b>	25,6	243
<b>Coruche</b>	<b>2020</b>	32,4	557
	<b>2019</b>	30,5	532
	<b>2018</b>	28,9	510

	<b>2017</b>	26,7	480
	<b>2016</b>	28,5	520
<b>Golegã</b>	<b>2020</b>	23,8	126
	<b>2019</b>	25,5	136
	<b>2018</b>	15,4	83
	<b>2017</b>	24	131
	<b>2016</b>	24,1	133
<b>Rio Maior</b>	<b>2020</b>	25,5	517
	<b>2019</b>	38,1	777
	<b>2018</b>	34,5	702
	<b>2017</b>	35,1	718
	<b>2016</b>	31,5	648
<b>Salvaterra de Magos</b>	<b>2020</b>	29,8	632
	<b>2019</b>	35,1	747
	<b>2018</b>	28	595
	<b>2017</b>	26,9	577
	<b>2016</b>	25,3	545
<b>Santarém</b>	<b>2020</b>	28,2	1610
	<b>2019</b>	31,3	1796
	<b>2018</b>	31	1780
	<b>2017</b>	33,3	1928
	<b>2016</b>	30,7	1788

## ***Anexo VII - Contratos de comodato – Código Civil***

### Capítulo VI

#### Comodato

##### Artigo 1129.º

###### (Noção)

Comodato é o contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir.

##### Artigo 1130.º

###### (Comodato fundado num direito temporário)

1. Se o comodante emprestar a coisa com base num direito de duração limitada, não pode o contrato ser celebrado por tempo superior; e, quando o seja, reduzir-se-á ao limite de duração desse direito.
2. É aplicável ao comodato constituído pelo usufrutuário o disposto nas alíneas a) e b) do artigo 1052.º

##### Artigo 1131.º

###### (Fim do contrato)

Se do contrato e respectivas circunstâncias não resultar o fim a que a coisa emprestada se destina, é permitido ao comodatário aplicá-la a quaisquer fins lícitos, dentro da função normal das coisas de igual natureza.

##### Artigo 1132.º

###### (Frutos da coisa)

Só por força de convenção expressa o comodatário pode fazer seus os frutos colhidos.

##### Artigo 1133.º

###### (Actos que impedem ou diminuem o uso da coisa)

1. O comodante deve abster-se de actos que impeçam ou restrinjam o uso da coisa pelo comodatário, mas não é obrigado a assegurar-lhe esse uso.

2. Se este for privado dos seus direitos ou perturbado no exercício deles, pode usar, mesmo contra o comodante, dos meios facultados ao possuidor nos artigos 1276.º e seguintes.

Artigo 1134.º

(Responsabilidade do comodante)

O comodante não responde pelos vícios ou limitações do direito nem pelos vícios da coisa, excepto quando se tiver expressamente responsabilizado ou tiver procedido com dolo.

Artigo 1135.º

(Obrigações do comodatário)

São obrigações do comodatário:

- a) Guardar e conservar a coisa emprestada;
- b) Facultar ao comodante o exame dela;
- c) Não a aplicar a fim diverso daquele a que a coisa se destina;
- d) Não fazer dela uma utilização imprudente;
- e) Tolerar quaisquer benfeitorias que o comodante queira realizar na coisa;
- f) Não proporcionar a terceiro o uso da coisa, excepto se o comodante o autorizar;
- g) Avisar imediatamente o comodante, sempre que tenha conhecimento de vícios na coisa ou saiba que a ameaça algum perigo ou que terceiro se arroga direitos em relação a ela, desde que o facto seja ignorado do comodante;
- h) Restituir a coisa findo o contrato.

Artigo 1136.º

(Perda ou deterioração da coisa)

1. Quando a coisa emprestada perecer ou se deteriorar casualmente, o comodatário é responsável, se estava no seu poder tê-lo evitado, ainda que mediante o sacrifício de coisa própria de valor não superior.

2. Quando, porém, o comodatário a tiver aplicado a fim diverso daquele a que a coisa se destina, ou tiver consentido que terceiro a use sem para isso estar autorizado, será responsável pela perda ou deterioração, salvo provando que ela teria igualmente ocorrido sem a sua conduta ilegal.

3. Sendo avaliada a coisa ao tempo do contrato, presume-se que a responsabilidade ficou a cargo do comodatário, embora este não pudesse evitar o prejuízo pelo sacrifício de coisa própria.

Artigo 1137.º

(Restituição)

1. Se os contraentes não convencionaram prazo certo para a restituição da coisa, mas esta foi emprestada para uso determinado, o comodatário deve restituí-la ao comodante logo que o uso finde, independentemente de interpelação.

2. Se não foi convencionado prazo para a restituição nem determinado o uso da coisa, o comodatário é obrigado a restituí-la logo que lhe seja exigida.

3. É aplicável à manutenção e restituição da coisa emprestada o disposto no artigo 1043.º

Artigo 1138.º

(Benfeitorias)

1. O comodatário é equiparado, quanto a benfeitorias, ao possuidor de má fé.

2. Tratando-se de empréstimo de animais, as despesas de alimentação destes correm, salvo estipulação em contrário, por conta do comodatário.

Artigo 1139.º

(Solidariedade dos comodatários)

Sendo dois ou mais os comodatários, são solidárias as suas obrigações.

Artigo 1140.º

(Resolução)

Não obstante a existência de prazo, o comodante pode resolver o contrato, se para isso tiver justa causa.

Artigo 1141.º

(Caducidade)

O contrato caduca pela morte do comodatário.



***Anexo VIII - Protocolo de cooperação da CM de Mação com a  
GNR***



## **Protocolo de Cooperação (Contrato de Comodato)**

**O Município de Mação tem como** atribuições a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações nos termos do artigo 2.º e n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação. ---/

**A Guarda Nacional Republicana** é uma força de segurança de natureza militar, que tem como missão, designadamente, a execução da política de segurança interna, prevenção e manutenção da ordem pública e combate dos ilícitos criminais, bem como a prossecução da defesa e garantia da integridade física e segurança de pessoas e bens e demais garantias dos cidadãos. ---/

O presente protocolo estabelece condições de cooperação entre a Câmara Municipal de Mação e a Guarda Nacional Republicana, tendo em vista o reforço dos meios auto necessários a uma mais eficaz ação de prevenção, defesa, proteção e segurança das populações, em especial quanto ao acréscimo de eficácia e eficiência nas ações de policiamento de proximidade no concelho de Mação, de modo a melhor prevenir a segurança dos bens e a integridade física dos cidadãos. ---/

O presente contrato foi aprovado em reunião de Câmara.

Assim, considerando: ---/

- a) O número de ocorrências criminais, nomeadamente contra as pessoas e património registados no concelho; ---/
- b) A necessidade de reforçar medidas de proteção específicas para a segurança das pessoas e bens;
- c) A necessidade crescente de urgentes e eficazes deslocações dos efetivos da Guarda Nacional Republicana; ---/
- d) O aumento de ações de policiamento de proximidade; ---/
- e) A escassez de meios adequados a uma rápida deslocação, com que as forças de segurança, nomeadamente do Posto Territorial de Mação se veem confrontadas. ---/

Vêm,

O **Município de Mação**, designado por “Município”, NIPC 506814343, sito em Rua Padre António Pereira de Figueiredo – Mação, neste ato representado pelo Dr. Vasco António Mendonça Sequeira Estrela, que intervém na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Mação, e em representação do Município de Mação, com competência própria que lhe é conferida pela alínea a) número 1 do artigo 35º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, como primeiro outorgante. ---/

e,

A **Guarda Nacional Republicana**, adiante designada como “GNR”, pessoa coletiva com o n.º 600008878, com sede no Largo do Carmo, 1200-092 Lisboa, neste ato representada pelo Comandante do Comando Territorial de Santarém, Coronel Paulo Jorge Alves Silvério cujos poderes de representação lhe foram conferidos pelo Despacho de 20 de março de 2019, do Exmo. Tenente-General Luís Francisco Botelho Miguel, Comandante Geral da Guarda Nacional Republicana, como segundo outorgante. ---/

Celebrar o presente protocolo, reciprocamente aceite e que se rege pelas seguintes cláusulas: ---/

### **Cláusula primeira**

#### **Objeto**

A primeira outorgante cede à segunda outorgante, em regime de comodato, uma viatura automóvel, ligeiro de passageiros, Marca **RENAULT**, do modelo **CAPTUR**, matrícula **03-TT-74**, melhor identificada no documento “Anexo” ao presente protocolo e que dele faz parte integrante. ---/

### **Cláusula segunda**

#### **Fim**

A segunda outorgante compromete-se a dar a melhor utilização à viatura cedida pela primeira outorgante, designadamente de prevenção e combate aos ilícitos criminais descritos no preâmbulo e nos considerandos do presente protocolo. --  
-/

### **Cláusula Terceira**

#### **Despesas inerentes à viatura**

1. Fica por conta da primeira outorgante a responsabilidade de contratação e pagamento do seguro automóvel (responsabilidade civil). ---/
2. Ficam por conta da segunda outorgante as despesas de manutenção, revisões, inspeções periódicas obrigatórias e as despesas de combustíveis, bem como quaisquer outras despesas decorrentes da utilização do veículo.  
---/

### **Cláusula quarta**

#### **Obrigações do 1º Outorgante**

As despesas inerentes à caracterização, rotativos e dotação de outro equipamento da viatura, de acordo com as Normas de caracterização de Veículos do GNR, são da responsabilidade da primeira outorgante.

### **Cláusula quinta**

#### **Obrigações do 2.º outorgante**

Pelo presente protocolo o segundo outorgante obriga-se a: ---/

- a) Guardar e conservar o veículo objeto do presente protocolo; ---/
- b) Facultar ao primeiro outorgante o exame do veículo, sempre que solicitado; ---/
- c) Não utilizar o veículo para fim diverso daquele a que o mesmo se destina; ---/
- d) Não fazer do veículo uma utilização imprudente; ---/
- e) Não proporcionar a terceiro o uso do veículo, exceto se o primeiro outorgante o autorizar expressamente por escrito; ---/
- f) Restituir o veículo em boas condições, sem prejuízo das deteriorações decorrentes do tempo, do uso normal e prudente do mesmo, findo o prazo de concessão; ---/
- g) Cumprir as demais obrigações previstas legalmente. ---/

### **Cláusula sexta**

#### **Exclusividade**

1. O Veículo ora cedido em regime de comodato ficará adstrito exclusivamente ao Posto Territorial de Mação, sem prejuízo da sua afetação, desde que devidamente justificado, a missões urgentes de emergência, calamidade pública ou equiparáveis, decorrentes das atribuições legais do segundo outorgante. ---/
2. A violação do disposto no número anterior, implica a imediata restituição do veículo ao Município de Mação. ---/

### **Cláusula Sétima**

#### **Prazo**

A presente cedência é feita pelo prazo de dois anos, renováveis automaticamente por iguais períodos, se não for denunciado por qualquer das partes com antecedência de 60 (sessenta) dias sobre o termo do prazo, através da carta registada, com aviso de receção. ---/

### **Cláusula oitava**

#### **Resolução**

Qualquer das partes pode resolver, a todo o tempo o presente acordo, nos termos da lei, com base em incumprimento pela outra parte das obrigações do convencionado e demais obrigações legais. ---/

### **Cláusula nona**

#### **Cessação**

A cessação do acordo, por qualquer forma, torna imediatamente exigível, a entrega do veículo, em perfeito estado de conservação, sem prejuízo das alterações decorrentes do uso normal e prudente do mesmo. --

## **Cláusula décima**

### **Revisão**

O presente protocolo poderá ser revisto por iniciativa de qualquer um dos intervenientes, sempre que razões ponderosas o justifiquem. ---/

## **Cláusula décima primeira**

### **Erros e Omissões**

Quaisquer dúvidas e omissões resultantes da execução do presente protocolo serão apreciadas e esclarecidas pela Câmara Municipal de Mação, aplicando-se as disposições constantes dos artigos 1129.º a 1141.º do Código Civil. ---/

## **Cláusula décima segunda**

### **Lei Aplicável**

Em tudo o que não estiver mencionado no presente protocolo aplica-se supletivamente o disposto na Lei Geral em vigor. ---/

Este documento é composto por cinco páginas, devidamente enumeradas e assinadas pelas partes, e é feito em duplicado, ficando cada um dos outorgantes na posse de um exemplar. ---/

Mação, de março de 2019

O Presidente da Câmara Municipal de  
Mação

O Comandante do Comando Territorial de  
Santarém

Vasco António Mendonça Sequeira  
Estrela,  
Doutor

Paulo Jorge Alves Silvério  
Coronel

## **ANEXO**

(a que se refere a cláusula primeira)

### **Veículo Renault Captur matrícula 03-TT-74**

#### **Características da viatura:**

- Marca: RENAULT
- Modelo: Captur
- Cilindrada: 1461
- Tipo: Passageiros
- Categoria: Ligeiro
- Matrícula: 03-TT-74
- Ano: 2017



- Mês: 10
- Combustível: Diesel
- Cor: Prata
- Chassis: VF12R011558966997
- Peso Bruto: 1755
- Lotação: 5

***Anexo IX - Protocolo de cooperação da CM de Rio Maior com a  
GNR***

## PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO

**O Município de Rio Maior** tem como atribuições a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações nos termos do artigo 2º e nº 2 do artigo 23º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação. -----  
-----

**A Guarda Nacional Republicana** é uma força de segurança de natureza militar, que tem como missão, nomeadamente, a execução da política de segurança interna, prevenção e manutenção da ordem pública, a prossecução da defesa e garantia da integridade física e segurança de pessoas e bens e demais garantias dos cidadãos, através da execução de ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, designadamente em situações de emergência de proteção e de socorro nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves. -----

O presente protocolo estabelece as condições de cooperação entre a Câmara Municipal de Rio Maior e a Guarda Nacional Republicana e tem como objeto contribuir para a redução do número de ocorrências de incêndios rurais e identificação de potenciais agentes causadores, em especial quanto ao acréscimo de eficácia e eficiência nas ações de policiamento, dissuadindo comportamentos que propiciem esses acontecimentos, garantindo assim as ações de prevenção, proteção e segurança das populações, designadamente das mais isoladas, através do reforço dos meios auto. -----  
-----

Assim considerando: -----  
-----

- a) A necessidade de reforçar medidas de proteção específicas, designadamente no que se refere ao patrulhamento preventivo de incêndios rurais, contribuindo para a segurança das pessoas e bens; -----  
-----

- b) A necessidade crescente de urgentes e eficazes deslocações dos efetivos da Guarda Nacional Republicana; -----  
-----
- c) O aumento de ações de policiamento de proximidade tendo em vista a prevenção de incêndios rurais e identificação de potenciais agentes causadores, bem como a dissuasão de comportamentos que propiciem esses acontecimentos; -----
- d) A carência de meios adequados a uma rápida deslocação, com que as forças de segurança, nomeadamente do Posto Territorial de Rio Maior se veem confrontadas. -----

Vêm,

O **Município de Rio Maior**, designado por “Município”, NIPC 505 656 000, sito em Praça da República- Rio Maior, neste ato representado por Luís Filipe Santana Dias, que intervém neste ato na qualidade de Presidente da Câmara de Rio Maior e em representação do Município de Rio Maior, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea a) número 1 do artigo 35º ao Anexo I aprovado pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação, como primeiro outorgante.

e,

**A GUARDA NACIONAL REPUBLICANA**, adiante designada abreviadamente por “GNR”, pessoa coletiva com o n.º 600008878, com sede no Largo do Carmo, 1200-092 Lisboa, neste ato representada pelo Comandante do Comando Territorial de Santarém, Coronel Gonçalo Nuno Silva Gonçalves de Carvalho cujos poderes de representação lhe foram conferidos por Despacho de 16 de dezembro de 2021, do Exmo. Brigadeiro-general António Manuel Oliveira Bogas, Comandante do Comando da Administração dos Recursos Internos, como segundo outorgante. -----

Celebrar o presente protocolo, reciprocamente aceite e que se rege pelas seguintes cláusulas: -----

#### **Cláusula primeira**

O primeiro outorgante cede ao segundo outorgante, em regime de comodato, uma viatura automóvel, ligeiro de passageiros, marca **DACIA**, modelo **DUSTER 1.5 BLUE DCI**, matrícula **AH-11-PG** que é melhor identificada no documento “Anexo” ao presente protocolo e que dele faz parte integrante. -----  
-----

### **Cláusula segunda**

O segundo outorgante compromete-se a dar a melhor utilização à viatura cedida pelo primeiro outorgante, designadamente nas medidas de prevenção de incêndios rurais descritas no preâmbulo e nos considerandos do presente protocolo. -----  
-----

### **Cláusula terceira**

1. Fica por conta do primeiro outorgante a responsabilidade de contratação e pagamento do seguro automóvel. -----  
-----
2. Ficam por conta do segundo outorgante as despesas de manutenção, revisões e inspeções periódicas obrigatórias. -----  
-----
3. O segundo outorgante assume as despesas com os combustíveis, bem como quaisquer outras despesas decorrentes da utilização do veículo e que não se incluam nas indicadas no número anterior. -----  
-----

### **Cláusula quarta**

Pelo presente protocolo o segundo outorgante obriga-se a: -----  
-----

- a) Guardar e conservar o veículo objeto do presente protocolo; -----  
-----
- b) Facultar ao primeiro outorgante o exame do veículo, sempre que solicitado; ----  
-----
- c) Não utilizar o veículo para fim diverso daquele a que o mesmo se destina; -----  
-----
- d) Não fazer do veículo uma utilização imprudente; -----  
-----
- e) Não proporcionar a terceiro o uso do veículo, exceto se o primeiro outorgante o autorizar expressamente; -----  
-----
- f) Restituir o veículo em boas condições, sem prejuízo das deteriorações decorrentes do tempo e do uso normal e prudente do mesmo, findo o prazo do presente protocolo; -----
- g) Cumprir as demais obrigações previstas legalmente. -----  
-----

#### **Cláusula quinta**

A despesas inerentes à caracterização, rotativos e dotação de outro equipamento da viatura, de acordo com as Normas de caracterização de Veículos da GNR, é responsabilidade do primeiro outorgante. -----  
-----

#### **Cláusula sexta**

1. O veículo ora cedido em regime de comodato ficará adstrito exclusivamente ao Posto Territorial de Rio Maior, sem prejuízo da sua afetação, desde que devidamente justificado, a missões urgentes, de emergência, calamidade pública ou equiparáveis, decorrentes das atribuições legais do segundo outorgante. -----  
-----
2. A violação do disposto no número anterior, implica a imediata restituição do veículo ao Município de Rio Maior. -----  
-----

#### **Cláusula sétima**

A presente cedência é feita pelo prazo de dois anos, renováveis automaticamente por iguais períodos, se não for denunciado por qualquer das partes com antecedência de 60 (sessenta) dias sobre o termo do prazo, através de carta registada. -----  
-----

#### **Cláusula oitava**

Qualquer das partes pode resolver, a todo o tempo, o presente acordo, nos termos da lei, com base em incumprimento pela outra parte das obrigações do convencionado e demais obrigações legais.

#### **Cláusula nona**

A cessação do presente acordo, por qualquer forma, torna imediatamente exigível a entrega do veículo em perfeito estado de conservação, sem prejuízo das alterações decorrentes do uso normal e prudente do mesmo. -----  
-----

### **Cláusula décima**

O presente protocolo poderá ser revisto por iniciativa de qualquer um dos intervenientes, sempre que razões ponderosas o justifiquem. -----  
-----

### **Cláusula décima primeira**

Quaisquer dúvidas e omissões resultantes da execução do presente protocolo serão apreciadas e esclarecidas pela Câmara Municipal de Rio Maior, aplicando-se as disposições constantes dos artigos 1129º a 1141º do Código Civil. -----  
-----

### **Cláusula décima segunda**

Em tudo o que não estiver mencionado no presente protocolo aplica-se supletivamente o disposto na lei geral em vigor. -----  
-----

Este documento é composto por cinco páginas, devidamente numeradas e assinadas pelas partes, e é feito em duplicado, ficando cada um dos outorgantes na posse de um exemplar. -----

Rio Maior, 02 de março de 2022.

O Presidente da Câmara Municipal de Rio  
Maior

O Comandante do Comando Territorial de  
Santarém

Luís Filipe Santana Dias, Eng.º

Gonçalo Nuno Silva Gonçalves de Carvalho  
Coronel

### **ANEXO**

*(a que se refere a cláusula primeira)*

### **Características da viatura:**

- Marca: DACIA DUSTER
- Modelo: DUSTER1.5 BLUE DCI
- Cilindrada: 1461 cc
- Tipo: Passageiros
- Categoria: Ligeiro
- Matrícula: AH-11-PG
- Ano: 2021-08-16
- Combustível: Diesel
- Cor: Branco
- Chassis: VF1HJD40X67648154