

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**2019/2020**



**TII**

**O PAPEL DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NO CONTEXTO  
DO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA.**

**Rui Alberto Ribeiro Veloso  
CORONEL GNR**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O PAPEL DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NO**  
**CONTEXTO DO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO**  
**CRIMINAL**

**COR GNR Rui Alberto Ribeiro Veloso**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2020



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O PAPEL DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NO**  
**CONTEXTO DO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO**  
**CRIMINAL**

**COR GNR Rui Alberto Ribeiro Veloso**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Pedrouços 2020



### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, **Rui Alberto Ribeiro Veloso**, declaro por minha honra que o documento intitulado “O PAPEL DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NO CONTEXTO DO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020** no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 09 de junho de 2020

Cor GNR Rui Alberto Ribeiro Veloso



## **Agradecimentos**

Este trabalho é fruto do contributo de várias pessoas que, devido à sua permanente disponibilidade, incentivo e, acima de tudo, amizade, se justifica agradecer.

Ao meu orientador, Professor Doutor José Fontes, pelo tempo, saber, exigência e paciência que demonstrou para nortear e orientar este estudo.

Ao Coronel da GNR, Arménio Pedroso, pela amizade demonstrada e inexcedível disponibilidade para me acompanhar e aconselhar nos momentos mais difíceis.

Aos digníssimos Oficiais da GNR que abdicaram do seu tempo e comigo livremente ponderaram, refletiram, e trocaram ideias que, em muito, contribuíram para sustentar este estudo.

À minha família, a quem tudo devo.

Aos militares do Destacamento de Trânsito de Carcavelos, que tanto me ajudaram no início da minha carreira.

Aos Oficiais, Sargentos e Guardas da Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS), fonte de inspiração para qualquer Comandante.

Por fim, mas não menos importante, aos meus ilustres camaradas auditores do CPOG, em particular ao meu camarada de Curso, Coronel António Bogas, pelo inexcedível apoio mútuo e constante troca de ideia e desabafos.

*A todos um profundo e sentido bem-haja*



## Índice

1. Introdução .....	1
2. Segurança e Investigação Criminal .....	4
2.1. Os novos desafios à Segurança: <i>breve reflexão</i> .....	4
2.2. O Sistema de Segurança Interna.....	5
2.2.1. Definição de conceitos .....	6
2.2.2. O Modelo em vigor: <i>sistema dual</i> .....	7
2.2.3. Domínios fundamentais.....	9
2.3. Síntese conclusiva .....	10
3. O Sistema de Investigação Criminal .....	12
3.1. Definição de conceitos.....	12
3.2. A Lei Quadro da Política Criminal e a atual Lei de Política Criminal .....	14
3.3. A Lei de Organização da Investigação Criminal .....	14
3.3.1. Linhas e princípios de orientação .....	15
3.3.2. Breve reflexão crítica: <i>incongruências e disfunções</i> .....	17
3.4. Síntese conclusiva .....	20
4. A Investigação Criminal na Guarda Nacional Republicana .....	22
4.1. Competências .....	22
4.2. Estrutura atual .....	22
4.3. Breve reflexão crítica: <i>virtuosidades e desafios</i> .....	24
4.4. Síntese conclusiva .....	30
5. Conclusões .....	31
Referências Bibliográficas .....	36

## Índice de Anexos

Anexo A – Lista de crimes de prevenção e investigação prioritária .....	Anx A - 1
Anexo B – Lista de crimes da competência reservada da PJ .....	Anx B - 1
Anexo C – Estrutura de IC da GNR: Anexo C do Despacho N.º 18/14-OG .....	Anx C - 1



### **Índice de Apêndices**

Apêndice A – Modelo de Análise ..... Apd A - 1

### **Índice de Figuras**

Figura n.º 1 – Sistema de Forças ..... 8

Figura n.º 2 – Estrutura conceptual ..... Apd A - 2



## **Resumo**

A Investigação Criminal, ao prosseguir, como fim, a realização da justiça, constitui-se como um pilar fundamental da segurança de uma sociedade democrática que tem como premissa viver numa ordem social que garanta a efetivação plena dos direitos e liberdades dos seus cidadãos.

Neste enquadramento, definiu-se como objeto de estudo, o atual posicionamento e contributo da Guarda Nacional Republicana (GNR) no âmbito do Sistema de Investigação Criminal, procurando identificar medidas que possam vir a ser adotadas para melhorar a sua participação no referido Sistema.

No desenvolvimento deste trabalho, utilizou-se um raciocínio indutivo e uma estratégia de investigação qualitativa, sendo o desenho de pesquisa do tipo estudo de caso. Os instrumentos de recolha de dados assentaram em pesquisas documentais, nomeadamente fontes primárias.

Da investigação concluiu-se que a GNR é um Órgão de Polícia Criminal com grande capacidade para desenvolver atividades de investigação criminal em todo o seu espectro, desde a pequena criminalidade comum e de proximidade, até à criminalidade violenta e grave.

Pelas suas especificidades e capacidades distintivas, a GNR poderá valorizar e potenciar a sua contribuição neste âmbito, se prestar especial atenção, enquanto prioridade estratégica, aos desenvolvimento e reforço qualitativos das áreas de investigação da criminalidade tributária e ambiental.

## **Palavras-chave**

Segurança Interna — Investigação Criminal — Guarda Nacional Republicana — Lei de Organização da Investigação Criminal





**Abstract**

*Criminal investigation by pursuing as an end the fulfilment of justice, constitutes a fundamental pillar of security of a democratic society whose premise is to live in a social order that guarantees the full enforcement of the rights and freedoms of its citizens.*

*In this context it was defined as study object the current positioning and contribution of the Guarda Nacional Republicana (GNR) within the scope of the Portuguese Criminal Investigation System, seeking to identify measures that may be adopted to improve its participation in that system.*

*In the development of this essay, an inductive reasoning and a qualitative research strategy was used, and the research design chosen was the case study. The data collection tools were namely based on primary sources documental research.*

*This research concluded that GNR is a Law Enforcement Force with great capacity to develop criminal investigation activities in its full spectrum, since the minor and common criminality up to serious and violent crimes.*

*Due to its specificities and distinctive capabilities GNR will be able to maximise and enhance its contribution in this context if it pays special attention to the qualitative development of tax investigation and environment crimes reinforcement areas, as a strategic priority.*

**Keywords**

*Internal security — Criminal investigation — Guarda Nacional Republicana — Portuguese Criminal investigation law.*



## Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

### A

AJ	Autoridade Judiciária
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira

### C

CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CPP	Código de Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTer	Comando Territorial

### D

DSEPNA	Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente
--------	--

### E

EMP	Estatuto do Ministério Público
-----	--------------------------------

### F

FS	Força de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança

### G

GNR	Guarda Nacional Republicana
-----	-----------------------------

### I

IC	Investigação Criminal
IUM	Instituto Universitário Militar

### L

LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal



LPC	Lei de Política Criminal
LPP	Lei Processual Penal
LQPC	Lei Quadro da Política Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
<b>N</b>	
NIAVE	Núcleo de Investigação e de Apoio a Vítimas Específicas
NICCOA	Núcleo de Investigação de Crimes e Contraordenações Ambientais
<b>O</b>	
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OPC	Órgão de Polícia Criminal
<b>P</b>	
PCCCOFSS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Marítima
PSP	Polícia de Segurança Pública
<b>Q</b>	
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
<b>R</b>	
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RGIT	Regime Geral das Infrações Tributárias
<b>S</b>	
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras



SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SI	Segurança Interna
SIC	Sistema de Investigação Criminal
SIIC	Secção de Informações e Investigação Criminal
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SMMP	Sindicato dos Magistrados do Ministério Público
SSI	Sistema de Segurança Interna
<b>T</b>	
TII	Trabalho de Investigação Individual
TN	Território Nacional
TRL	Tribunal da Relação de Lisboa
<b>U</b>	
UAF	Unidade de Ação Fiscal
UE	União Europeia
UI	Unidade de Intervenção
UIF	Unidade de Informação Financeira



## 1. Introdução

No contexto dos principais riscos e ameaças à segurança do século XXI, suscitam particular preocupação os fenómenos relacionados com o tráfico de pessoas, de armas e de droga, o terrorismo, o cibercrime, a criminalidade ambiental, a moderna criminalidade económico-financeira e, num patamar menos enfatizado, mas não menos crítico, os fluxos de migração ilegal, as doenças e pandemias internacionais.

As Forças e Serviços de Segurança (FSS), nas dimensões nacional, europeia e internacional, necessitam de proceder a uma constante monitorização preventiva de todos estes fenómenos criminais e dinâmicas que lhes estão associadas, incrementando um esforço prospetivo coordenado, eficaz e operativo, tendente à mitigação dos riscos.

A presente investigação, subordinada ao tema “O papel da Guarda Nacional Republicana no contexto do Sistema de Investigação Criminal”, analisa as competências e a atividade desenvolvida pela Guarda Nacional Republicana (GNR), no âmbito do Sistema de Segurança Interna (SSI) e do Sistema de Investigação Criminal (SIC), visando, com os seus resultados, contribuir para que a GNR possa otimizar a resposta ao nível da prevenção e investigação criminais, e conseqüentemente, valorizar a sua Missão e fortalecer o sentimento de segurança dos cidadãos.

Neste enquadramento, definiu-se como objeto de estudo o atual posicionamento e contributo da GNR no âmbito do SIC, procurando identificar medidas que possam vir a ser adotadas para melhorar a sua participação no referido Sistema.

A investigação encontra-se delimitada nos seguintes modos: *(i)* Delimitação temporal, reporta-se desde a implementação da primeira Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), em 2000, até à atualidade, uma vez que foi a partir deste normativo legal que a Investigação Criminal (IC) em Portugal e, em especial, para a GNR, sofreu grandes alterações; *(ii)* Delimitação espacial, reporta-se ao Território Nacional (TN), no âmbito do SIC, onde a GNR possui competências, próprias e delegadas de IC, nos termos da sua Lei Orgânica e da Lei Processual Penal (LPP); *(iii)* Delimitação de conteúdo, reporta-se à atividade desenvolvida pela GNR, de acordo com o preceituado na atual LOIC, seguindo os objetivos, prioridades e orientações definidos na Lei de Política Criminal (LPC).

Considerando o objeto de estudo formulado, procede-se à definição do seguinte Objetivo Geral (**OG**): Analisar o papel da GNR no contexto do SIC, face à atual LPP.

Para se alcançar o OG foram definidos os seguintes Objetivos Específicos (OE):



**OE1:** Analisar se o domínio da IC, no contexto da Segurança Interna, encontra enquadramento e estruturas que o desenvolvam de forma a responder eficazmente ao combate e repressão da criminalidade.

**OE2:** Analisar as mudanças ocorridas na IC decorrentes da LOIC, e se esta Lei se encontra ajustada para garantir o eficaz funcionamento do SIC.

**OE3:** Identificar as áreas estratégicas e algumas das medidas que poderão ser desenvolvidas para melhorar o contributo da GNR no atual contexto do SIC, formuladas com base em evidências de natureza jurídico-processuais e organizacionais.

Para orientar o processo de investigação, definiu-se uma Questão Central (QC) e três Questões Derivadas (QD):

**QC:** Qual o papel da GNR no contexto do SIC, face à atual LPP?

**QD1:** O domínio da IC, no contexto da Segurança Interna, encontra enquadramento e estruturas que o desenvolvam de forma a responder eficazmente ao combate e repressão da criminalidade?

**QD2:** A atual LOIC garante um eficaz funcionamento do SIC?

**QD3:** Quais as áreas estratégicas a desenvolver e medidas a adotar, para melhorar o contributo da GNR no atual contexto do SIC?

Em termos metodológicos, este estudo assenta num raciocínio indutivo e numa estratégia de investigação qualitativa, de natureza essencialmente empírica e descritiva, sendo o desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

Quanto ao método, os instrumentos de recolha de dados assentaram em pesquisas documentais, com especial incidência em obras de natureza jurídica, fontes primárias (legislação estruturante), decisões judiciais dos tribunais superiores, pareceres da Procuradoria-Geral da República (PGR) e em documentação interna da GNR.

Numa sequência lógica e racional, o presente trabalho, para além da introdução e das conclusões, encontra-se estruturado em mais três capítulos.

Na introdução, são apresentados o enquadramento e a justificação do tema, o objeto do estudo e sua delimitação, os objetivos e as questões da investigação e uma breve síntese da metodologia de investigação e da organização do estudo.

No segundo capítulo, abordam-se os atuais desafios à segurança, considerada numa perspetiva abrangente, e procede-se à análise e à definição de vários conceitos, onde se inclui o de Segurança Interna (SI). Também se estuda o modelo de SI em vigor, enfatizando a



análise dos diferentes domínios de atuação da SI: prevenção, ordem pública, informações e investigação criminal. Desta forma, responde-se à QD1.

No terceiro capítulo, é tratado o SIC, onde a Lei Quadro da Política Criminal (LQPC), a LPC e a LOIC, assumem especial destaque. Prossegue-se com uma análise mais pormenorizada à LOIC, onde se abordam as suas linhas e princípios de orientação, e sobre a qual se apresenta uma *reflexão crítica*, tendo como referência a repartição de competências entre Órgãos de Polícia Criminal (OPC), com especial incidência sobre a GNR. Desta forma, responde-se à QD2.

No quarto capítulo, estuda-se a IC da GNR e efetua-se uma *reflexão crítica*, perspetivando-se as áreas estratégicas e algumas das medidas que se consideram pertinentes para melhorar o contributo da GNR no atual contexto do SIC. Desta forma, responde-se à QD3.

Nas conclusões, apresenta-se uma síntese do trabalho, a avaliação dos resultados obtidos em relação aos objetivos traçados, incluindo um sumário com as grandes linhas do procedimento metodológico, e responde-se à QC da investigação, elencando os contributos para o conhecimento, algumas recomendações e sugestões para pesquisas futuras.

O presente estudo foi desenvolvido de acordo com o Modelo de Análise apresentado em Apêndice A.

Por fim, importa referir que, de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro, diploma que aprova a orgânica do ensino superior militar, a presente investigação insere-se no Domínio dos Elementos Nucleares das Ciências Militares, na Área de *Estudos de Segurança Interna e dos Fenómenos Criminais*.



## 2. Segurança e Investigação Criminal

Vivemos numa sociedade multirrisco, em que as redes criminosas organizadas e o terrorismo em grande escala constituem uma grave ameaça para a segurança de qualquer Estado e para a segurança e vida dos seus cidadãos. A avaliação das atuais ameaças revela que os grupos criminosos têm vindo a tornar-se cada vez mais multifacetados e globalizados nas suas práticas e alcance geográfico.

É neste contexto de complexidade da sociedade global e de constante mutação do quadro de riscos e ameaças, que se exige ao Estado a assunção de uma matriz concetual de segurança mais alargada, incluindo as dimensões externa e interna, e capaz de promover dinâmicas de intervenção em rede, envolvendo os diferentes atores na defesa e proteção das pessoas, do território e da sociedade.

### 2.1. Os novos desafios à Segurança: *breve reflexão*

*A afirmação de um novo conceito de segurança, abrange as dimensões sociais, políticas, económicas e não exclusivamente a militar, centrado no individuo e não no Estado, alargado a novas áreas e assumindo uma visão subjetiva.*

(Lourenço, 2019)

Neste século, as ameaças à segurança, dos Estados e dos cidadãos, transfiguraram-se, tornando-se cada vez mais polimorfos, assimétricos e violentos, movendo-se no ciberespaço e projetando-se sem limites territoriais, ainda que, em última análise, as consequências da sua existência ou concretização aconteçam no interior das tradicionais fronteiras políticas e de soberania dos Estados (Garcia, 2015). O ambiente internacional é atualmente de grande imprevisibilidade, com a prevalência de ameaças e riscos de tipo não convencional (MDN, 2020).

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, identifica as principais ameaças à Segurança Nacional, sejam as *ameaças de natureza global*: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade e pirataria; sejam os *riscos de natureza ambiental*: alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, ocorrência de ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, pandemias e outros riscos sanitários.

O atual período que se está a viver, com a pandemia provocada pelo COVID-19, é bem elucidativo dos efeitos devastadores que este tipo de eventos provoca na sociedade, não só ao nível da saúde pública, mas também ao nível da segurança.





## 2.2. O Sistema de Segurança Interna

A nossa Lei Fundamental estabelece como tarefas fundamentais do Estado a garantia dos direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito democrático, bem como a defesa da legalidade, a garantia da Segurança Interna e dos direitos dos cidadãos (art.º 9.º, alínea *b*) e art.º 272.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa [CRP]).

Em matéria de SI, o desenvolvimento dos princípios constitucionais concretiza-se através da Lei de Segurança Interna (LSI) – Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

A LSI estabelece um conceito abrangente e holístico da atividade de SI. Este conceito alargado impulsiona o desenvolvimento e força a adoção de uma adequada coordenação multi-institucional e de uma arquitetura de segurança cooperativa (Garcia, 2015).

Ao nível nacional, interliga-se com as diferentes áreas do Governo, designadamente, da Defesa, das Finanças, da Justiça e das Obras Públicas e Comunicações, cooperando e articulando-se, estratégica e operacionalmente, com as Forças Armadas, Magistraturas, Serviços de Emergência e Proteção Civil e Sistema de Informações. Também interage com as polícias municipais e empresas de segurança privada.

No plano internacional, a atividade de SI projeta-se como parte integrante das dimensões regional e global da segurança, acolhendo, de forma muito especial, as perspetivas e dinâmicas de construção do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, da União Europeia (UE) (Pedroso, 2009). A SI é um fator crucial para a credibilidade do Estado na ordem externa, essencial para o clima de confiança necessário ao investimento, turismo e outras atividades relevantes para o interesse nacional (Lourenço, Lopes, Rodrigues, Costa & Silvério, 2015).

A CRP não define o conceito de SI, referindo apenas, no art.º 272.º, n.º 1, quem a deve garantir – “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a Segurança Interna e os direitos dos cidadãos”<sup>1</sup>.

Perante esta configuração constitucional, a conceção funcional de *polícia* adquiriu outra abrangência, já não se confinando a uma atividade de cariz negativo, de restrição de direitos, antes se alarga a intervenções vinculadas de proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (PGR, 2008).

---

<sup>1</sup> Em sentido material, Marcello Caetano (1991, pp. 1150-1153), define polícia como “o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”.



Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993), sublinham a existência de uma obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais, que funciona não só como limite, mas também como fim da atuação de polícia.

#### 2.2.1. Definição de conceitos

(i) **Segurança Interna (SI)** – Nos termos do art.º 1.º da LSI, a SI constitui-se como:

a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática [...] prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.

Do ponto de vista da sua integração no modelo de organização, política e jurídica, em que assenta o Estado de Direito democrático, acompanha-se o pensamento de Pedroso (2009, pp. 46-47), quando refere que:

O conceito de Segurança Interna adotado em Portugal promove e respeita justos equilíbrios entre liberdade e segurança; entre autoridade e proporcionalidade no uso legítimo da força no seu exercício; entre os interesses do Estado, da sociedade e dos cidadãos; entre a preservação dos poderes de soberania e a colocação de alguns dos seus atributos sob partilha e gestão comum, no âmbito de compromissos internacionais.

(ii) **Forças e Serviços de Segurança (FSS)** – Para a prossecução da atividade de SI, o SSI dispõe das FSS, tal como previsto e estabelecido no art.º 25.º da LSI.

Ao abrigo deste diploma legal e sob o ponto de vista funcional, são FSS a GNR, a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), e o Serviço de Informações de Segurança (SIS). Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

Segundo Canas (2015), à luz do *critério formal*, por designação expressa nos respetivos diplomas orgânicos, só a GNR e a PSP são forças de segurança (FS), fazendo com que os restantes organismos sejam entendidos como serviços de segurança.

Bacelar Gouveia (2018), por aplicação conjunta dos *critérios estrutural e funcional*, alcança idêntica distinção, que também é defendida por Ferreira de Oliveira, citado por Nelson



Lourenço, ao estabelecer a classificação de FS em função da abrangência das missões atribuídas e da capacidade para manter e restabelecer a ordem pública, porque dispõem de meios e treino para utilizar a força de modo organizado e em grandes eventos, durante longos períodos (Oliveira, 2006, cit. por Lourenço *et al.*, 2015, p. 57).

Acolhendo este entendimento, considera-se que apenas a GNR e a PSP devam ser consideradas como FS.

### 2.2.2. O Modelo em vigor: *sistema dual*

O modelo do SSI corresponde à definição da estratégia política, sobre a organização e meios afetos à função segurança, tendo em conta os limites consagrados na CRP, e a dinâmica evolutiva do quadro de ameaças e riscos emergentes, num ambiente de segurança marcado pela incerteza e mudança acelerada<sup>2</sup>.

A par do alargamento à proteção do ambiente, à proteção e socorro e à saúde pública, com a LSI de 2008, o conceito de SI passou a incluir a palavra *reprimir*, consagrando a atividade de IC como uma das valências ou níveis de intervenção da SI, como reconhece José Braz, na argumentação de discordância com a opção legislativa adotada (Lúcio, Barreiros & Braz, 2011, p. 77). Para este Autor, esta opção “visou, obviamente, deslocar este importante instrumento da esfera penal para a esfera da segurança”, defendendo mesmo que, a atual LSI está “contaminada pela neurose securitária [...]”.

Nos termos do art.º 11.º da LSI, constituem órgãos do SSI: o Conselho Superior de Segurança Interna; o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI); e, o Gabinete Coordenador de Segurança. A atividade operacional é executada pelas FSS, que atuam em todo o seu espectro.

Ao SGSSI são atribuídas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional sobre todas as FSS (art.º 15.º a 19.º da LSI), podendo proceder ao planeamento, atribuição e controlo de missões que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes FSS, de acordo com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS).

Na dependência e sob coordenação do SGSSI, destaca-se a existência de um Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI), constituindo-se como um instrumento decisivo no combate aos fenómenos criminais graves, organizados, transnacionais, incluindo o terrorismo.

---

<sup>2</sup> Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março.



No que concerne às FSS, exercem funções de SI e constituem o seu *núcleo duro*, a GNR, a PSP, a PJ, o SEF e o SIS, ficando a este último vedado o exercício de atividades de polícia.

A GNR e PSP são as duas FS do SSI, com atribuições praticamente semelhantes, do ponto de vista funcional, mas com natureza distinta: a GNR é “uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas” (art.º 1.º da Lei Orgânica da GNR [LOGNR] - Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro). A coexistência de duas FS, com idênticas atribuições, mas de natureza diferente, caracteriza o SSI português como *sistema dual*.

Pela sua natureza e polivalência, a GNR encontra o seu posicionamento institucional no conjunto das forças militares e das FSS, sendo a única FS com natureza e organização militares (GNR, 2020a) (*cf.* Figura 1).



Figura 1 – Sistema de Forças

Fonte: GNR (2020a)

No âmbito da missão geral de ambas as FS, o elemento diferenciador mais evidente é de natureza geográfica, a GNR assume a responsabilidade de segurança em 94% do território, onde reside 54% da população, enquanto a PSP exerce as suas competências nos espaços mais densamente povoados – cerca de 6% do território e 46% da população.

Quanto à GNR, como atribuições distintivas, relevam-se as missões militares e de prestação das honras de Estado, em cooperação com as Forças Armadas, bem como as responsabilidades próprias em matéria de emergência, proteção e socorro<sup>3</sup>, de polícia fiscal e ambiental e de vigilância e controlo da costa e mar territorial.

<sup>3</sup> *Cfr.* Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro, que cria a Unidade de Emergência de Proteção e Socorro (UEPS).



### 2.2.3. Domínios fundamentais

A SI, enquanto atividade conduzida pelo Estado, concretiza-se nos seguintes domínios:

- (i) *Prevenção da Criminalidade;*
- (ii) *Ordem Pública;*
- (iii) *Informações;*
- (iv) *Investigação Criminal.*

**Prevenção da Criminalidade** – No Estado de Direito democrático, a prevenção é a função prioritária do SSI, devendo encimar todos os modelos e estratégias de intervenção policial.

Todas as FSS atuam no domínio da prevenção, com a finalidade de evitar ocorrências atentatórias à vida e integridade físicas das pessoas e seus bens, à paz pública e à ordem democrática, sendo o esforço diferenciado pelas especificidades orgânica, estatutária e institucional de cada uma dessas FSS (Lourenço *et al.*, 2015).

Tal como definido pela *Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade*,

a prevenção da criminalidade abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas diretas de dissuasão de atividades criminosas, quer através de políticas e ações destinadas a reduzir os fatores potenciadores das causas da criminalidade [...].  
(UE, 2009, p. 45)

É neste conceito que devem ser considerados os modelos e programas específicos de policiamento de proximidade e segurança comunitária desenvolvidos pela GNR e PSP.

**Ordem Pública** – Constitui-se como a atividade mais tradicional da SI, desenvolvida, em especial, pela GNR e PSP, visando criar ou restabelecer as condições indispensáveis ao normal funcionamento das instituições democráticas, ao regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e ao respeito pela legalidade democrática.

A noção de ordem pública é suscetível de várias conceções. Fernandes e Valente (2005, p.39), entendem-na com “a ordem exterior e material, fundada no direito e tendo como fim a prevenção e controlo de perigos para interesses legalmente protegidos, através de atos de autoridade, fundados na lei, restritivos dos direitos e liberdades dos cidadãos”.

Para Jorge Miranda, a ordem pública consiste no “conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais” (Miranda, 1994, cit. por Fernandes & Valente, 2005, p. 39).



**Informações** – Compreende o conjunto de atividades destinadas a promover, de forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão de informação respeitantes à SI e à prevenção e repressão da criminalidade.

Este domínio incorpora duas dimensões distintas, mas interligadas: a estratégica e prospetiva – *informações de segurança*; e a tática ou operativa – *informações policiais*, enquanto atividade instrumental, destinada à IC, segurança e ordem pública.

O SIS, neste domínio da SI, é a entidade com responsabilidades primárias.

As FSS exercem a atividade de informações ao nível das suas competências materiais e territoriais, constituindo-se como fontes fundamentais de alimentação dos sistemas de informações, estando obrigadas aos deveres de cooperação e coordenação entre si. Estas informações policiais são indissociáveis do trabalho policial, tanto em matéria de prevenção da criminalidade, como na sua investigação.

**Investigação Criminal** – Esta atividade compreende o conjunto de procedimentos normalizados e disciplinados que, nos termos da LPP, se destinam a alcançar o conhecimento sobre a existência de um crime, ao mesmo tempo que procura descobrir os seus autores e o aferimento da sua responsabilidade.

Todos os OPC atuam neste domínio, quer os de competência genérica – GNR, PSP e PJ – quer os de competência específica, designadamente o SEF e a Polícia Marítima (PM), entre outros.

À PJ é atribuída competência para a investigação da criminalidade mais complexa, enquanto à GNR e à PSP é dada primazia na IC que apela a competências ligadas à eficácia de proximidade.

O aprofundamento deste conceito, suas dinâmicas e interações, serão desenvolvidos no capítulo seguinte.

### **2.3. Síntese conclusiva**

O carácter estruturante da SI e a sua contribuição para assegurar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, constitui um dos pilares fundamentais do Estado de Direito democrático.

A atividade de SI é enquadrada nos termos da CRP e da Lei, designadamente da LPP e das Leis Orgânicas das FSS, que a exercem de acordo com os princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas da política de SI.

Os domínios centrais da atividade de SI são: prevenção da criminalidade; ordem pública; informações; e investigação criminal.



No que se refere à IC, apesar da LSI não a considerar expressamente na definição de SI, esta apresenta-se como o ponto de ligação entre a SI e a justiça penal, porque, como nos refere Bacelar Gouveia (2018), a prática dos crimes dificilmente pode artificializar a distinção entre a dimensão preventiva e a dimensão repressiva da atividade criminosa. Ou seja, perante um facto ocorrido, a IC faz a transição de uma dimensão policial para uma dimensão punitiva de natureza criminal.

No mesmo sentido, Nelson Lourenço (*et al.*, 2015, p. 82), quando considera que “a investigação criminal deve ser entendida como o “*link*” entre a atividade de segurança interna e a justiça, atestando a sua indissociável complementaridade”.

Como assinala Bacelar Gouveia (2018, p. 558):

[...] o legislador português fez a opção de conceder às polícias administrativa, gerais e especiais, atribuições em matéria de investigação criminal, considerando-as órgãos de polícia criminal, pelo que se enfrenta um duplo papel que a função polícia exerce, pertencendo simultaneamente à segurança interna e à justiça penal.

No entanto, importa ter em conta que a *policialização* da IC e o seu posicionamento na SI, não a torna extraprocessual, ou seja, não a retira do quadro da ação penal.

Face ao exposto ao longo do presente capítulo, considera-se respondida a **QD1**: O domínio da IC, no contexto da Segurança Interna, encontra enquadramento e estruturas que o desenvolvam de forma a responder eficazmente ao combate e repressão da criminalidade?

Desta forma, foi também alcançado o **OE1** deste trabalho.





### 3. O Sistema de Investigação Criminal

Perante as crescentes complexidades do ambiente global de segurança, para que Portugal possa continuar a ser um dos países mais seguros do mundo<sup>4</sup>, impõe-se uma permanente evolução e adaptação da Política Criminal aos problemas emergentes, com objetivos, prioridades e orientações bem definidas em matéria de prevenção da criminalidade e IC, e com novas estratégias de cooperação e de coordenação entre FSS, OPC e Autoridades Judiciárias (AJ).

Ao nível da criminalidade, de acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI 2018), ao longo dos últimos anos, em Portugal, verifica-se uma diminuição sustentada dos índices de criminalidade, e, em especial, da criminalidade violenta e grave.

Segundo este Relatório, os bons resultados de 2018 são a consequência de medidas preventivas bem-sucedidas e do trabalho de IC efetuado pelos diversos OPC no quadro das suas competências, desenvolvidas no âmbito de um SIC que se tem revelado resiliente e credível.

Para estudo e análise do SIC, deve ter-se em conta a legislação de enquadramento e a que dita a sua organização e funcionamento, nomeadamente a LOIC, a LQPC (Lei n.º 17/2006, de 23 de maio) e a LPC (Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto).

#### 3.1. Definição de conceitos

(i) **Polícia judiciária**<sup>5</sup> – Enquanto a polícia administrativa atua *sob direção da Administração Pública*, a atividade de polícia judiciária é exercida pelos OPC que, no processo, atuam na dependência funcional das AJ.

Como refere Catarina Sarmiento e Castro (2003, p. 101) “as funções de polícia judiciária, ao contrário das de mera polícia administrativa, implicariam a investigação criminal bem como a perseguição e captura dos criminosos enquanto tarefa de coadjuvação das autoridades judiciárias [...]”.

(ii) **Investigação Criminal** – Da perspetiva do *ius puniendi* do Estado, a IC é o primeiro momento em que se realizam as diligências para se descobrir a verdade quanto à prática de determinado crime, dentro do inquérito criminal. Como afirma Bacelar Gouveia (2018), a IC não é uma atividade administrativa, mas uma atividade processual-criminal, cuja responsabilidade e direção cabe à AJ competente em cada fase do processo, MP ou Magistrados Judiciais (art.º 2.º da LOIC).

---

<sup>4</sup> Cfr. *Global Peace Index 2019 – Institute for Economics & Peace*.

<sup>5</sup> A designação *polícia judiciária*, neste contexto, não pretende designar a PJ.





O conceito normativo de IC encontra-se no art.º 1.º da LOIC: “A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher provas, no âmbito do processo”.

Nas palavras de Germano Marques da Silva (2015, cit. por Gouveia, 2018, p. 654):

A finalidade da investigação criminal é a reconstrução jurídica do facto na sua existência histórica, reconstrução que se faz através do processo penal, ou seja, mediante uma sequência de atos juridicamente preordenados e praticados por certas pessoas legitimamente autorizadas em ordem à decisão sobre se foi praticado algum crime e, em caso afirmativo, sobre as respetivas consequências jurídicas e sua justa aplicação.

(iii) **Ministério Público** – É uma estrutura constitucional com competência para exercer a ação penal, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, “originalmente concebido como «órgão de ligação» entre o poder judicial e o poder político, o Ministério Público é, nos termos constitucionais, um *órgão do poder judicial*” (Canotilho, 2011, p. 684).

Na mesma linha, Germano Marques da Silva (1996, pp. 225-226), define-o como “[...] um órgão de administração da justiça, autónomo, organizado hierarquicamente para representar o Estado, exercer a ação penal, defender a legalidade democrática e os interesses postos por lei a seu cargo”.

A sua definição legal resulta da conjugação do disposto no art.º 219.º da CRP e no art.º 1.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto – Estatuto do Ministério Público (EMP).

O MP é uma magistratura paralela e independente da magistratura judicial.

(iv) **Órgãos de Polícia Criminal** – O conceito de OPC encontra-se vertido na alínea c) do art.º 1.º do CPP, a qual refere, que OPC “são todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código”.

Os OPC são, assim, os órgãos das diversas corporações de polícia enquanto exercem a polícia criminal (Silva, 2000), que atuam no processo sob direção e na dependência funcional da AJ, sem prejuízo da respetiva organização hierárquica.

Os OPC não são considerados sujeitos processuais, mas sim, meros participantes processuais.



### **3.2. A Lei Quadro da Política Criminal e a atual Lei de Política Criminal**

A política criminal é parte da política em geral que, num primeiro momento, designa o conjunto de meios e critérios empregados ou a empregar pelo direito penal para o tratamento da criminalidade (Silva, 2017).

Com a definição da política criminal são estabelecidos os objetivos, prioridades e orientações, tendo em conta, em cada momento, as principais ameaças aos bens jurídicos protegidos pelo direito penal.

É com esse propósito que, em 2006, surge a LQPC, uma lei enquadradora e que visa orientar estrategicamente e de forma congruente com as valorações da Constituição, a definição de objetivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, IC, ação penal e execução de penas e medidas de segurança (art.º 1.º e 3.º da LQPC).

Na condução da política geral do País, o Governo apresenta à Assembleia da República (AR) propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, que darão origem às denominadas *leis de política criminal* (LPC), com uma periodicidade bienal (art.º 7.º LQPC).

As LPC vinculam, para além da própria AR, o Governo, o MP, na qualidade de corresponsável pela execução da política criminal, por força do art.º 219º, n.º 1 da CRP, e todos os OPC que têm o dever funcional de o coadjuvar.

Atualmente, mantem-se em vigor a Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, LPC aplicável no biénio 2017-2019, onde são elencados os crimes que devem ser objeto de prevenção e/ou investigação prioritária, listados no Anexo A.

### **3.3. A Lei de Organização da Investigação Criminal**

Indissociável da LPP, a IC rege-se por diploma próprio – a LOIC – que estabelece normas sobre a direção da atividade de IC, o relacionamento entre os OPC e as AJ, a repartição de competências pelos OPC, a cooperação entre estes e a coordenação da sua atividade.

A primeira LOIC foi aprovada e publicada no ano 2000 – Lei n.º 21/2000, de 10 de agosto – sendo o primeiro ato legislativo em Portugal com estas características e objetivos, passando a estabelecer o conceito normativo de IC, já anteriormente abordado.

Nas palavras de Guedes Valente (2006, pp. 42-43), esta lei veio trazer uma nova visão da IC, cujo:

[...] monopólio estava encerrado durante meio século na esfera da PJ, cuja corrosão e fricção começou a sentir-se na década de 80, agudizou-se na de 90



[...] a LOIC reafirmou certos princípios já existentes na doutrina e nos dispositivos legais no âmbito processual penal, tendo, no entanto, procurado determinar os parâmetros de competência de substância e adjetiva quanto à investigação criminal.

Na clarificação das funções atribuídas aos diferentes OPC, foram tidas em conta a natureza de cada uma das forças e a tipologia da criminalidade, nomeadamente: a especialização da PJ na investigação da criminalidade mais complexa que deve estar a cargo de uma polícia científica; bem como a valorização das competências de IC da GNR e da PSP, orientadas para tipos de crime cuja investigação requer uma eficácia de proximidade.

A atual LOIC, Lei n.º 49/2008, revogando totalmente a anterior, traduz um amadurecimento do regime da IC de 2000, pioneiro no alargamento da IC a polícias administrativas gerais de ordem pública (Gouveia, 2018).

### 3.3.1. Linhas e princípios de orientação

A LOIC em vigor, mantendo na base os objetivos e orientações da LOIC de 2000, estabelece um conjunto de linhas e princípios de orientação, cuja análise é imprescindível para melhor compreender o sentido e o alcance deste diploma legal e refletir, de forma mais sustentada, sobre *os prós* e *contras* de uma lei construída para organizar, simplificar e coordenar todo um sistema que se quer coerente, eficiente e eficaz.

Sem desconsiderar outros princípios, no contexto deste trabalho, importa relevar aqueles que mais influenciam a repartição de competências entre OPC.

#### **(i) Princípio da repartição de competências**

Nos termos no art.º 3.º da LOIC, a GNR, a PSP e a PJ são definidas como OPC de competência genérica, sendo os restantes de competência específica. A atribuição de competência reservada a um OPC depende de previsão legal expressa.

À PJ, compete-lhe, de forma exclusiva, a investigação dos crimes mais graves e complexos, expressamente tipificados no art.º 7.º, n.º 2 da LOIC.

Para atenuar o *velho* problema da sobreposição de competências dos OPC e evitar a ocorrência de processos paralelos, a LOIC veio desenvolver e aclarar regras de procedimento de acordo com a especialização e a racionalização dos recursos disponíveis e, com idêntico propósito, consagrar soluções que garantam a repartição de competências, que se operacionalizam, designadamente, por força do princípio da cooperação e dever de comunicação (art.º 10.º da LOIC).



**(ii) Princípio da competência específica**

A definição legal de OPC com competência específica é absolutamente *vazia*, uma vez que a LOIC, no seu art.º 3, n.º 2, apenas refere que “Possuem competência específica todos os restantes órgãos de polícia criminal”. Assim, importa identificar os principais: SEF, PM, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e Polícia Judiciária Militar.

Este princípio reforça a especialização e racionalização da afetação dos recursos e pressupõe a reserva para a investigação de crimes de competência específica aos OPC a quem é atribuída essa competência, acautelando que as mesmas não sejam exercidas ou prejudicadas por OPC apenas dotados de competências genéricas (art.º 4.º da LOIC).

Refira-se, no entanto, que os OPC de competência genérica podem também ser OPC de competência específica, como é o caso da GNR, por intermédio da sua Unidade de Ação Fiscal (UAF)<sup>6</sup>.

**(iii) Princípio da reserva de competência da Polícia Judiciária**

Na LOIC de 2000, a PJ já estava incumbida, em exclusividade, de investigar os ilícitos criminais mais graves e complexos, no entanto, existia um elenco de certos crimes, da sua competência reservada, que era investigado por outros OPC.

Com a atual LOIC, o legislador fez questão de restringir, ainda mais, a competência paralela dos outros OPC, tendo tornado insuscetível de serem investigados por qualquer outro OPC, alguns dos tipos de crime anteriormente suscetíveis dessa investigação.

Assim, a PJ passou a deter *competência reservada absoluta*, que não pode ser deferida noutro OPC, numa lista de crimes que constam no art.º 7.º, n.º 2 da LOIC (vulgarmente designados por *crimes de catálogo*), como sejam, o terrorismo, sequestro ou corrupção.

Para além desta competência absoluta, a PJ detém, ainda, *competência reservada relativa*, nos crimes que constam no art.º 7.º, n.º 3 da LOIC, relativamente aos quais pode ser deferida a investigação noutros OPC, como sejam crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores, poluição, incêndio, ou crimes executados com armas de fogo.

Compete também à PJ, sem prejuízo das competências da UAF da GNR, do SEF e da CMVM, a investigação dos crimes tributários de valor superior a € 500.000,00; crimes relacionados com a imigração ilegal e tráfico de pessoas; falsificação de documento de

---

<sup>6</sup> A UAF é uma unidade de âmbito nacional que tem a competência específica para o cumprimento da missão tributária, fiscal e aduaneira cometida à GNR.



identificação ou de viagem e crimes relativos ao mercado de valores mobiliários (art.º 7.º, n.º 4 da LOIC).

À PJ, poderá, ainda, ser deferida a investigação de crimes não previstos nas suas competências, quando a investigação assuma especial complexidade, dimensão internacional, ou requeira conhecimentos ou meios de elevada especialidade técnica (art.º 8.º, n.º 3 da LOIC).

No Anexo B, reproduz-se o catálogo dos crimes que, nos termos da LOIC, são da competência reservada da PJ.

### 3.3.2. Breve reflexão crítica: *incongruências e disfunções*

A PJ, por *atribuição própria*, por *atribuição partilhada*, ou por *deferimento* da AJ, poderá proceder à investigação de qualquer tipo de crime.

Olhando apenas para o catálogo dos crimes previstos na sua competência reservada, é legítimo questionar se a PJ, tendo em conta a sua estrutura e dimensão organizacional, detém as capacidades suficientes para lidar com todo este volume de criminalidade.

A LOIC, ao atribuir tão grande *leque* de responsabilidades à PJ, diferencia esta Polícia, conferindo-lhe um *estatuto de superioridade* enquanto OPC, que, de certa forma, tende a validar a definição de *corpo superior de polícia criminal*, inscrita na sua Lei Orgânica.

Numa análise menos atenta, focada apenas na LOIC, poderia pensar-se que a PJ se encontra a um *nível superior*, face aos restantes OPC, o que na realidade não corresponde à verdade. A PJ, apesar de todas as capacidades e méritos reconhecidos, não ocupa uma posição sobre-elevada, em relação aos outros OPC, nomeadamente, à GNR e PSP, forças responsáveis pela investigação da maioria da criminalidade registada em Portugal.

Esta posição de igualdade entre OPC, é assinalada no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL), N.º50/14.OSLLSB-Y.L1-9, de 9 de junho de 2016, quando refere que “O Código de Processo Penal não faz qualquer distinção dos OPC, para esse diploma, todos os OPC são idênticos, sendo-lhe totalmente alheia a ideia de competências próprias para coadjuvação.”

De facto, não há nenhum OPC natural, todos os OPC se encontram ao mesmo nível, nenhum deles tem poderes sobre os demais, pois a dependência funcional é de todos para com o MP, como refere o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), aquando do seu *Parecer* relativo ao projeto de proposta de lei de alteração à LOIC.

A Polícia Judiciária continua a ostentar o título de “corpo superior de polícia criminal”. Se esquecermos os “rótulos” e atentarmos no seu estatuto legal,



resultante da sua lei orgânica, mas também da LOIC, a posição jurídico-institucional da Polícia Judiciária não é diferente da Polícia de Segurança Pública ou da Guarda Nacional Republicana: não tem qualquer poder de supra-ordenação sobre os demais órgãos de polícia criminal e a sua relação com o Ministério Público é do mesmo tipo. A sua particular importância resulta, pois, das suas atribuições e de nela se incluírem serviços essenciais aos demais órgãos de polícia criminal, ao Ministério Público e aos tribunais: o Laboratório de Polícia Científica, o sistema de interceções telefónicas e os Gabinetes da Interpol e da Europol. (SMMP, 2013, p. 5)

Se é inquestionável que no catálogo de crimes, cuja investigação foi reservada à PJ, constam muitos dos crimes de investigação mais complexa e científica, associada à criminalidade organizada, não é menos verdade que também lá constam diversos ilícitos de menor complexidade de investigação, que poderiam ser investigados pelas polícias de proximidade, particularmente, pela GNR, dada a sua elevada capacitação nas especialidades de *polícia ambiental, rodoviária e tributária*.

Da mesma forma, também não é muito compreensível que a qualificação de competência reservada da PJ, em alguns tipos de crime, passe pelo tipo subjetivo de ilícito – *dolo*.

Ainda no mesmo sentido, tendo em conta que um dos intuitos da LOIC passa por libertar meios da PJ para a investigação de ilícitos mais graves e complexos, evitando assim o desperdício de recursos, o catálogo de crimes reservados para a PJ merece algumas considerações, tanto mais que a sua formulação limita as competências atribuídas à GNR, no âmbito do SIC:

(i) Nos crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo a morte de uma pessoa, desde que o seu agente seja conhecido – nomeadamente em caso de *flagrante delicto*, é difícil de perceber a atribuição de competência reservada absoluta à PJ para investigar um crime cujo autor foi detido em flagrante delito por outro OPC, *e.g.* GNR e PSP.

(ii) Nos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores ou incapazes – sendo este um dos tipos de crime (muitas vezes associado ao crime de violência doméstica) em que as polícias de proximidade, pela sua experiência, formação específica e relacionamento de afinidade com as entidades de apoio e proteção social, nomeadamente, com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, detêm o *acquis* social indispensável à



compreensão das idiossincrasias das comunidades em que estes crimes ocorrem, também não parece justificar-se a sua inclusão na esfera reservada da PJ.

(iii) Relativamente aos crimes praticados com arma de fogo, conforme decorre art.º 7.º, n.º 3, alínea *h*) da LOIC, pela excessiva abrangência e elevado número de crimes existentes, também não se entende a reserva (mesmo que relativa) da PJ. Esta situação tem sido geradora de alguns focos de conflito entre OPC, uma vez que em muitos destes crimes, as polícias de proximidade – GNR e PSP – têm capacidade e fontes de informação cruciais para a sua rápida resolução.

(iv) E, por fim, para não ser exaustivo, referem-se os crimes de incêndio (florestal) doloso e de poluição com perigo comum que, pela sua natureza e especificidade, deveriam ser enquadrados nas competências de investigação da GNR, através do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), uma vez que esta estrutura, para além da sua dispersão territorial, detém o conhecimento científico e meios técnicos indispensáveis para investigação deste tipo de ilícitos.

Numa outra perspetiva, também importa refletir sobre a previsão da LOIC que impede o deferimento da investigação dos crimes da competência reservada absoluta da PJ, noutra OPC.

De facto, a LOIC, ao não permitir ao MP deferir a competência de investigação de alguns crimes em OPC que não a PJ, poderá condicionar o exercício da iniciativa da ação penal e diminuir as competências de direção do inquérito, situação que contraria o Código de Processo Penal (CPP) e o próprio EMP. Recorde-se que o MP é o órgão da administração da justiça a quem a CRP atribui a titularidade da ação penal.

Contribui para este raciocínio o Acórdão do TRL (2016, p. 1), ao referir que:

Embora a PJ tenha competência exclusiva para a investigação criminal relativamente aos crimes de catálogo, nos termos da Lei especial LOIC, na verdade, nada proíbe que o MP, enquanto detentor originário da investigação, entenda e ordene a realização de diligências de investigação desses crimes de área reservada, a OPC diferentes, uma vez que a própria Lei Penal não faz qualquer distinção entre os OPC.

Esta posição é igualmente defendida por Maria José Morgado (2014), que considera que deve ser sempre o MP a definir qual o OPC que investiga determinado crime, independentemente das regras da LOIC, fazendo prevalecer o princípio da eficácia da investigação criminal sobre as regras da LOIC na repartição de competências.





Esta Magistrada vai ainda mais longe, ao considerar a competência reservada absoluta como *um erro*, condenando assim à morte os *exclusivos* de investigação da PJ.

Guedes Valente (2010, p. 278) corrobora este entendimento, quando defende que:

O legislador ao prescrever que «É da competência reservada da Polícia Judiciária, *não podendo ser deferida a outro órgão de polícia criminal, a investigação*» dos crimes descritos no catálogo, por sinal extenso e demasiado abstrato e genérico propício a gerar confusão interpretativa, e ao tentar não permitir que o MP possa deferir a investigação criminal dos crimes de catálogo a outro OPC que não seja a Polícia Judiciária conduz-nos à pergunta: Quem é o detentor da ação penal? Quem manda/dirige o inquérito? Não é um OPC, mas o MP por força constitucional.

Para este autor, face aos *princípios constitucionais da judicialização e jurisdicionalização* processual penal, assim como da *indisponibilidade das competências*, caberá sempre ao MP decidir qual o OPC mais adequado para investigar determinado crime (Valente, 2010).

Sobre esta matéria, não se poderia estar mais de acordo, uma vez que também se entende que a LOIC deverá ter apenas *cariz administrativo*, regulador das funções dos respetivos OPC, não podendo derrogar disposições legais do CPP e da própria CRP.

### **3.4. Síntese conclusiva**

Por imperativo constitucional, quem detém a competência efetiva para o exercício da ação penal é o MP, cabendo-lhe a direção do inquérito, assistido pelos OPC, que atuam sob a sua direta orientação e dependência funcional.

Em matéria de IC, e para além dos dispositivos legais no âmbito processual penal, é à LOIC que cabe a sua organização.

Esta é uma lei de *cariz administrativo*, reguladora das funções dos respetivos OPC, que não deve ser interpretada de forma *rígida*, uma vez que não pode derrogar disposições legais do CPP e, muito menos, da própria CRP.

A LOIC, apesar de alguns aspetos mais controvertidos, como seja o caso da competência reservada absoluta, organiza a intervenção dos OPC, evitando conflitos positivos e negativos de competências, procurando ganhos de eficiência e de especialização, e também estabelece mecanismos de coordenação da atividade dos OPC, por forma a tornar mais eficaz todo o funcionamento do sistema.





A LOIC encontra-se adaptada à LQPC e à LPC e, ainda, às Leis Orgânicas das FSS.

Face ao exposto ao longo do presente capítulo, considera-se respondida a **QD2**: A atual LOIC garante um eficaz funcionamento do SIC?

Desta forma, foi também alcançado o **OE2** deste trabalho.



#### **4. A Investigação Criminal na Guarda Nacional Republicana**

O reforço das competências da GNR em matéria de IC e a experiência acumulada aos longo dos anos, a par da sua dispersão e amplitude geográfica, mantendo um contacto próximo com as populações, com acesso privilegiado às fontes primárias de informação, conferem à GNR o estatuto de uma FS com um potencial inestimável na prevenção e combate à criminalidade.

Hoje, a GNR é um OPC com grande capacidade para desenvolver a atividade de IC num largo espectro da criminalidade, desde a pequena criminalidade comum e de proximidade, até aos crimes mais violentos e graves.

Em 2019, foi responsável pelo registo de 140.959 participações, que correspondem a mais de 40% da criminalidade participada em todo o país. Dos crimes participados, a GNR investigou mais de 85% dos ocorridos na sua área de responsabilidade, tendo iniciado perto de 121.000 inquéritos.

##### **4.1. Competências**

A LOGNR define, como atribuições da GNR, prevenir a criminalidade em geral e, em coordenação com as demais FSS, desenvolver as ações de IC que lhe sejam atribuídas por lei ou delegadas pelas AJ (art.º 1.º, n.º 1 da LOGNR).

De acordo com a LOIC, constitui competência da GNR a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros OPC e ainda dos crimes cuja investigação lhe seja cometida pela AJ competente para a direção do processo. Refira-se que, de acordo com o art.º 8.º, n.º 1 da LOIC, na fase do inquérito, o Procurador-Geral da República pode ainda deferir à GNR a investigação de um crime da reserva relativa da PJ, desde que tal se afigure mais adequado ao bom andamento da investigação.

Na fase de instrução, a GNR pode também ser chamada a realizar diligências de investigação para qualquer tipo de crime, desde que o Juiz de Instrução Criminal assim o entenda (art.º 8.º, n.º 7 da LOIC).

Através da UAF, a GNR assume, perante a LOIC, a qualidade de OPC de competência específica, cabendo-lhe a investigação dos crimes fiscais, tributários e aduaneiros.

##### **4.2. Estrutura atual**

Apesar da GNR ser uma instituição secular, a atividade de IC é relativamente recente, iniciando-se formalmente na década de 90, sendo depois exponenciada e consolidada após a publicação da LOIC de 2000, em que ocorreu a repartição de competências entre OPC.



Atualmente, a estrutura de IC da GNR é regulada pelo Despacho n.º 18/2014-OG, de 11 de março, e encontra-se assente num modelo subordinado ao princípio da complementaridade, consubstanciado na partilha de tarefas com a estrutura territorial, nomeadamente, no que respeita à elaboração dos inquéritos.

A IC da GNR está presente em todo o TN, mantendo uma estrutura equilibrada que acompanha o dispositivo operacional da GNR, ainda que diferenciada em função de requisitos de eficácia, variando na sua dimensão através de uma discriminação positiva nas áreas de maior índice de criminalidade<sup>7</sup>.

Na GNR, a atividade de IC é desenvolvida e organizada segundo três vertentes funcionais, (i) IC operativa, (ii) Criminalística e, (iii) Análise de informação criminal, subordinando-se a regras de comando e controlo claras, com coordenação centralizada na Direção de Investigação Criminal (DIC), do Comando Operacional, que garante o exercício da autoridade funcional e técnica.

A atividade de IC tem como centro de gravidade os Comandos Territoriais (CTer), cujos comandantes a conduzem e operacionalizam, através das respetivas Secções de Informações e Investigação Criminal (SIIC).

As SIIC são constituídas pelos seguintes órgãos: (i) Chefia; (ii) Adjunto; (iii) Subsecção de Expediente e Arquivo; (iv) Negociadores (em acumulação de funções); (v) Subsecção de Análise e de Investigação Criminal (que compreende o Núcleo de Análise de Informações e Informação Criminal [NAIIC], Núcleo de Investigação Criminal do CTer [NIC/CTer]; Núcleo de Apoio Operativo [NAO], e Núcleo de Investigação e de Apoio a Vítimas Específicas [NIAVE]); (vi) Subsecção de Criminalística (que compreende o Núcleo Técnico-Pericial [NTP], e o Núcleo de Apoio Técnico [NAT]); (vii) os Núcleos de Investigação Criminal dos Destacamentos Territoriais (NIC/DTer); e, (viii) Núcleo de Investigação de Crimes e Contraordenações Ambientais (NICCOA).

Ao nível dos Destacamentos de Trânsito (DT) dos CTer, existem ainda os Núcleos de Investigação de Crimes em Acidentes de Viação (NICAV), que procedem à investigação e exames de crimes resultantes de acidentes de viação que originem vítimas mortais ou feridos graves.

Em Anexo C, pela sua pertinência, reproduz-se o Anexo C do Despacho n.º 18/2014-OG, onde consta o organograma, competências e articulação da SIIC do CTer Tipo I.

---

<sup>7</sup> Os Comandos Territoriais, no âmbito da IC, são classificados em Tipo I, II, III, segundo um critério decrescente do índice de criminalidade.



Para além dos CTer, a IC na GNR é também desenvolvida pela Unidade de Intervenção (UI) e pela UAF. Na UI existe uma SIIC que leva a efeito atividades de IC operativa, orientada para situações de criminalidade mais complexa e violenta, que tenham âmbito nacional ou que sejam transversais à zona de ação de vários CTer. À UAF compete-lhe desenvolver atividades de IC operativa e de análise de informação criminal, relativas a ilícitos tributários, fiscais, aduaneiros e outros crimes conexos.

Desde a sua implementação, em 2014, apesar dos pequenos ajustamentos pontuais, a estrutura de IC da GNR mantém-se praticamente inalterada.

#### **4.3. Breve reflexão crítica: virtuosidades e desafios**

A IC assume-se como uma atividade de indiscutível valor e centralidade, no âmbito do SSI, desenvolvida num *tabuleiro* com uma grande diversidade de *jogadores*, onde se percebem várias dinâmicas de competitividade, com os OPC focados na atribuição de novas competências, mesmo que não disponham das indispensáveis capacidades para o seu exercício.

Importa afastar os meros interesses corporativos e assegurar uma repartição racional das competências de IC, em função da melhor realização dos objetivos, tendo em conta as capacidades, especificidades e condições de desenvolvimento operacional dos OPC, o mesmo será dizer que as opções devem respeitar critérios de eficiência, eficácia e geração de mais-valias para o SIC, em particular, e para o SSI, em geral.

A proliferação de OPC e a dispersão das competências é um problema que merece reflexão. Como assinalou Antero Luís, ex-SGSSI e atual Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, na alocação proferida, em 2014, na conferência “Sistema de Autoridade Marítima – a dicotomia Segurança/Investigação criminal”, organizada pela Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima, “[...] temos mais de vinte órgãos de policia criminal, o que é impensável”.

Focando-nos na estrutura de IC da GNR e nos resultados que têm vindo a ser alcançados, com o devido reconhecimento por parte das AJ, há razões para afirmar que a GNR está adequadamente preparada para cumprir as missões/tarefas que lhe estão cometidas em matéria de IC.

Existem, no entanto, algumas áreas específicas da IC em que a GNR, aproveitando as suas particulares apetências e capacidades, dispõe de condições privilegiadas para assumir novas responsabilidades e promover desenvolvimentos internos que possam incrementar e valorizar o contributo desta FS para o SIC.



Nesse sentido, tendo presente que, tal como determina o art.º 4.º, n.º 1 da LOIC, a “atribuição de competência específica obedece aos princípios da especialização e racionalização na afetação dos recursos”, considera-se que a GNR deverá prestar uma especial atenção e ponderar assumir, enquanto prioridade estratégica, o desenvolvimento e reforço qualitativo das seguintes áreas de investigação:

- (i) *Criminalidade tributária e aduaneira;*
- (ii) *Criminalidade ambiental.*

**Criminalidade tributária e aduaneira** – A GNR, através da UAF, prossegue a sua competência distintiva, no quadro do SSI, de deteção e investigação de ilícitos criminais de índole tributária, aduaneira e fiscal, indissociáveis de outros crimes categorizados como económico-financeiros, com crescentes traços de organização e transnacionalidade.

A UAF possui uma competência específica, concorrencial com a da PJ, e desenvolve diariamente a investigação do catálogo de crimes consagrados na Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT), com especial incidência nos tipos de burla tributária, frustração de créditos, associação criminosa, contrabando, introdução fraudulenta no consumo, fraude fiscal e fraude fiscal qualificada e crimes conexos.

Sendo o único órgão de polícia tributária com abrangência nacional, usufruindo e sendo parte da rede de suporte e proximidade que lhe é proporcionada pelo dispositivo territorial da GNR, a UAF dispõe de condições únicas para implementar uma abordagem integrada das componentes de fiscalização e investigação tributárias, maximizando as capacidades operativas existentes.

Para um cabal cumprimento da sua missão de IC, aproveitando e valorizando o seu potencial diferenciador e distintivo, a UAF necessita, em primeira mão, de um corpo permanente de investigadores altamente especializados e qualificados, com capacidade de articulação com diversas entidades e com experiência acumulada ao longo do tempo.

Nesse sentido, há que adotar soluções criativas para superar os obstáculos decorrentes das características do atual modelo de gestão de recursos humanos da GNR, agravadas pelo défice global de efetivos, que dificultam a alimentação dos quadros e prejudicam a permanência de investigadores na estrutura de IC da UAF.

Cumulativamente, as exigências de saber e agir, no âmbito da IC tributária, requerem um modelo de formação técnica e científica ajustada e alinhada com as melhores práticas de índole nacional e internacional, designadamente, no que se refere à utilização de meios de



obtenção de prova digital e às exigências de sofisticação dos mecanismos da investigação patrimonial e financeira.

Em segundo lugar, a UAF carece de uma dependência técnico-funcional efetiva do Ministério das Finanças e de uma constante relação de cooperação e trabalho de equipa com a AT, especialmente com a Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais (DSIFAE) e Direção de Serviços Antifraude Aduaneira (DSAFA).

Não obstante a entrada em vigor da Portaria n.º 388/2019, de 28 de outubro, que regulamenta os termos da ligação funcional entre a GNR e o Ministério das Finanças, não se vislumbra a criação das imprescindíveis sinergias para uma investigação tributária efetiva, ainda pendente de protocolos adicionais (art.º 5.º).

Sem protocolos, mantém-se a restrição de acesso às bases de dados da AT, desde as associadas aos rendimentos (IRS/IRC), *e*-fatura, informações sobre o IVA, informação cadastral, informação dos arrendamentos, entre outras, constringimento com óbvios reflexos negativos na eficácia do combate à evasão e fraude tributárias.

A par da AT, atendendo a que a UAF indissociavelmente investiga o crime de branqueamento, é fundamental manter e aprofundar uma estreita ligação com a PJ, nomeadamente, através da integração de um elemento da UAF no Grupo Permanente de Ligação (GPL), da Unidade de Informação Financeira da PJ (UIF), autoridade nacional competente para a recolha, centralização, tratamento e a difusão da informação respeitante à prevenção e investigação dos crimes de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita, financiamento do terrorismo e dos crimes tributários<sup>8</sup>.

Para além deste elemento de ligação junto da UIF, entende-se que a UAF deve passar a ser parte integrante do Protocolo n.º 22/2003, de 4 de julho, celebrado entre a PJ e a AT, documento que operacionaliza o acesso recíproco às bases de dados destas duas entidades, estabelecido nos termos do Decreto-Lei 93/2003, de 30 de abril, normativo que rege o funcionamento de um subsistema de coordenação para o combate aos crimes tributários, onde se inclui a assessoria técnica, equipas mistas e o apoio operacional (*cf.* PCCCOFSS).

No âmbito da Lei do Branqueamento de Capitais, Lei 83/2017, de 18 de agosto, importa que UAF passe a ser considerada como uma das entidades com competências operacionais no domínio da prevenção e do combate ao branqueamento de capitais ou ao financiamento do terrorismo, uma vez que já detém competência para a investigação dos respetivos crimes subjacentes, reconhecimento que lhe permitiria ter acesso a bases de dados

---

<sup>8</sup> Este elemento de ligação da GNR já existiu no passado.



alargadas, incluindo o registo central de beneficiário efetivo, potenciando assim a sua eficácia operacional.

No plano legislativo mais abrangente, é imperioso que a UAF seja definitivamente considerada, pelo RGIT, como OPC com competência de investigação de todos os crimes tributários, em consonância com as normas previstas no art.º 7.º da LOIC, conferindo-lhe o estatuto formal de uma verdadeira polícia tributária, única no sistema de forças nacional, o que na realidade, já é.

Por fim, e porque grande parte da criminalidade tributária, económica e financeira grave é sempre transnacional, torna-se fundamental que a UAF veja potenciada a sua presença no âmbito da cooperação policial internacional, nomeadamente, junto das agências de investigação europeias<sup>9</sup> – EUROPOL e OLAF – onde deverá possuir peritos nacionais destacados, à semelhança de outros OPC, por forma a otimizar a partilha de informações e o trabalho em rede/internacional.

**Criminalidade ambiental** – Os crimes ambientais são formas complexas e multifacetadas de criminalidade, que exigem respostas atualizadas e eficazes e que carecem da adoção de uma estratégia integrada de prevenção e combate, envolvendo as diferentes autoridades nacionais com responsabilidades na área ambiental, no seio das quais, o SEPNA, da GNR, desempenha um papel único e de especial relevância, apresentando-se como uma verdadeira *polícia ambiental*, de âmbito nacional, dado ao espectro alargado das suas competências<sup>10</sup>.

De facto, conforme estipulado no art.º 5.º da Portaria n.º 798/2006, de 11 de agosto, o “SEPNA constitui-se como polícia ambiental, competente para vigiar, fiscalizar, noticiar e investigar todas as infrações à legislação que visa proteger a natureza, o ambiente e o património natural, em todo o território nacional”.

O SEPNA, desde a sua criação, sempre privilegiou estratégias cooperativas, sendo reconhecido pelas suas boas práticas, tanto internamente como nos planos europeu e internacional, constituindo-se como ponto de contato nacional em matéria de criminalidade ambiental, no âmbito da INTERPOL<sup>11</sup> e EUROPOL.

São múltiplas as áreas de intervenção do SEPNA, onde se destacam a fauna e flora, prevenção e investigação de incêndios florestais, pesca, contaminação do meio ambiente,

---

<sup>9</sup> EUROPOL – Agência da União Europeia para a Cooperação Policial; OLAF – Organismo Europeu de Luta Antifraude.

<sup>10</sup> Decreto-Lei n.º 22/2006, de 02 de fevereiro, que consolida institucionalmente o SEPNA na GNR.

<sup>11</sup> Organização Internacional de Polícia Criminal.



ordenamento do território, controlos sanitários, os resíduos e substâncias perigosas, as minas, pedreiras e inertes, fiscalização da aplicação da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES), entre outras.

Esta responsabilidade e competência distintiva da GNR é desenvolvida por todo o território nacional com base no policiamento de proximidade, numa vertente preventiva, baseada em três princípios fundamentais: a sensibilização, a prevenção e a fiscalização. Em 2019 foram realizadas cerca de 208.500 ações de fiscalização, sendo participados 1.258 crimes e levantados de cerca de 22.500 autos de contraordenação, traduzidos no montante próximo de € 38.000.000, se pagos pelo valor mínimo da coima (GNR, 2020b).

Ao contrário da UAF, perante a LOIC, o SEPNA não dispõe de prerrogativas especiais de competência para a investigação dos tipos de crime que lhe são inerentes, não se constituindo, assim, como um OPC de competência específica, o que se considera uma disfunção dentro do SIC.

Mantendo competência concorrential com a PJ, entende-se que todos os crimes relacionados com a natureza e o ambiente, e crimes conexos, que constam atualmente no catálogo da reserva de competência da PJ, devem também passar a ser da competência do SEPNA, idealizando-se, assim, uma alteração à LOIC. Nesta lista de crimes, incluiu-se o crime de incêndio florestal (imputável a título de dolo) e todos os crimes de poluição com perigo comum.

A importância crescente da vertente da criminalidade ambiental encontra-se refletida nas prioridades do Conselho da UE para a luta contra a criminalidade internacional grave e organizada entre 2018 e 2021, sendo de sublinhar que este tipo de criminalidade se tornou uma das atividades mais rentáveis da criminalidade organizada no mundo<sup>12</sup>. No âmbito da cooperação policial da UE, o SEPNA é a entidade nacional que lidera as Ações Operacionais comuns, realizadas sob forma de *projetos* da Plataforma Europeia Multidisciplinar Contra Ameaças de Criminalidade (EMPACT), coordenados pelo SGSSI, sob a égide da EUROPOL.

O desmantelamento das organizações criminosas envolvidas no tráfico de espécies selvagens e no combate a todos aqueles que estão implicados no tráfico ilegal de resíduos, constitui-se como uma das grandes preocupações e objetivo, ao nível europeu e internacional, de tal forma que a UE incentivou mesmo os Estados-Membros a considerar a

---

<sup>12</sup> Segundo a INTERPOL o volume de negócios da criminalidade ambiental situou-se entre os 110 e os 281 biliões de dólares, em 2018, sendo só superado pelo tráfico de droga e pelo contrabando (INTERPOL, 2020).





criminalidade ambiental e, mais especificamente, as transferências ilegais de resíduos, numa perspetiva mais ampla, como fazendo parte do crime económico (UE, 2019).

Pelo exposto, tendo em conta as competências e o produto operacional do SEPNA a nível nacional, europeu e internacional, surge evidente a necessidade e o interesse estratégico para a GNR e para Portugal, que esta *polícia ambiental* veja reforçadas as suas capacidades nas mais variadas vertentes, nomeadamente, de formação, tecnologias e reforço do efetivo, a par de uma melhor coordenação e desenvolvimento de competências operativas ao nível da sua estrutura superior, refira-se, Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (DSEPNA).

Neste sentido, considera-se fundamental a criação de um *núcleo* específico para a vertente ambiental na DSEPNA, com capacidade operativa e capacidade de análise, à semelhança, por exemplo, da *Unidad Central Operativa Medioambiental* (UCOMA), do *Servicio de Protección de la Naturaleza* (SEPRONA) da *Guardia Civil* de Espanha, atualmente uma das maiores referências mundiais no combate aos ilícitos ambientais.

Este núcleo, para além de centralizar informação proveniente da cooperação policial internacional, seria o canal privilegiado de resposta aos pedidos da EUROPOL e o elo de ligação da GNR à PGR, devendo ser dotado de competências e capacidades para investigar os crimes mais graves, de âmbito nacional e internacional. E como a criminalidade ambiental, cada vez mais, exige investigações financeiras, também competiria a este núcleo assegurar a necessária relação com a UAF.

Quanto à sua estrutura, julga-se que, ao nível dos CTer, deverão ser criados núcleos de investigação de crimes ambientais (NICA), *independentes*, reservando-se para os atuais NICCOA, apenas a investigação e instrução dos processos contraordenacionais que, em resultado da campanha intensiva levada a efeito pela GNR na defesa da floresta contra incêndios, são aos milhares e esgotam a capacidade destes núcleos.

A necessidade de reforçar a vertente operativa de IC a este nível, acaba por ser imprescindível para acompanhar a *vontade* que tem vindo a ser demonstrada, ao nível da PGR, de atribuir ao SEPNA, a investigação de grande parte dos processos crime relacionados com a natureza e o ambiente, como aconteceu, recentemente, com todos os processos crime relativos ao meixão.

No plano internacional, é imperativo que o SEPNA veja as suas potencialidades aumentadas com a presença de peritos nacionais destacados junto da EUROPOL, à semelhança do proposto para a UAF.



#### **4.4. Síntese conclusiva**

A IC da GNR é desenvolvida em diferentes áreas, acompanhando a diversidade da sua Missão.

Analisada a atividade e resultados alcançados, devidamente reconhecidos por parte das AJ, torna-se evidente que a GNR tem vindo a melhorar o seu produto operacional e a consolidar a sua posição entre os diferentes OPC, dado assim uma resposta efetiva às crescentes responsabilidades que, desde a LOIC de 2000, lhe têm sido confiadas.

No entanto, pelas suas especificidades e capacidades distintivas, considera-se que a GNR, na conjuntura atual, ainda poderá valorizar e potenciar a sua contribuição no SIC, se prestar uma especial atenção, enquanto prioridade estratégica, ao desenvolvimento e reforço qualitativo das áreas de investigação da criminalidade tributária e aduaneira e da criminalidade ambiental, nos moldes anteriormente referidos.

Face ao exposto ao longo do presente capítulo, considera-se respondida a **QD3**: Quais as áreas estratégicas a desenvolver e medidas a adotar, para melhorar o contributo da GNR no atual contexto do SIC?

Desta forma, foi também alcançado o **OE3** deste trabalho.



## 5. Conclusões

Num mundo globalizado, caracterizado por riscos imprevisíveis, em que as ameaças à segurança têm vindo a assumir um carácter muito difuso e complexo, as sociedades atuais têm que estar preparadas para esta nova realidade da segurança. O terrorismo, as ameaças híbridas, as ameaças ao ciberespaço, a imigração ilegal, a criminalidade ambiental e a criminalidade económico-financeira, assumem posição de relevo.

É neste quadro diversificado de riscos e ameaças que se exige aos Estados a adoção de um conceito abrangente e holístico de segurança, abrangendo outras dimensões, muito para além do domínio militar. Como nos refere Adriano Moreira, “[...] ou procedemos a numerosas mudanças para enfrentar hoje as novas ameaças, ou aquilo que conhecemos como mundo moderno poderá perder o sentido da segurança e viverá em perpétuo medo” (Moreira, 2004, cit. por Garcia, 2006, p. 343).

Hoje, assiste-se a uma afirmação da SI como pilar fundamental do Estado de Direito democrático, em que as FSS assumem um papel cada vez mais relevante na salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, constituindo-se como um elemento determinante da paz social e da preservação de um ambiente de legitimidade e de confiança, essencial ao bem-estar e ao desenvolvimento económico.

Foi neste quadro que se desenvolveu esta investigação, norteada pelo OG de analisar o papel da GNR no contexto do SIC, face à atual LPP, e procurando responder à QC:

– *Qual o papel da GNR no contexto do SIC, face à atual LPP?*

A fim de estudar o OG, operacionalizado na QC, foram elencados três OE, cujo estudo foi estruturado por três QD.

Em termos metodológicos, este estudo assentou num raciocínio indutivo e numa estratégia de investigação qualitativa, de natureza essencialmente empírica e descritiva, sendo o desenho de pesquisa do tipo estudo de caso. Os instrumentos de recolha de dados assentaram em pesquisas documentais, com especial incidência em obras de natureza jurídica, decisões judiciais dos tribunais superiores e documentação interna da GNR.

No contexto normativo, o estudo norteou-se pelos preceitos da LPP, seus princípios gerais, suas fontes formais, e teve em conta a análise e a avaliação de outros instrumentos legais e primários, nomeadamente a LSI, a LQPC, a LPC, a LOIC, a LOGNR e, como elemento fundamental e *norma estruturante*, a CRP.



O presente trabalho, para além da introdução e das conclusões, foi estruturado em mais três capítulos, tendo, em cada um deles, sido estudado um OE e encontrada a resposta à QD a ele associada.

Assim, no segundo capítulo, foi estudado o OE1, e foi dada resposta à QD1, tendo-se concluído que a atividade de SI é enquadrada nos termos da CRP e da LSI, LPP e Leis Orgânicas das FSS, que a exercem, de acordo com os princípios, objetivos e prioridades da política de SI.

A SI contempla quatro domínios de atuação: prevenção da criminalidade; ordem pública; informações; e, investigação criminal, sendo que esta última se apresenta como o ponto de ligação entre a SI e a Justiça, fazendo a transição de uma dimensão policial para uma dimensão punitiva de natureza criminal, atestando a sua indissociável complementaridade.

Como recorda Bacelar Gouveia (2018), as polícias administrativa, gerais e especiais, têm atribuições em matéria de IC e são consideradas OPC, pelo que enfrentam um duplo papel da função de polícia, pertencendo simultaneamente à SI e à justiça penal.

No terceiro capítulo, estudou-se o OE2 e deu-se resposta à QD2, tendo-se concluído que o conceito normativo de IC apenas surge expresso na LOIC, traduzindo-se no conjunto de diligências que, nos termos da LPP, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo. Conceito pouco abrangente, segundo alguns autores, onde se inclui Germano Marques da Silva e Guedes Valente, que defendem que a IC deve ser vista numa perspetiva mais ampla.

Para além dos dispositivos legais no âmbito processual penal, é à LOIC que cabe a organização da IC. Esta lei organiza a intervenção dos OPC, evitando conflitos positivos e negativos de competências, procurando ganhos de eficiência, de especialização e de coordenação, o que torna mais eficaz todo o funcionamento do SIC.

Uns dos princípios que a LOIC estabelece é o da reserva de competência da PJ, atribuindo a esta polícia um catálogo de crimes de reservas absoluta e relativa, o que restringe a atuação dos outros OPC, algo incompreensível para determinados tipos de crime, como sejam os crimes de incêndio florestal ou de poluição.

Esta é uma lei de *cariz administrativo*, reguladora das funções dos respetivos OPC, e que não deve ser interpretada de *forma rígida e meramente literalista*, uma vez que não pode



derrogar disposições legais do CPP e, logicamente, da própria CRP, onde o MP detém competência efetiva para o exercício da ação penal e direção do inquérito.

No quarto capítulo, foi estudado o OE3 e foi dada resposta à QD3, tendo-se concluído que a IC da GNR é desenvolvida em diferentes áreas de investigação, por todo o TN, e assenta numa estrutura orgânica disseminada por todo o dispositivo territorial da GNR, variando na sua dimensão, através de uma discriminação positiva nas áreas de maior índice de criminalidade.

No largo espectro da criminalidade investigada, a GNR atua como OPC de competência genérica, contudo, na criminalidade de índole fiscal, aduaneira e tributária, esta atua como OPC de competência específica, através da UAF, fazendo valer a sua especificidade neste domínio.

A estrutura de IC da GNR encontra-se regulada pelo Despacho 18/2014-OG, pelo que, passados cerca de seis anos da sua implementação, considera-se que a mesma deverá ser objeto de reflexão, avaliação e ajustamento a uma realidade em permanente mudança, tendo em vista a sua melhoria e maior eficácia operacional.

Nesta avaliação prospetiva, deverá ter-se em conta o atual quadro de ameaças, onde os fenómenos relacionados com a criminalidade ambiental e a moderna criminalidade económico-financeira, deverão ser encarados como desafios estratégicos a ponderar, atendendo ao carácter distintivo que estas duas áreas de atuação têm dentro da missão geral da GNR.

Por fim, e com base na informação recolhida e analisada ao longo dos diversos capítulos desta investigação, estamos em condições de *responder à QC, cumprindo o OG*. Assim, conclui-se que:

– O reforço das competências da GNR em matéria de IC, após a LOIC de 2000, e a experiência acumulada desde essa data, a par da sua dispersão e amplitude geográfica, com responsabilidade em cerca de 94% do TN, onde mantém um contacto próximo com as populações, com acesso privilegiado às fontes primárias de informação, conferem à GNR o estatuto de FS com um potencial inestimável na prevenção e combate à criminalidade, assumindo-se, assim, como um elemento estruturante do SSI e do SIC;

– Hoje, a GNR é um OPC com grande capacidade para desenvolver a IC num largo espectro de criminalidade, desde a pequena criminalidade comum e de proximidade, até aos crimes mais violentos e graves, conseguindo assegurar a investigação em cerca de 85% dos



crimes ocorridos na sua área de responsabilidade, tendo em 2019, iniciado perto de 121.000 inquéritos;

– A GNR, de acordo com a sua LOGNR e LOIC, tem competência para investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros OPC e ainda dos crimes cuja investigação lhes seja cometida pela AJ competente para a direção do processo. Por norma, estes normativos legais procedem à valorização das competências de IC que requerem uma eficácia de proximidade, sem uma especial complexidade investigatória.

– Como potencialidade diferenciada relativamente aos seus pares, a GNR, através da UAF, assume, perante a LOIC, a qualidade de OPC de competência específica, cabendo-lhe a investigação dos crimes fiscais, tributários e aduaneiros;

– Pelas suas especificidades e capacidades distintivas, a GNR, na conjuntura atual, poderá valorizar e potenciar a sua contribuição no SIC, se prestar uma especial atenção, enquanto prioridade estratégica, ao desenvolvimento e reforço qualitativo das áreas de investigação da criminalidade tributária e aduaneira e da criminalidade ambiental, áreas de crescente criticidade e complexidade, em que a GNR dispõe de condições únicas para desenvolver e valorizar o seu produto operacional.

– A IC desenvolvida pela GNR no SSI e no SIC, assume-se como uma atividade de indiscutível valor e centralidade, constituindo-se como uma das missões fundamentais desta FS e OPC, desenvolvida através da função de polícia, de natureza administrativa e judiciária, no respeito pelos direitos, liberdades e garantias, e segundo a ética e padrões de conduta profissionais, requisitos fundamentais para o fortalecimento do sentimento de segurança e confiança dos cidadãos.

Em termos de contributos para o conhecimento, afigura-se que este estudo inova pelas *reflexões críticas* efetuadas, as quais permitem desenvolver linhas de ação e iniciativas concretas para maximizar o contributo da GNR no SIC, potenciando as suas capacidades distintivas, fazendo-as prevalecer como oportunidade de valorização institucional na correlação de competências e atribuições entre os vários OPC.

A principal limitação desta investigação resultou da situação de pandemia gerada pelo COVID-19, condicionando a recolha de dados e impedindo a publicação do RASI 2019, em tempo oportuno.

Relativamente a estudos futuros, atendendo à recente alteração do regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e assistência das vítimas, na sequência das recomendações do Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as



Mulheres e à Violência Doméstica do Conselho da Europa (GREVIO), afigura-se pertinente uma investigação centrada nos órgãos da IC da GNR que desenvolvem este tipo de atividades, nomeadamente dos NIAVE, por forma a otimizar a sua capacidade de resposta e perceber a sua resiliência perante a nova lei.

Como recomendação de ordem prática, afigura-se pertinente que se proceda à avaliação e revisão da estrutura de IC da GNR, bem como à revisão do seu quadro orgânico e adaptações no modelo formativo, com enfoque, na formação da especialidade, nas áreas do ambiente e criminalidade fiscal, tributária e aduaneira.



## Referências Bibliográficas

- Caetano, M. (1991). *Manual de Direito Administrativo* (10<sup>a</sup> ed., Vol. II). Coimbra: Livraria Almedina.
- Canas, V. (2015). *A Atividade de Polícia e a Proibição de Excesso: As Forças e Serviços de Segurança em Particular*. Em: B. Gouveia & R. Pereira Almedina (Coord.) *Estudos de Direito e Segurança* (Vol. I) 451-487. Coimbra: Edições Almedina.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (3.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. J. G. (2011). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Castro, C. S. (2003). *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Decreto n.º 50/1980, de 23 de julho (1980). *Aprova, para ratificação, a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção*. Diário da República, Série I, 168, 1806-1833. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro (1987). *Aprova o Código de Processo Penal*. Diário da República, Série I, 40, 617-699. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março. (1995). *Aprova o Código Penal*. Diário da República, Série I-A, 63, 1350-1416. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Decreto-Lei n.º 93/2003, de 30 de abril (2003). *Disciplina as condições de acesso e análise, em tempo real, da informação pertinente para a investigação dos crimes tributários pela Polícia Judiciária e pela administração tributária*. Diário da República, Série I-A, 100, 2779-2780. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro (2006). *Consolida institucionalmente o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) e cria o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) no âmbito orgânico da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, Série I-A, 24, 785-787. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, Série I, 211, 9298 - 9311, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.





- Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro (2018). *Cria a Unidade de Emergência de Proteção e Socorro na Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, Série I, 243, 5836-5837. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (2019). *Aprova a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária*. Diário da República, Série I, 176, 71-106. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010, de 25 de março (2010). *Aprova o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Despacho n.º 18/14-OG, de 11 de março (2014). *Estrutura da Investigação Criminal da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: GNR.
- Fernandes, L. F., & Valente, M. M. G. (2005). *Segurança Interna. Reflexões e Legislação*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Garcia, P. (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados, Subsídios para o seu Estudo. *Revista Negócios Estrangeiros*, n.º 9.1. 339-374. Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros. Retirado de:  
<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Amea%C3%A7as%20transnacionais.pdf>
- Garcia, P. (janeiro de 2015). O Instrumento Militar e as Forças Armadas. *Revista Militar*, 2556. Retirado de:  
<https://www.revistamilitar.pt/artigo/995>
- GNR. (2020a). [Página online]. WWW.gnr.pt
- GNR. (2020b). *Contributos para o Relatório Anual de Segurança Interna 2019*. Lisboa: GNR.
- Gouveia, J. B. (2018). *Direito da Segurança: Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*. Coimbra: Edições Almedina.
- INTERPOL. (2020). *Criminalidade ambiental – uma ameaça global*. Retirado de:  
<https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2019/INTERPOL-makes-public-appeal-to-help-track-environmental-fugitives>
- Institute for Economics & Peace. (2019). *Global Peace Index 2019*. Retirado de:  
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPI-2019-web003.pdf>
- Lei n.º 21/2000, de 10 de agosto (2000). *Organização da Investigação Criminal*. Diário da República, Série I-A, 184, 3875-3878. Lisboa: Assembleia da República.



- Lei n.º 15/2001, de 5 de junho (2001). *Estabelece um novo regime geral para as infrações tributária*. Diário da República, Série I-A, 130, 3336-3427. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2015). *Sétima revisão constitucional*. Diário da República, Série I-A, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 17/2006, de 23 de maio (2006). *Aprova a Lei Quadro de Política Criminal*. Diário da República, Série I, 99, 3462-3463. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro (2007). *Estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança*. Diário da República, Série I, 35, 1238-1252. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (2007). *Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública*. Diário da República, Série I, 53, 6065-6074. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*, Diário da República, Série I, 213, 8043-8051. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal*. Diário da República, Série I, 165, 6038-6042. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário da República, Série I, 53, 6135 - 6141. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (2017). *Estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo*. Diário da República, Série I, 159, 4784-4848. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto (2017). *Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019*. Diário da República, Série I, 162, 4924-4928. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto (2019). *Aprova o Estatuto do Ministério Público*. Diário da República, Série I, 163, 131-222. Lisboa: Assembleia da República.
- Lourenço, N. (2019, abril). *Sociedade Global e Segurança Nacional: um Paradigma de Segurança*. Apresentado na conferência da Assembleia da República, Lisboa. Retirado de:



<https://www.eurodefense.pt/sociedade-global-e-seguranca-nacional-um-novo-paradigma-de-seguranca/>

- Lourenço, N., Lopes, A. F., Rodrigues, J. C., Costa, A., & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. Lisboa: Edições Colibri.
- Lúcio, A. L., Barreiros, J. A. & Braz, J. (2011). *Levante-se o Véu!*. Lisboa: Oficina do livro.
- Luís, A. (2014, agosto). Comunicação apresentada na 2.<sup>a</sup> Conferência *Sistema da Autoridade Marítima - A dicotomia Segurança/Investigação Criminal*, organizada pela Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima. Lisboa. Retirado de:  
<https://www.asppm.pt/?start=290#alocu%C3%A7%C3%A3o-do-juiz-desembargador-antero-lu%C3%ADs>
- Ministério da Defesa Nacional. (2020). Despacho n.º 2536/2020. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar - quadriénio 2019-2022*. Diário da República, Série II, 39, 36-41. Lisboa: Defesa Nacional – Gabinete do Ministro.
- Miranda, J. (1994). A ordem pública e os direitos fundamentais. Perspetiva constitucionais. *Revista Polícia portuguesa*, n.º 88. Lisboa: Revista Polícia Portuguesa.
- Moreira, A. (Coord.) (2004). *Insegurança sem Fronteiras: o Martírio dos Inocentes* (pp. 121-146). Coimbra: Almedina
- Morgado, M. J. (2014, fevereiro). Investigação criminal. Em: Escola da Guarda, *Investigação criminal*. Conferência organizada pela GNR, Queluz.
- Oliveira, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: A emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Edições Almedina.
- Pedroso, A. (2009). *Segurança Interna: O Imperativo da Congruência entre Conceito, Modelo e Sistema Operativo* [Dissertação de Mestrado em Estudos Avançados de Direito e Segurança]. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Portaria n.º 798/2006, de 11 de agosto (2006). *Regulamenta o Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro, definindo os termos em que se processa a coordenação da atividade dos serviços dependentes dos Ministérios da Administração Interna, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas no âmbito da defesa da floresta contra incêndios*. Diário da República, Série I, 155, 5787-5789. Lisboa: Ministérios da Administração Interna, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.



- Portaria n.º 388/2019, de 28 de outubro (2019). *Regulamenta os termos da ligação funcional entre a Guarda Nacional Republicana e o Ministério das Finanças*. Diário da República, Série I, 207, 5-10. Lisboa: Ministério das Finanças e Administração Interna.
- Procuradoria Geral da República. (2008). Parecer n.º 28/2008, de 5 de agosto de 2008. *Poderes das autoridades administrativas quanto ao exercício do direito de manifestação*. Diário da República, Série II, 155, 35859-35875. Lisboa: Ministério Público - Procuradoria-Geral da República.
- Protocolo n.º 22/2003, de 4 de julho (2003). *Protocolo para a cooperação e coordenação no combate à evasão fiscal, entre a Polícia Judiciária e a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo*. Diário da República, Série II, 152, 10007. Lisboa: Ministério das Finanças e Justiça.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março (2007). *Aprova as opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna da República Portuguesa*. Diário da República, Série I, 55, 1647-1650. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, Série I, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. (2018). *Relatório Anual de Segurança Interna*. Lisboa: Autor.
- Silva, G. M. (1996). *Curso de Processo Penal I*, (3.ª ed.). Lisboa: Editorial Verbo.
- Silva, G. M. (2000). *Curso de Processo Penal I*, (4.ª ed.). Lisboa: Editorial Verbo.
- Silva, G. M. (2015). *Direito Processo Penal Português*, Vol. III. Lisboa: Universidade Católica Editores.
- Silva, G. M. (2017). *Direito Processo Penal Português*, Vol. I, (2.ª ed.). Lisboa: Universidade Católica Editores.
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. (2013). *Parecer relativo ao projeto de proposta de lei de alteração da Lei de organização da Investigação Criminal*. Retirado de:  
<http://www.smmp.pt/wp-content/Parecer-SMMP-Projecto-de-PPL-Alteracao-LOIC.pdf>



- Tratado da União Europeia e do Tratado sobre funcionamento da União Europeia (*versões consolidadas*). (2016/C 202/01). Jornal Oficial da União Europeia, de 7 de junho. C202/1. Retirado de:  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2016:202:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2016:202:TOC)
- Tribunal da Relação de Lisboa. (2016). Acórdão N.º50/14.0SLLSB-Y.L1-9, de 9 de junho. Retirado de:  
<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/8cf93372a59dc58480257fd3004a5256?OpenDocument>
- União Europeia. (2009). Decisão 2009/902/JAI do Conselho, de 30 de novembro. *Cria uma Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade e revoga a Decisão 2001/427/JAI*. Retirado de:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0902&from=EN>
- União Europeia. (2019). *Relatório final da oitava ronda de avaliações mútuas sobre a criminalidade ambiental*. Retirado de:  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14065-2019-INIT/pt/pdf>
- Valente, M. M. G. (2006). *Regime Jurídico da Investigação Criminal: Comentado e Anotado*, (3.ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Valente, M. M. G. (2010). Da *desjudiciarização* e *desjurisdicionalização* da investigação criminal: a viagem *aqueliana* dos direitos fundamentais (ou pensamento de um momento perdido). *Politeia: Revista do Instituto Superior de Ciências policiais e Segurança Interna*, 275-282.



## **Anexo A — Lista de crimes de prevenção e investigação prioritária**

LEI DE POLÍTICA CRIMINAL (LPC) - BIÉNIO DE 2017-2019 (ainda em vigor)

Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto

[...]

### **Artigo 2.º**

#### **Crimes de prevenção prioritária**

Tendo em conta a dignidade dos bens jurídicos tutelados e a necessidade de proteger as potenciais vítimas, são considerados fenómenos criminais de prevenção prioritária, para efeitos da presente lei:

- a) O terrorismo e os crimes previstos no artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.os 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, 17/2011, de 3 de maio, e 60/2015, de 24 de junho;
- b) A criminalidade violenta organizada ou grupal;
- c) A cibercriminalidade;
- d) Os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual;
- e) Os crimes praticados contra crianças e jovens, idosos e outras pessoas vulneráveis;
- f) A violência doméstica;
- g) Os crimes de tráfico de pessoas, para efeitos de exploração sexual, laboral ou de tráfico de órgãos;
- h) Os crimes contra o Estado, designadamente os crimes de corrupção e tráfico de influência;
- i) A criminalidade económico-financeira, em especial o crime de branqueamento de capitais;
- j) O tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, em particular as chamadas drogas sintéticas;
- k) Os fenómenos de violência associados ao desporto;
- l) A criminalidade em ambiente escolar;
- m) O crime de incêndio florestal e os crimes contra o ambiente;
- n) Crimes motivados por discriminação racial, religiosa e sexual;
- o) O tráfico de armas;
- p) Os crimes fiscais, contra a segurança social e contra o sistema de saúde;
- q) O furto de oportunidade.



### **Artigo 3.º**

#### **Crimes de investigação prioritária**

São considerados crimes de investigação prioritária:

- a) O terrorismo e os crimes previstos no artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.os 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, 17/2011, de 3 de maio, e 60/2015, de 24 de junho;
- b) A violência doméstica;
- c) Os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual;
- d) O tráfico de pessoas;
- e) Os crimes contra a vida e contra a integridade física praticados contra agentes de autoridade;
- f) O furto e o roubo em residências;
- g) A cibercriminalidade;
- h) A criminalidade violenta em ambiente escolar;
- i) A extorsão;
- j) Corrupção e criminalidade conexas;
- k) A criminalidade económico-financeira, em especial o crime de branqueamento de capitais;
- l) Os crimes fiscais, contra a segurança social e contra o sistema de saúde.



## **Anexo B — Lista de crimes da competência reservada da PJ**

### **LEI DE ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL (LOIC)**

Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto

[...]

#### **Artigo 7.º**

##### **Competência da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal**

[...]

2 - É da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes:

- a) Crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo a morte de uma pessoa;
- b) Escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns;
- c) Contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na Lei Penal Relativa Às Violações do Direito Internacional Humanitário;
- d) Contrafacção de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respectiva passagem;
- e) Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho de ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstracto, pena igual ou superior a 8 anos de prisão;
- f) Participação em motim armado;
- g) Associação criminosa;
- h) Contra a segurança do Estado, com excepção dos que respeitem ao processo eleitoral;
- i) Branqueamento;
- j) Tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio;
- l) Organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo;
- m) Praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas;
- n) Prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos políticos;
- o) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado;
- p) Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios;
- q) Conexos com os crimes referidos nas alíneas d), j) e o).





3 - É ainda da competência reservada da Polícia Judiciária a investigação dos seguintes crimes, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte:

- a) Contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores ou incapazes ou a que corresponda, em abstracto, pena superior a 5 anos de prisão;
- b) Furto, dano, roubo ou receptação de coisa móvel que:
  - i) Possua importante valor científico, artístico ou histórico e se encontre em colecções públicas ou privadas ou em local acessível ao público;
  - ii) Possua significado importante para o desenvolvimento tecnológico ou económico;
  - iii) Pertença ao património cultural, estando legalmente classificada ou em vias de classificação; ou
  - iv) Pela sua natureza, seja substância altamente perigosa;
- c) Burla punível com pena de prisão superior a 5 anos;
- d) Insolvência dolosa e administração danosa;
- e) Falsificação ou contrafacção de cartas de condução, livretes e títulos de registo de propriedade de veículos automóveis e certificados de matrícula, de certificados de habilitações literárias e de documento de identificação ou de viagem;
- f) Incêndio, explosão, libertação de gases tóxicos ou asfixiantes ou substâncias radioactivas, desde que, em qualquer caso, o facto seja imputável a título de dolo;
- g) Poluição com perigo comum;
- h) Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objectos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioactivas;
- i) Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, tipificados nos artigos 21.º, 22.º, 23.º, 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, e dos demais previstos neste diploma que lhe sejam participados ou de que colha notícia;
- j) Económico-financeiros;
- l) Informáticos e praticados com recurso a tecnologia informática;
- m) Tráfico e viciação de veículos e tráfico de armas;
- n) Relativos ao exercício ilícito da atividade de segurança privada;
- o) Conexos com os crimes referidos nas alíneas d), j) e l).



**Anexo C — Estrutura de IC da GNR: Anexo C do Despacho N.º 18/14-OG**

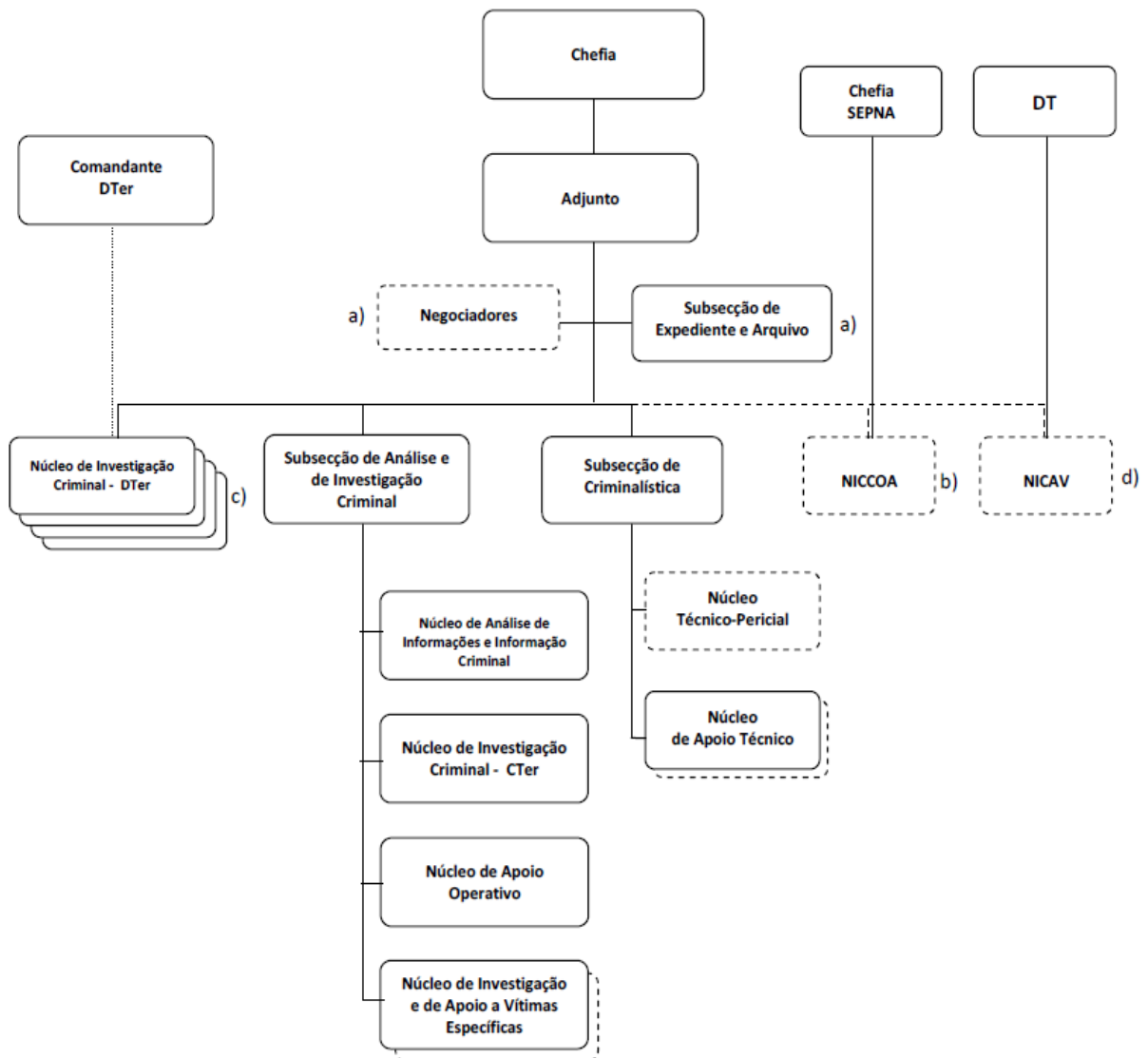
**Anexo C** (ORGANOGRAMA, COMPETÊNCIAS E ARTICULAÇÃO DA SECÇÃO DE INFORMAÇÕES E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DO CTer Tipo I)

**Apêndice 1** (ORGANOGRAMA DA SECÇÃO DE INFORMAÇÕES E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DO CTer Tipo I) ao **Anexo C**

**Apêndice 2** (COMPETÊNCIAS E ARTICULAÇÃO DA SECÇÃO DE INFORMAÇÕES E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DO CTer Tipo I) ao **Anexo C**



## Apêndice 1 (ORGANOGRAMA DA SECÇÃO DE INFORMAÇÕES E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DO CTer Tipo I) ao Anexo C



- a) Em regime de acumulação funcional
- b) Dependência técnica do Chefe da SIIC e funcional do Oficial SEPNA
- c) Sob comando administrativo-logístico do Cmdt DTer
- d) Dependência transitória até implementação da nova estrutura orgânica



## **Apêndice 2 (COMPETÊNCIAS E ARTICULAÇÃO DA SECÇÃO DE INFORMAÇÕES E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DO CTER Tipo I) ao Anexo C**

1. São competências genéricas da Secção de Informações e Investigação Criminal (SIIC) do CTer Tipo I:
  - a. Levar a efeito atividades de IC operativa, de criminalística, de análise de informação criminal e de negociação, assim como satisfazer os pedidos que lhe forem formulados no âmbito das informações e da IC;
  - b. Coadjuvar o comando e promover a coordenação e o controlo de toda a atividade de informações e de IC desenvolvida pela SIIC;
  - c. Assegurar, no âmbito das suas competências técnicas, a ligação e apoio ao órgão SEPNA de investigação dos crimes ambientais do CTer;
  - d. Garantir a ligação aos DTer, para efeitos de coordenação do apoio administrativo-logístico necessário aos NIC;
  - e. Promover a recolha, tratamento, análise e difusão de informações na ZA do CTer;
  - f. Assegurar, no âmbito das suas competências, a ligação e coordenação com outras entidades;
  - g. Garantir a segurança das informações;
  - h. Outras que, direta ou indiretamente, estejam relacionadas com a investigação criminal ou lhe sejam cometidas.
2. A SIIC do CTer é constituída pelos seguintes órgãos, com as seguintes competências:
  - a. **Chefia**
    - (1) Assegurar o funcionamento dos seus órgãos e o adequado exercício das competências cometidas à SIIC;



- (2) Efetuar o comando, o controlo e a coordenação da atividade de investigação da SIIC nas vertentes operativa, criminalística e de análise de informação criminal;
- (3) Prosseguir, em colaboração com os órgãos para o efeito competentes, objetivos de qualificação da atividade de IC, essencialmente, através da formação, da cooperação e dos procedimentos administrativo-logísticos específicos;
- (4) Garantir a ligação aos DTer, para efeitos de coordenação do apoio administrativo-logístico necessário aos NIC;
- (5) Pronunciar-se sobre todos os assuntos relacionados com as informações e a IC da SIIC e, tecnicamente, sobre o NICCOA;
- (6) Garantir a gestão das matérias relativas a estágios académicos e profissionais do âmbito da IC, especialmente os que se realizarem no CTer
- (7) O Chefe da SIIC acumula com a função de Oficial de Informações da Unidade;
- (8) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.

**b. Adjunto**

O Adjunto da SIIC desenvolve uma função de chefia operacional, estritamente operativa, com as seguintes atribuições:

- (1) Coadjuvar o Chefe da SIIC no desenvolvimento da atividade, nomeadamente, através da apresentação de propostas que visem qualificar as informações e a IC;
- (2) Coadjuvar o Chefe da SIIC, assegurando o controlo de todas as atividades de informações e IC operativa da SIIC do CTer;
- (3) Substituir o Chefe da SIIC na sua ausência ou impedimento.
- (4) Outras, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal



operativa, que lhe sejam cometidas.

**c. Subsecção de Expediente e Arquivo**

- (1) Coadjuvar o Chefe da SIIC em matéria de organização e funcionamento da Secção;
- (2) Registrar e tratar o expediente da SIIC e apoiar nas atividades administrativo- logísticas;
- (3) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.

**d. Negociadores**

- (1) Realizar, em regime de acumulação funcional, ações de negociação;
- (2) Apresentar propostas no âmbito da atividade.

**e. Subsecção de Análise e de Investigação Criminal**

**(1) Núcleo de Análise de Informação Criminal**

- (a) Apoiar os investigadores operativos, através da análise e inter-correlação das informações acedidas através dos sistemas de informação ou de estudos de fenómenos criminais;
- (b) Colaborar na deteção e caracterização, no âmbito da IC, de novos padrões e perfis criminais, devendo os resultados ser enviados à área das informações;
- (c) Realizar as missões inerentes à área de informações, nomeadamente através de recurso a *Open-Source intelligence* (OSINT);
- (d) Processar as ordens e/ou pedidos de pesquisa que lhe forem dirigidos;
- (e) Zelar pela segurança das informações;
- (f) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.



**(2) Núcleo de Investigação Criminal do CTer (NIC/CTer)**

- (a) Proceder à investigação dos crimes de maior gravidade, complexidade ou dispersão que ocorram dentro da ZA do CTer, ou que justifiquem a gestão concentrada da investigação;
- (b) Reforçar os NIC/DTer na investigação de crimes para as quais a Guarda tem competência e que não esteja atribuída a outros órgãos;
- (c) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.

**(3) Núcleo de Apoio Operativo**

- (a) Satisfazer os pedidos dos órgãos de IC do Comando do CTer, através de atividades de vigilância e seguimento e de captação de som e imagem;
- (b) Proceder à recolha de informações em fontes humanas (HUMINT);
- (c) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.

**(4) Núcleo de Investigação e de Apoio a Vítimas Específicas**

- (a) Proceder à investigação dos crimes cometidos, essencialmente, contra as mulheres, as crianças, os idosos e outros grupos de vítimas especialmente vulneráveis e prestar o apoio que, para cada caso, for adequado e possível;
- (b) Colaborar com as autoridades judiciais no acompanhamento dos casos mais críticos, designadamente, através de uma continuada avaliação do risco;
- (c) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.



**f. Subsecção de Criminalística**

A Subsecção de Criminalística coadjuva o Chefe da SIIC, assegurando o controlo das atividades de criminalística e a gestão e controlo da qualidade.

**(1) Núcleo Técnico-Pericial**

- (a) Realizar estudos e perícias no âmbito da Identificação Humana;
- (b) Recolher, tratar e inserir as resenhas no AFIS, bem como gerir o respetivo arquivo;
- (c) Efetuar fotografia e recolha de imagem, no âmbito das inspeções técnicas judiciárias de 2º nível ao local do crime em apoio ao NAT, ou o processamento das recolhas efetuadas pelos NAT, para elaboração de Relatórios Fotográficos;
- (d) Recolher dados planimétricos no âmbito da inspeção técnica judiciária de 2º nível ao local do crime em apoio ao NAT, ou processar as recolhas efetuadas pelos NAT, para elaboração de Relatórios de Exame Pericial de Planimetria Forense através da DIC;
- (e) Efetuar a Fotografia Forense de vestígios, em especial os lofoscópicos e a respetiva Cadeia de Custódia da Prova;
- (f) Realizar exames periciais de fotogramas, através das Equipas Técnico Periciais de Tecnologias Informáticas e Criminalísticas;
- (g) Assegurar a Cadeia de Custódia da Prova e tratar os vestígios em apoio dos NAT e dos órgãos de IC Operativa;
- (h) Efetuar o controlo de qualidade no âmbito das Inspeções Técnicas Judiciárias, elaborados pelos NAT;
- (i) Realizar estudos, exames e perícias;
- (j) Realizar Inspeções Técnicas Judiciárias Especiais ao local do crime, com recurso a meios técnico-periciais centralizados;





- (k) Realizar exames laboratoriais no âmbito da revelação de vestígios lofoscópicos;
- (l) Efetuar exames de balística funcional e exames químicos de recuperação de números de série;
- (m) Realizar estudos, exames e perícias referentes à área da informática forense e apoio técnico no âmbito das tecnologias informáticas.
- (n) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.

**(2) Núcleo de Apoio Técnico**

- (a) Realizar inspeções técnicas judiciárias ao local do crime e a adequada preservação da Cadeia de Custódia da Prova, em apoio aos órgãos de IC Operativa;
- (b) Realizar fotografia e recolha de imagem, no âmbito das inspeções técnicas judiciárias ao local do crime, para elaboração de Relatórios Fotográficos;
- (c) Realizar recolha de dados planimétricos no âmbito das inspeções técnicas judiciárias ao local do crime, para elaboração de Relatórios Planimétricos;
- (d) Realizar resenhas/clichés fotográficos/cotejos;
- (e) Recolher dados para a identificação humana em cenários de desastres e epidemias, de acordo com as técnicas de identificação DVI;
- (f) Realizar autos de exame direto a armas e munições;
- (g) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.



**g. Núcleo de Investigação Criminal do DTer (NIC/DTer)**

- (1) Proceder à investigação de crimes que ocorram dentro da ZA de cada DTer, para os quais a Guarda tem competência, e que não esteja atribuída a outros órgãos;
- (2) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.

**h. Núcleo de Investigação de Crimes e Contra-Ordenações Ambientais**

- (1) Assegurar, no âmbito das suas competências técnicas, a supervisão e controlo das investigações de crimes ambientais atribuídas ao órgão SEPNA do CTer;
- (2) Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.



## Apêndice A — Modelo de Análise

<b>TEMA</b>	<b>O PAPEL DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NO CONTEXTO DO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL</b>				
<b>OBJETIVO GERAL</b>	Analisar o papel da GNR no contexto do SIC, face à atual LPP.				
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>QUESTÃO CENTRAL</b>	Qual o papel da GNR no contexto do SIC, face à atual LPP?			
	<b>QUESTÕES DERIVADAS</b>	<b>CONCEITOS</b>	<b>DIMENSÕES</b>	<b>DADOS</b>	
				Instrumentos de Recolha	Técnicas de análise
<b>OE1</b> Analisar se o domínio da IC, no contexto da Segurança Interna, encontra enquadramento e estruturas que o desenvolvam de forma a responder eficazmente ao combate e repressão da criminalidade.	<b>QD1</b> O domínio da IC, no contexto da Segurança Interna, encontra enquadramento e estruturas que o desenvolvam de forma a responder eficazmente ao combate e repressão da criminalidade?	Segurança Interna	Prevenção e repressão criminal Investigação Criminal	Pesquisa Documental	Análise documental
<b>OE2</b> Analisar as mudanças ocorridas na IC decorrentes da LOIC, e se esta Lei se encontra ajustada para garantir o eficaz funcionamento do SIC .	<b>QD2</b> A atual LOIC garante um eficaz funcionamento do SIC?	Investigação Criminal	Processual Penal		
<b>OE3</b> Identificar as áreas estratégicas e algumas das medidas que poderão ser desenvolvidas para melhorar o contributo da GNR no atual contexto do SIC, formuladas com base em evidências de natureza jurídico-processuais e organizacionais.	<b>QD3</b> Quais as áreas estratégicas a desenvolver e medidas a adotar, para melhorar o contributo da GNR no atual contexto do SIC?	Órgãos de Polícia Criminal	Organizacional Jurídica e Processual		

Os conceitos estruturantes e os conceitos relevantes que suportam o Modelo de Análise da investigação, encontram-se representados e devidamente relacionados, de uma forma gráfica, na figura abaixo, servindo de suporte ao raciocínio lógico que se pretendeu perseguir na elaboração do TII.



Figura 2 – Estrutura conceptual