





Universidade do Minho

Escola de Direito

Filipe Diogo Góis Freitas

**Poderes da Investigação Criminal, Crimes
Tributários e Criminalidade
Económica-Financeira Associada**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito Tributário

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha

julho de 2024

DIREITOS DE AUTO E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



**Atribuição-SemDerivações
CC BY-ND**

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Exmo. Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha, pela disponibilidade, orientação e sobretudo pelo superior exemplo de rigor e excelência profissional.

À Sara e ao Tiago, pela revisão textual e pela motivação, afeto e compreensão.

Aos meus pais, aos meus sogros, à minha irmã, ao meu cunhado, cunhada e restante família, por todo o incentivo e ajuda.

Ao João, ao Pedro, à Cindy, ao Romano e a todos os meus amigos e colegas que comigo partilharam sugestões e me apresentaram uma visão crítica.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de estudo as competências para a realização de atos de inquérito quando estejam em causa a prática de crimes tributários ou de crimes económico-financeiros. No ordenamento jurídico português, verificamos existir, por parte do legislador, uma intenção de orientar a prática delegatória do Ministério Público e simultaneamente disciplinar a atividade das polícias que extravase as medidas cautelares e de polícia. Essa intenção regulatória surgiu, nos crimes económico-financeiros, por via da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) e, em matéria de crimes tributários, através das normas processuais tributárias constantes do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT).

A atualidade e pertinência deste tema têm-se tornado cada vez mais evidentes devido ao escrutínio público realizado em processos-crime de elevada complexidade nestas matérias, demonstrativos da sistemática participação ativa das polícias na recolha de elementos probatórios que influenciam o inquérito, surgindo a necessidade dessas atuações serem legalmente enquadradas de forma a que não surjam vícios que possam comprometer a prova produzida e as fases subsequentes do processo, o que colocaria em causa a celeridade e eficácia de processos penais e processos penais tributários.

Apresentado o tema, surge a problemática de conjugar os regimes legais pré-estabelecidos de investigação criminal com o poder de direção do Ministério Público durante a fase de inquérito, uma vez que, na nossa estrutura de processo, coexistem diferentes órgãos de polícia criminal virtualmente aptos a receberem poderes delegados de investigação.

O caminho a percorrer pressupõe o conhecimento de noções gerais acerca de crimes tributários e de investigação, bem como uma indagação sólida aos diferentes corpos de polícia que coadjuvam as autoridades judiciais no nosso ordenamento e análise às suas competências, de modo a podermos determinar se existem (ou não) consequências para a violação de competências investigatórias em crimes tributários e em crimes económico-financeiros.

Palavras-Chave: crimes económico-financeiros, crimes tributários, delegação de poderes, investigação, violação de competências.

ABSTRACT

This dissertation has as its matter of study the competence for carrying out acts of investigation in what concerns crimes of an economic-financial nature or tax crimes. In the Portuguese legal system, it is noticeable that, on the part of the legislator, there is an intention to guide the delegating practice of the Public Prosecutor's Office and simultaneously discipline the police's activities that go beyond precautionary measures. This regulatory intention arose, in the domain of economic-financial crimes, through the Criminal Investigation Organization Law “Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC)” and, in matters of tax crimes, through the tax procedural rules contained in the General Regime of Tax Offenses “Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT)”.

The pertinence and relevance of this topic has become increasingly evident due to the public scrutiny that highly complex criminal cases in these matters are subject to, demonstrating the systematic active participation of the police in the gathering of evidence that shapes the investigation, resulting in the need for these procedural actions to be legally framed in such a way that defects do not arise that could compromise the collected evidence and the subsequent phases of the procedure, which would jeopardize the celerity and effectiveness of criminal proceedings and criminal tax proceedings.

Having introduced the topic, the problem arises from combining the pre-established legal regimes of criminal investigation with the power of direction of the Public Prosecutor's Office during the investigation phase, since, in our procedural structure, different criminal police bodies that are virtually capable of receiving delegated investigative powers coexist.

The path to be taken presupposes a general knowledge about tax crimes and investigation, as well as a solid inquiry into the different police bodies that assist the judicial authorities in our legal system, as well as an analysis of their powers, in order to determine whether there are (or not) consequences for the violation of the legally established competences in matters of investigative powers connected to tax crimes and economic-financial crimes.

Keywords: economic-financial crimes, tax crimes, investigation, delegation of powers, violation of competences.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	12
PARTE I – NOÇÕES GERAIS ACERCA DE CRIMES TRIBUTÁRIOS E CONTRIBUTOS À SUA INVESTIGAÇÃO	16
1. O conceito de investigação	16
2. Os crimes tributários e crimes económico-financeiros	18
3. A problemática da aquisição da notícia do crime económico-financeiro (o contributo da investigação não criminal)	23
3.1. O procedimento de inspeção tributária.....	24
3.2. O procedimento de acesso a informações bancárias pelos funcionários da AT.....	28
3.3. Outros contributos para a investigação de crimes tributários e crimes conexos (as comissões parlamentares de inquérito)	30
4. O papel do Ministério Público na investigação de crimes tributários e crimes económico-financeiros conexos.....	34
4.1. Estrutura organizacional do Ministério Público	35
4.2. Direção real e efetiva do inquérito vs direção formal.....	36
4.2.1. A direção real e efetiva do inquérito nos crimes tributários.....	39
4.2.2. A direção real e efetiva nos crimes económico-financeiros	41
4.3. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP).....	46
PARTE II – AS POLÍCIAS E OS SEUS PODERES INVESTIGATÓRIOS EM MATÉRIA DE CRIMES TRIBUTÁRIOS E CRIMES CONEXOS.....	49
5. As polícias.....	49
5.1. As polícias administrativas.....	51
5.1.1. A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)	52
5.1.1.1. Os serviços centrais da AT	53
5.1.1.2. Os serviços desconcentrados da AT.....	56

5.1.1.3. O caso particular da AT-RAM	58
5.1.1.4. Análise às competências da AT para a investigação de crimes tributários.....	60
5.1.1.5. Deverá a Autoridade Tributária ser considerada um Órgão de Polícia Criminal? ..	65
5.1.2. A Segurança Social (SS).....	67
5.1.2.1. Unidades orgânicas centrais da SS.....	69
5.1.2.2. Serviços desconcentrados da SS	70
5.1.2.3. Os núcleos de investigação de crimes tributários na ISSM, IP-RAM e na ISSA, IPRA	71
5.1.2.4. Análise às competências da SS para a investigação de crimes tributários.....	72
5.1.3. A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)	73
5.2. As polícias judiciais	75
5.2.1. A Polícia Judiciária (PJ)	76
5.2.1.1. Serviços Centrais da Polícia Judiciária	77
5.2.1.2. As Unidades Centrais da Polícia Judiciária	83
5.2.1.3. A Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC).....	87
5.2.1.4. As unidades orgânicas desconcentradas.....	89
5.2.2. Conclusões intermédias em relação às competências da Polícia Judiciária em matéria tributária e crimes conexos.....	91
5.3. As polícias securitárias	94
5.3.1. A Polícia de Segurança Pública (PSP)	95
5.3.2. A Guarda Nacional Republicana (GNR)	98
PARTE III – A DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS INVESTIGATÓRIAS DE CRIMES TRIBUTÁRIOS E CRIMES ECONÓMICO-FINANCEIROS.....	101
6. Perspetiva geral acerca da divisão de competências de investigação na fase de inquérito no nosso ordenamento jurídico	101
7. A problemática no concurso entre crimes tributários e crimes comuns.....	103
8. Violação de competências de investigação: posição jurisprudencial e doutrinária	107

9. A violação de competências de investigação: o caminho para a tomada de uma posição...	114
9.1. As relações estabelecidas entre Direito Processual Penal e as figuras jurídicas do Direito Administrativo.....	114
9.1.1. A relação de coadjuvação entre autoridades judiciais e polícias.....	115
9.1.2. A figura jurídica da Delegação de Competências.....	119
9.1.3. O Princípio da Legalidade da competência do Direito Administrativo e a sua aplicabilidade em matéria de competência delegada de investigação	123
9.2. Os princípios e dimensões constitucionais inerentes à investigação e à determinação de competências de investigação.....	126
9.2.1. Princípio da indisponibilidade de competências	126
9.2.2. A investigação e os direitos, liberdades e garantias dos sujeitos processuais	129
9.2.3. Princípios da especialização e racionalização da investigação	132
9.2.4. Princípio da legalidade	134
10. A violação das competências de investigação e respetivas consequências jurídicas: posição adotada.....	140
CONCLUSÕES	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	151

LISTA DE ABREVIATURAS

AJ – Autoridade/s Judiciária/s

ARAE - Autoridade Regional das Atividades Económicas

ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

AT-RAM – Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira

BES – Banco Espírito Santo

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CGP – Corpo da Guarda Prisional

CP – Código Penal

CPA – Código de Procedimento Administrativo

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DCIAP – Departamento Central de Investigação e Ação Penal

DEI – Divisão de Estudos e Informação

DIAP – Departamento/ Departamentos de Investigação e Ação Penal

DIFAE – Divisão de Investigação da Fraude e de Ações Especiais

DSAFA - Direção de Serviços Antifraude Aduaneira

DSIFAE - Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais

DSPCIT – Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária

EMP – Estatuto do Ministério Público

GES – Grupo Espírito Santo

GNR – Guarda Nacional Republicana

GRA – Gabinete de Recuperação de Ativos

IGMAOT - Inspeção-geral da agricultura, do mar, do ambiente e do ordenamento do território

IPJCC - Instituto de Polícia Judiciária e Ciências Criminais

IRAE - Inspeção Regional das Atividades Económicas

IRN - Instituto de Registos e do Notariado, I.P

ISSA – Instituto de Segurança Social dos Açores

ISSM – Instituto de Segurança Social da Madeira

LGT – Lei Geral Tributária

LOGNR – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana

LOIC – Lei de Organização da Investigação Criminal

LOPJ – Nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária

LOPSP - Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública

LPC – Laboratório de Polícia Científica

MP – Ministério Público

OPC – Órgão/Órgãos de Polícia Criminal

PGR – Procuradoria-Geral da República

PJ – Polícia Judiciária

PM – Polícia Marítima

PNAITA – Plano Nacional de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira

PSP – Polícia de Segurança Pública

RAA – Região Autónoma dos Açores

RAM – Região Autónoma da Madeira

RCPITA – Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira

RGIT – Regime Geral das Infrações Tributárias

SCIBIT – Secção Central de Investigação do Branqueamento e das Infrações Tributárias

SCICCEF – Secção Central de Investigação de Corrupção e Criminalidade Económico-Financeira

SCIMF – Secção Central de Investigação de Moeda Falsa

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SS – Segurança Social

UAF - Unidade de Ação Fiscal

UGC - Unidade de Grandes Contribuintes

UIF – Unidade de Informação Financeira

UPFC – Unidade de Perícia Financeira e Contabilística

UPTI – Unidade de Perícia Tecnológica Informática

INTRODUÇÃO

O Direito Penal, embora seja um ramo subsidiário, assente numa lógica de intervenção mínima, ao longo dos últimos anos tem vindo, sucessivamente, a proteger interesses mais diversificados, aumentando o seu âmbito de intervenção e consequentemente tutelando novos bens jurídicos, também eles hodiernamente tidos como fundamentais na vida em sociedade¹.

É neste contexto que surgem, enquanto ramos do Direito Penal especial, o Direito Penal Tributário e o Direito Penal Económico-Financeiro, também designados de Direito Penal extravagante, acessório ou secundário, visando não só a proteção de direitos subjetivos individuais como também de outros interesses socialmente relevantes, é o caso da manutenção e salvaguarda do património do Estado como componente patrimonial do sistema tributário.

O nosso estudo irá debruçar-se num campo em que o Direito Penal está umbilicalmente ligado ao Direito Tributário e procura tratar questões específicas na investigação da prática de infrações tributárias. Além disso, iremos também aprofundar questões relativas à investigação de infrações económico-financeiras, que embora integrantes de um Direito Penal Comum, encontram-se numa relação de grande proximidade com as infrações do Direito Penal Tributário.

Apresentados os ramos jurídicos de trabalho que serão analisados na sua componente substantiva e adjetiva, o tema escolhido para o nosso estudo: “Os poderes de investigação criminal (...)” tende inequivocamente a situar-se nos ramos do processo penal e processo penal tributário, pelo que, reproduzimos GERMANO MARQUES DA SILVA:

“(...) o Direito Penal Tributário constitui um ramo especial do Direito Penal, constitui legislação especial, e por isso esta legislação especial prevalece quando as respetivas normas concorrem com as do Direito Penal comum, sendo aplicáveis subsidiariamente as normas do Direito Penal na falta de regulamentação especial”².

Acresce que, aos dias de hoje uma visão realista sobre o funcionamento do exercício da ação penal implica reconhecermos a existência no nosso ordenamento jurídico de um sistema plurivalente, onde a atividade de direção das diversas fases processuais por parte das autoridades judiciárias não é eficaz nem praticável sem ser auxiliada pelas entidades policiais, com especiais conhecimentos em áreas específicas do saber.

¹ Vide DIAS, Jorge de Figueiredo, *Para um paradigma do direito penal secundário: Um contributo para a reforma do direito penal económico e social português*, in *Direito e Justiça*, n.º 4, Lisboa, 1989, p.10 : “Apresentando-se as «penas» como medidas coactivas dotadas de particular efectividade, inscreveu-se um pouco por toda a parte a tendência para ameaçar com elas a violação de zonas cada vez mais alargadas da ordem jurídica e para as fazer intervir onde e sempre que se julgue necessário dotar os imperativos estaduais, mesmo os de carácter administrativo (...)”.

² Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário*, 2.ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018, p.13.

Os denominados “megaprocessos” associados a criminalidade tributária e económico-financeira, que estão cada vez mais na ordem do dia³, têm sido demonstrativos da necessidade de conhecimento especializado para o combate repressivo de uma criminalidade especialmente refinada, altamente técnica e dotada de fortes meios financeiros. A publicitação desses “megaprocessos”, têm-nos remetido uma e outra vez para atuações relevantes em fase de inquérito de atores diferentes das AJ, atores que à partida teriam um papel processual menor, como é o caso das polícias.

Sem prescindir, os poderes da investigação criminal e das polícias têm sido uma matéria secundarizada pela doutrina e jurisprudência, atendendo à notória cautela destas em assumir o papel da investigação na conformação da decisão final em processo-crime⁴, o que leva tendencialmente a centrar a retórica na atuação processual das AJ. Com isto não queremos de modo algum levantar qualquer questão relacionada com a inconcebível autonomização da investigação fase ao inquérito, mas queremos apenas fazer notar a imprescindibilidade dos órgãos e entidades policiais na investigação criminal, em particular no que toca aos crimes tributários e aos crimes económico-financeiros, uma vez serem detentores de especiais conhecimentos para a investigação.

Assim, ao longo desta dissertação, propomo-nos a desconstruir a fase de inquérito e os procedimentos não criminais que podem despoletar a abertura de inquéritos, de modo a demonstrar, no caso dos crimes tributários ou económico-financeiros, quem são as entidades com um papel de relevo na investigação. Este exercício implicará o conhecimento dos vários núcleos de investigação criminal, existentes nos diversos corpos policiais que atuam no nosso ordenamento jurídico, mas também as regras (e respetivas razões da sua existência) que estabelecem e dividem competências de investigação em razão de tipologias de crimes.

Por conseguinte, o estudo destas matérias determinará a importância (ou não) do cumprimento destes regimes legais de investigação para a validade e eficácia das investigações, bem como para a salvaguarda dos direitos e liberdades fundamentais dos diferentes intervenientes no processo.

Para granjearmos os objetivos a que nos propomos optamos, em termos estruturais, por dividir a presente dissertação em três partes distintas. Numa *primeira parte* teremos as *noções*

³ A cobertura mediática que tem sido dada a investigações de crimes tributários e crimes económico-financeiros tem permitindo uma maior consciencialização da comunidade para a danosidade da prática daqueles tipos de crime que provocam prejuízos patrimoniais avultados ao erário público e simultaneamente geram a perversa sensação do mercadejar dos cargos públicos, fragilizando o funcionamento e credibilidade das instituições do Estado de Direito Democrático, em particular do funcionamento da justiça, fomentando desigualdades e injustiças sociais.

⁴ Note-se que os OPC são encarados pela maior parte da doutrina como sendo meros participantes processuais, neste sentido v.g., ANTUNES, Maria João, *Direito Processual Penal*, 5ed. Coimbra: Almedina, 2023, p. 77.

gerais acerca de crimes tributários e contributos à sua investigação, onde se pretende: alcançar uma definição de investigação; delimitar quais são os crimes tributários e os crimes económico-financeiros; abordar as problemáticas de aquisição de notícia de crime subjacente a esta criminalidade, realçando a importância de procedimentos de investigação não criminal como o procedimento de inspeção tributária, o procedimento de acesso a informações bancárias pelos funcionários da AT e o contributo que é prestado pelas comissões parlamentares de inquérito; e ainda, procurar descortinar o papel do MP, enquanto *dominus* do inquérito neste tipo de criminalidade, realizando uma análise à sua estrutura organizacional, distinguindo situações de direção real *vs* direção formal das investigações e dando também destaque ao papel nas investigações quando esta é dirigida pelo DCIAP.

A *segunda parte* será designada de *as polícias e os seus poderes investigatórios em matéria de crimes tributários e crimes conexos*, onde se analisará a estrutura orgânica e os poderes dos diferentes corpos de polícia, procurando determinar quais os seus núcleos investigatórios. Para o efeito, as diversas polícias – polícias administrativas, polícias judiciárias e polícias securitárias – serão agrupadas consoante as suas atribuições, competências e natureza.

Por último, na *terceira parte*, intitulada de *a divisão de competências investigatórias de crimes tributários e crimes conexos*, iremos nos debruçar sobre as questões mais controversas desta investigação científica, nomeadamente a obrigatoriedade (ou não) dos regimes legais estabelecidos pela LOIC e pelo RGIT em matéria de competência delegada de investigação criminal e respetivas consequências da violação destes regimes. Acreditamos que a abordagem aos tópicos em estudo nesta terceira parte poderá constituir um importante contributo na matéria e as respostas obtidas podem tornar mais transparentes os ditames inerentes ao exercício da ação penal nos crimes tributários e crimes económico-financeiros, gerando previsibilidade no que toca à estatuição perante a violação de regimes legais de investigação. É desejável que se observe previsibilidade e segurança jurídica para auxiliar os sujeitos e participantes processuais a não cometerem invalidades, uma vez que, estas tornam mais moroso e ineficaz o sistema de justiça⁵.

Assim, com vista a cumprir os desígnios apresentados, a *terceira parte* terá como tópicos: a perspetiva geral acerca da divisão de competências de investigação na fase de inquérito no nosso ordenamento jurídico; a problemática no concurso entre crimes tributários e crimes comuns; a

⁵ A crescente publicitação de processos de crimes tributários e económico-financeiros tem o efeito de sujeitar a justiça penal ao maior escrutínio público e torna evidentes as fragilidades do sistema de justiça que tem se revelado morosa e excessivamente formal em casos de elevada complexidade técnica e operacional, fomentando a perceção social de impunidade para certos estratos sociais quando são praticados os tipos de crime em estudo.

posição jurisprudencial e doutrinária quanto à violação de competências de investigação; o caminho para a tomada de uma posição; terminando com a posição adotada e consequências jurídicas para a violação de competências de investigação.

Percorrido todo o caminho anteriormente detalhado, deveremos estar aptos responder a duas questões nucleares deste estudo: 1.^a - *Quais são os órgãos e entidades com competências legais pré-estabelecidas para a investigação de crimes tributários e crimes económico-financeiros?* 2.^a - *Quais são as consequências da violação de regras legais de divisão de competências de investigação para o processo e para a prova produzida?*

PARTE I – NOÇÕES GERAIS ACERCA DE CRIMES TRIBUTÁRIOS E CONTRIBUTOS À SUA INVESTIGAÇÃO

1. O conceito de investigação

Iniciando o estudo ao tema, assumimos que a investigação, corresponde a *um conjunto de atos e diligências metodologicamente ordenadas, de modo a atingir o conhecimento de um determinado facto em ordem de permitir a sua explicação e reconstituição suficientemente fundamentada*⁶.

Partindo desta premissa, facilmente depreendemos que a diferença entre o conceito de investigação e o conceito de investigação criminal reside no facto de o crime, sem considerações do foro ou ramo do Direito em que surge a necessidade de investigar, ser ou não o objeto da intervenção da investigação.

Segundo GERMANO MARQUES DA SILVA “(...) o verbo investigar (do latim *investigo, as, avi, atum, are*) significa seguir o rasto de procurar, *fazer diligências para descobrir algo* (...)”⁷. De uma perspetiva geral, há quem se refira à investigação como um processo mental semelhante ao que sucede na criação artística, criando-se e desenvolvendo-se quadros mentais segundo determinados esquemas lógicos de conhecimento prévio, que levam o investigador a formular uma conclusão com vista a tentar alcançar uma verdade credível acerca de um facto ou conjunto de factos⁸.

Partindo deste conjunto de ideias, se a investigação for motivada por um facto, relevante para o ordenamento jurídico-penal, em que são atribuídas prerrogativas ao Estado (através dos seus órgãos) com potencial para limitar direitos, liberdades e garantias, a investigação em questão será

⁶ Vários foram os autores que procuraram alcançar um conceito de investigação e consequentemente de investigação criminal, sendo os contributos prestados complementares entre si, neste sentido, MARTINS, Ana Catarina Dias, *Os poderes da Investigação em matéria tributária – Em especial, a investigação da criminalidade tributária* [em linha], Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2016, [Consult. 21.04.2023]. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/18222/>, p.7: “Investigação tem origem na palavra latina *investigatione* e consiste numa ação, num ato, em que se leva a cabo uma pesquisa, uma indagação minuciosa, através da qual se pretende alcançar um determinado resultado”.

Por sua vez H. MANNHEIM considera a investigação criminal como “*um processo padronizado e sistemático destinado a atingir o conhecimento*”, vide MANNHEIM, Hermann, *Criminologia Comparada*. Lisboa: F. Calouste Gulbenkian, 1984, p. 118 e ss, citado por BRAZ, José, *Investigação Criminal: a organização, o método e a prova: os desafios da nova criminalidade*, Reimp. Coimbra: Almedina, 2020, p. 20.

Já diferente definição de investigação é apresentada por MANUEL ANTUNES, o autor define a investigação criminal como “*a pesquisa sistemática e sequente do respetivo objeto, com recurso a meios técnicos e científicos*”, vide ANTUNES, Manuel António Ferreira, *Investigação Criminal: uma perspetiva introdutória*, in Policia e Justiça, Loures, 1985, pp. 4-8.

Outros contributos são prestados por JOSÉ BRAZ, este refere que o objetivo da investigação da prática do crime é “(...) apenas e só a explicação/demonstração objetiva e concreta de um determinado crime (ou conjunto de crimes conexos) permitindo ao poder judicial o exercício do Direito e a realização da Justiça vide BRAZ, José, *Investigação Criminal* ..., op.cit., p. 21.

Por fim, complementa MESQUITA, Paulo Da, *Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 115: “(...) a investigação é impulsionada por sucessivos juízos de prognose futura sobre os elementos probatórios necessários para a decisão final (que se estabelece em avaliações indiciárias) (...)”.

⁷ Vide SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português: Do Procedimento (Marcha do Processo)*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014, p. 20.

⁸ Cf. MOREIRA, Sofia Manuela Dias, *A Privatização da Investigação na Criminalidade Tributária e a Obtenção de Meios de Prova – Reflexões sobre a sua Valoração em Julgamento* [em linha], Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2018, p.7. [Consult. 25.04.2023]. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/>.

de índole criminal. Como estabelece a LOIC (Lei 49/2008, de 27 de agosto) no seu artigo 1.º: “*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 as provas, no âmbito do processo*”. Esta pretensão de perseguição criminal investigatória é mais notória na fase de inquérito, fase processual onde se realiza a grande parte da investigação em ordem da decisão de acusar ou arquivar, motivo pelo qual o legislador terá identificado como finalidade do inquérito as diligências previstas no artigo 262.º, n. 1 do CPP: “*O inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação*”⁹.

Segundo, JOSÉ BRAZ¹⁰, a investigação criminal é uma área do conhecimento especializado que apresenta por objeto o crime e o seu autor e que tem como objetivo a descoberta da verdade material dos factos com relevância penal e a demonstração da autoria dos mesmos.

Por sua vez, MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE diz-nos que:

“A investigação criminal, numa visão restritiva e clássica, visa descobrir, recolher, conservar, examinar e interpretar as provas reais – objetos utilizados na prática do crime e objetos do próprio crime –, assim como localizar, contactar e apresentar as provas pessoais – autores e testemunhas do crime – que conduzam ao esclarecimento da verdade material dos factos que consubstanciam a prática de um crime”¹¹.

A visão clássica supramencionada da investigação criminal parece-nos suficientemente enquadrada, ainda aos dias de hoje, se acrescentarmos que aqueles objetivos – nomeadamente de averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas – não se poderão expressar na realização de um jogo sem regras, mas sim numa atividade que se insere num processo criminal concreto, com trâmites, princípios, limites, enquadramento constitucional próprio e que procura resolver todas as questões que interessam e se relacionam com a prática do crime. Por esse motivo “*(...) a Investigação Criminal, enquanto área específica do saber empírico, cria e desenvolve um corpo de princípios, procedimentos e regras de organização próprias (...)*”¹², de modo a alcançar eficácia nos resultados.

⁹ Vide VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Regime Jurídico da Investigação Criminal: Comentado e Anotado*, Coimbra: Almedina, 2003, p. 47.

¹⁰ Cf. BRAZ, José, *Investigação Criminal ...*, op.cit., p.21.

¹¹ Cf. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 6.ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 486.

¹² Vide BRAZ, José, *Investigação Criminal ...*, op.cit., p. 61.

Recorrendo novamente às palavras de MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE:

“A investigação criminal será assim o motor de todo o processo que proporcionará ao Tribunal o convencimento de que o crime Y existiu, de que decorreu no local W, na hora X, com o uso dos objetos KK, cujo(s) autor(es) é/são ZZ, pelas razões RR”¹³.

Face ao que antecede, falaremos de investigação criminal tributária, tão só, se o objeto da intervenção da investigação for um crime que vise tutelar um bem jurídico tributário.

Acrescentando ainda que, estaremos perante uma investigação de índole não criminal em todas as situações em que o processo ou procedimento em causa não tiver em vista o cumprimento de finalidades penais e não preveja como consequência jurídica a aplicação de uma pena ou medida de segurança.

Por fim, a nomenclatura adotada para o procedimento ou processo investigatório não criminal manifesta-se totalmente insignificante, relevando apenas se este consiste ou não *num conjunto de atos e diligências metodologicamente ordenadas, de modo a atingir o conhecimento de um determinado facto e em ordem de permitir a sua explicação e reconstituição suficientemente fundamentada* em que o investigador surge investido do *ius imperium*.

2. Os crimes tributários e crimes económico-financeiros

Sendo o objeto do nosso estudo a investigação em específico de crimes tributários e criminalidade económico-financeira conexa, afigura-se como relevante descortinar o que deve ser entendido por uma e por outra categorização¹⁴.

Escreve CASALTA NABAIS que o Direito Penal Tributário é “(...) *aquele capítulo do direito penal que define os tipos de infracções e normas, que impõem ou proíbem comportamentos relativos a impostos, taxas e demais tributos, e comina as correspondentes sanções*”¹⁵.

Ora, em boa verdade não haverá grandes dúvidas em relação aos crimes tributários, o crime tributário será uma espécie de infração tributária, entendida como “(...) *todo o facto típico, ilícito e culposo declarado punível por lei tributária anterior*”¹⁶. Como estabelece o RGIT no seu artigo 2.º, n.º 2, na prática de infracções tributárias importa distinguir o crime relativamente à

¹³ Cf. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Regime Jurídico da ...*, op.cit., p. 48.

¹⁴ Alguns autores reportam-se a estes ramos do Direito Penal Especial como Direito Penal novo ou secundário, exaltando o facto de estes assentarem na proteção de bens jurídicos de natureza económico-social e não na proteção de bens jurídicos pessoais, para mais desenvolvimentos *vide* MONTE, Mário Ferreira, *Da legitimação do Direito Penal Tributário: em particular os Paradigmáticos Casos de Facturas Falsas*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 92-116.

¹⁵ Cf. NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 11.ed. Reimp. Coimbra: Almedina, 2021, pp. 423-424.

¹⁶ Qualificação constante do artigo 2.º n.º 1 do RGIT.

contraordenação, diferenciando-se as espécies uma vez que o ilícito contraordenacional é encarado por parte da doutrina como tendo natureza administrativa, motivo pelo qual se entende que o tipo é formado tendo por referência atos ou normas administrativas e correspondentes violações de deveres administrativos, sendo consequentemente o conteúdo ético-social menos presente na contraordenação do que no crime¹⁷.

Face ao exposto, nem sempre é tarefa fácil definir um critério de distinção qualitativo de crime e contraordenação atendendo ao conteúdo ético-social¹⁸. Assim, segundo GERMANO MAQUES DA SILVA, o legislador, quando estão em causa infrações tributárias, acaba por utilizar muitas vezes um critério quantitativo e um critério de culpa:

“(…) relativamente a todos os crimes que é elemento do tipo um limiar quantitativo, as condutas que não atinjam esse limiar são qualificadas como contraordenações. O mesmo sucede, geralmente, relativamente às condutas que, enquanto dolosas, constituem crimes e se negligentes são qualificadas como contraordenações”¹⁹.

Aquele autor refere-nos ainda que estas opções legislativas justificam-se plenamente pelo princípio da última *ratio*/intervenção mínima do Direito Penal, reservando-se este ramo do Direito aos ilícitos tributários patrimonialmente mais significativos. Por outro lado, os ilícitos de menor relevância são tutelados pela via contraordenacional²⁰.

Concluindo esta questão, importa mencionar os ensinamentos de JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, sobre as consequências jurídicas das infrações em matéria tributária:

“A imposição de penas (lato sensu: prisão, multas e coimas) materializa a derradeira forma de reação legislativa aos comportamentos de evitação fiscal desconformes, assumindo-se como o último remédio de combate, quando se concluir pela limitação ou inadequação dos restantes”²¹.

Avançando, não haverá dúvidas de que o Direito Penal Tributário deve ser qualificado como um ramo especial do Direito Penal²², que como tal, prevalece sobre eventuais normas concorrentes existentes na legislação do Direito Penal Comum. Contudo, não deverá ser negligenciado que é um

¹⁷Cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul [em linha], de 28.05.2020, processo n.º 1314/17.6BESNT, relatado pelo Juiz Paulo Pereira Gouveia [Consult. 02.05.2023]. Disponível em <https://www.dgsi.pt>. Para mais desenvolvimentos vide ainda ROCHA, Joaquim Freitas da, *Introdução ao Planeamento Fiscal: Teoria Jurídica*, Coimbra: Almedina, 2023, pp. 98.

¹⁸ Acerca da eticização dos ilícitos tributários vide MONTE, Mário Ferreira, *Da legitimação do Direito Penal Tributário ...*, op.cit., pp. 395-404 e Vide NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal ...*, op.cit., p. 423-426.

¹⁹ Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário ...*, op.cit., p. 43.

²⁰ Ainda em relação às considerações subjetivas de culpa vide SANCHES, J. L. Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 3.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 495: “Os crimes fiscais implicam comportamentos com um grau mais elevado de censurabilidade e cometidos de forma dolosa”.

²¹ Vide ROCHA, Joaquim Freitas da, *Introdução ao Planeamento*, ... op.cit. pp. 200-201.

²² Para mais desenvolvimentos no que toca à relação estabelecida entre Direito Penal Comum ou Clássico e Direito Penal Especial, também designado como Direito Penal Secundário vide MONTE, Mário Ferreira, *Da legitimação do Direito Penal Tributário ...*, op.cit., pp. 89-92.

ramo que “*pressupõe um vínculo contínuo com os princípios e categorias dogmáticas do Direito Penal Comum, devendo, em especial, ser constante a referência aos princípios constitucionais que conformam o sistema penal português*”²³.

No que toca à relação entre o Direito Penal Tributário e o Direito Tributário, estes tratam-se de ramos do Direito conexos, uma vez que ambos direta ou indiretamente têm por objeto impostos, taxas e demais tributos, contudo, e como referimos, os princípios que os regem são diferentes.

Assim, os crimes tributários são “*(...) a espécie de crime que tutela a atividade do Estado que se corporiza no sistema tributário, tutelando bens jurídicos tributários*”²⁴ que dada à sua especialidade estão previstos num diploma próprio, no RGIT²⁵, nas disposições dos artigos 87.º a 106.º²⁶.

Quanto à classificação dos crimes económico-financeiros, a tarefa de conceptualização não se mostra tão evidente como a efetuada a propósito dos crimes tributários, uma vez que a lei não define quais os crimes que devem ser considerados como pertencentes ao núcleo da *criminalidade económico-financeira*.

Diz-nos AMADEU GUERRA, que pelo menos em sentido estrito, os crimes económico-financeiros envolvem:

“*(...) comportamentos com relevância criminal com potencialidade para permitir avultados ganhos [ilícitos], violadores, direta ou indiretamente, das normas reguladoras da «ordem económica» e que lesam «bens ou interesses financeiros ou económicos do Estado» ou da União Europeia*”²⁷.

Mais refere o autor que, estes crimes visam tutelar bens jurídicos supra individuais, estando em causa interesses relativos ao sistema económico, devendo o conceito englobar em particular a atividade financeira do Estado nas suas componentes da arrecadação de receita e despesa pública.

Acerca deste assunto, também NICOLAS QUELOZ²⁸ procurou prestar o seu contributo para a conceptualização de crime económico-financeiro, indicando que este tipo de criminalidade consiste num conjunto de atividades ilícitas caracterizadas por: terem lugar no contexto de vida económica,

²³ Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário ...*, op.cit. pp. 13.

²⁴ *Idem, ibidem*, p.11.

²⁵ O RGIT, em matéria de Direito Penal Tributário pune como crime os comportamentos mais graves violadores de normas tributárias estando constitucionalmente legitimado face a estes tipos legais de crime tutelarem bens jurídicos com respaldo constitucional.

²⁶ Nestas disposições são estabelecidas quatro categorias de crimes tributários: os crimes tributários comuns; os crimes aduaneiros; os crimes fiscais; e os crimes contra a segurança social.

²⁷ Cf. GUERRA, Amadeu, *A evolução da criminalidade económico e financeira e o seu combate* [em linha], Lisboa: Procuradoria-Geral da República, Departamento Central de Investigação e Ação Penal, [s.d.], pp. 2-5. [Consult. 06.05.2023]. Disponível em <https://www.smmp.pt/wp-content/INTERVENCAO-Dr-Amadeu-Guerra.pdf>.

²⁸ Cf. QUELOZ Nicolas, *Criminalité économique et criminalité organisée* [em linha], In *L'Économie Politique*, n.º 15, [s.l.]: *Alternatives économiques*, 2002, pp. 58-67. [Consult. 06.05.2023]. Disponível em <https://www.cairn.info/revue-economie-politique-2002-3-page-58.htm>.

dos negócios ou das finanças; com recurso a meios fraudulentos ou astuciosos (com ausência em princípio de violência física) e com uso das modernas tecnologias da comunicação; com especiais conhecimentos detidos pelos autores em matéria de economia, comércio ou finanças; visando o lucro e a expansão económica numa lógica de domínio; constituindo abuso de confiança ou boa fé nas relações negociais; atentando à ordem económica ou financeira no seu conjunto; e por fim, causando prejuízos consideráveis não só de ordem patrimonial como no plano económico-social.

O elenco de características acima apresentadas revela-se um ponto de partida, contudo, pode pecar por excesso, uma vez que, a nosso ver, não se verificando o preenchimento de um dos requisitos não invalida estarmos perante um crime económico-financeiro.

Face aos contributos facultados pelos autores, criamos a convicção que a correta definição está necessariamente relacionada com os ramos cujo Direito Penal especial – e as correspondentes normas incriminadoras – visa isolada ou conjuntamente tutelar, sendo eles o Direito Financeiro e o Direito Económico²⁹.

Cumpre acrescentar, que os crimes tributários, face à sua dimensão sobretudo no plano financeiro, irão inserir-se na categoria ou classificação de crimes económico-financeiros. Todavia, o catálogo global dos crimes abrangidos por essa classificação não se encontra expressamente estabelecido, sem prejuízo de terem surgido diplomas que indiciam alguns outros tipos legais de crime que integram a categoria dos crimes económico-financeiros.

Nesse sentido em 1994, surgiu uma lei que veio estabelecer medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira (Lei n.º 36/94, de 29 de setembro) e, embora esta não estabelecesse de forma inequívoca um conceito de criminalidade económico-financeira

²⁹ Em relação ao Direito Financeiro, CASALTA NABAIS escreve que este poderá ser definido como “(...) o complexo de normas jurídicas que disciplinam a obtenção e distribuição do dinheiro necessário ao funcionamento dos entes públicos e, bem assim, à gestão dos bens propriedade desses mesmos entes”. (vide NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal ...*, op.cit. pp. 27-30). Estando na definição naturalmente incluído o conjunto de normas que disciplinam a atividade do Estado na sua globalidade. Acrescenta o autor que, o Direito Financeiro divide-se em três sub-ramos, o Direito das Receitas, o Direito das Despesas e o Direito da Administração ou Gestão Financeira (Esta divisão é também adotada por ROCHA, Joaquim Freitas in SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro Madeira; CANOTILHO, Mariana, *Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União*, Coimbra: Almedina, 2016, p. 837 e ss. Fazendo-se notar que, enquanto receita coativa do Estado e outros entes públicos o Direito Tributário irá pertencer a uma realidade mais ampla que é o Direito das Receitas, que por sua vez, como acabamos de ver, se insere no Direito Financeiro. Fruindo desta organização, *mutatis mutandis*, o mesmo se verifica na relação estabelecida entre Direito Penal Tributário e Direito Penal Financeiro e necessariamente entre crime tributário e crime financeiro. Assim, todos os crimes tributários serão crimes financeiros, mas nem todos os crimes financeiros serão crimes tributários. Centrando agora a retórica no Direito Económico, este é um ramo que tem em vista estabelecer regras e princípios económicos fundamentais que assegurem o tecido económico e social. ANTÓNIO C. SANTOS, MARIA E. GONÇALVES E MARIA M. LEITÃO MARQUES vêm identificar como objeto na disciplina de Direito Económico: “(...) o estudo da ordenação (ou regulação) jurídica específica da organização e direcção da actividade económica pelos poderes públicos e (ou) pelos poderes privados, quando dotados da capacidade de editar ou contribuir para a edição de regras com carácter geral vinculativas dos agentes económicos”. (Vide SANTOS, António Carlos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria M. Leitão, *Direito Económico*, 3.ed. Reimp. Coimbra: Almedina, 1998, p. 17).

Em sentido concordante e ainda acerca do objeto de intervenção do Direito Económico, ANABELA MIRANDA RODRIGUES recorda-nos das primeiras normas estatais surgiram neste campo, com a criação de agências reguladoras com vista a controlar atividades empresariais e com as leis dirigidas a controlar as instituições financeiras (Cf. RODRIGUES, Anabela Miranda, *Direito Penal Económico: Uma política criminal na era compliance*, Coimbra: Almedina, 2018, pp. 20-25). Quanto falamos em Direito Económico falamos assim em intervencionismo público para organização ou ordenação da economia, falamos em “orientações estaduais de pendor regulatório” dos mercados e da economia em geral, visando, entre outras coisas, evitar distorções na concorrência, garantir a transparência das instituições e a defesa dos consumidores. Pelo que, o Direito Penal Económico mais não será do que o Estado a socorrer-se da criação de normas incriminadoras, que tutelem violações dos bens jurídicos económicos, para cumprir as suas funções de garante da economia e das políticas económicas adotadas.

nem o elenco de crimes pertencentes a essa classificação, o diploma indica um conjunto de medidas – correntemente designadas de averiguações preventivas³⁰ – exclusivas para os crimes de corrupção e demais criminalidade económico-financeira, por vezes também designados *crimes de colarinho branco*³¹.

Face ao exposto, aquela lei veio enquadrar, tacitamente, como pertencentes à criminalidade económico-financeira os crimes de:

- recebimento ou oferta indevidos de vantagem (artigo 372.º do CP);
- corrupção ativa e passiva (artigos 373.º a 374.º-A do CP);
- peculato (artigo 375.º do CP);
- participação económica em negócio (artigo 377.º do CP);
- administração danosa quando cometida em unidade económica do setor público (artigo 235.º); e
- fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito (artigo 36.º das Infrações Antieconómicas e contra a Saúde Pública³²).

Além da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, em 2002, surge a Lei 5/2002, de 11 de janeiro, que veio instituir novas medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, fixando também um catálogo de crimes (artigo 1.º) para os quais tais medidas são legalmente possíveis. Se recordarmos as características de criminalidade económico-financeira avançadas por AMADEU GUERRA e NICOLÁS QUELOZ, além dos crimes já constantes da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro³³, destacamos a presença naquele catálogo dos crimes de: tráfico de influência (previsto no artigo 335.º do CP); e branqueamento de capitais (previsto no artigo 368º-A), que a nosso ver deverão também ser enquadrados como pertencentes à criminalidade económico-financeira.

³⁰ Para mais desenvolvimentos nesta matéria *vide Relatório de atividades do Ministério Público* [em linha], Lisboa: Ministério Público Portugal, 2017, [Consult. 16.05.2023]. Disponível em <https://dciap.ministeriopublico.pt/sites/>.

³¹ Ainda acerca do conceito *vide* NUNES, Duarte Alberto Rodrigues, O Problema da Admissibilidade dos Métodos “Ocultos” de Investigação Criminal como Instrumento de Resposta à Criminalidade Organizada, 1.ed. Coimbra: Gestlegal, 2019, pp. 139-143.

³² Cf. Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro.

³³ São eles o recebimento indevido de vantagem, corrupção, peculato e participação económica em negócio.

3. A problemática da aquisição da notícia do crime económico-financeiro (o contributo da investigação não criminal)

Estabelece o artigo 35.º, n.º 1 do RGIT que: *“A notícia de crime tributário adquire-se por conhecimento próprio do Ministério Público ou dos órgãos da administração tributária com competência delegada para os actos de inquérito, por intermédio dos órgãos de polícia criminal ou dos agentes tributários e mediante denúncia”*.

O artigo transcrito do RGIT, é em todo semelhante a disposição do artigo 241.º do CPP, que serve o mesmo propósito para os crimes inseridos no Direito Penal Comum, como é o caso da maior parte dos tipos legais referentes à criminalidade económico-financeira.

Pela análise quer do artigo 35.º do RGIT quer do artigo 241.º do CPP, observamos que são pelo menos três as formas da aquisição da notícia crime: conhecimento próprio do MP ou dos ou dos órgãos da administração tributária com competência delegada para os atos de inquérito; comunicação por parte dos OPC; e mediante denúncia.

Se tivermos em consideração o conjunto de crimes que identificamos como económico-financeiros (nomeadamente recebimento ou oferta indevida de vantagem; corrupção; peculato; participação económica em negócio; administração danosa quando cometida em unidade económica do setor público; a fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; tráfico de influência; e branqueamento), e uma parte significativa dos crimes tributários³⁴, rapidamente chegamos ao silogismo de que é difícil, atendendo à própria natureza e *modus operandi* deste tipo de crime, que a notícia – que dá o impulso inicial à abertura do inquérito – surja pelo facto do OPC ou AJ ter presenciado o facto com relevância criminal.

Ademais, a tarefa de obtenção da notícia crime, tendo como fonte a denúncia, também não se verifica fácil neste tipo de criminalidade, surgindo vários obstáculos à manifestação de conhecimento, nomeadamente: pactos de silêncio entre os envolvidos; ausência de vítimas diretas³⁵; visão geral da comunidade no sentido de aceitação em relação à prática de infrações tributárias e ausência de censurabilidade de práticas associadas à pequena corrupção; existência de posições de poder do agente em relação ao possível denunciante; utilização de métodos astuciosos próprios de atores do mundo económico, comercial e financeiro³⁶; entre outros. Acresce ainda que alguns

³⁴ Referimo-nos nomeadamente ao crime de burla cometido contra a AT ou SS, o crime de associação criminosa para a prática de crime tributários, os crimes fiscais e os crimes tributários cometidos contra a SS.

³⁵ A este propósito no contexto do crime de corrupção num contexto transnacional vide *Estratégias de Investigação contra a Corrupção Transnacional* [em linha], Lima: Ministério Público Portugal, 2017, p. 6. [Consult. 18.05.2023]. Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/sites/>.

³⁶ Vide ainda NUNES, Duarte Alberto Rodrigues, O Problema da Admissibilidade, ... op.cit., pp. 145-152.

destes tipos legais de crime inserem-se no conceito de “*criminalidade altamente organizada*”³⁷, muitas vezes estendendo-se a organização e sofisticação à ocultação de qualquer elemento que possa originar uma denúncia.

Face ao que antecede, a investigação não criminal poderá ter um papel muito importante na investigação de crimes tributários e crimes económico-financeiros, estando em causa tipos de crime de difícil obtenção da respetiva notícia, pode esse impulso inicial – por via da participação³⁸ – ser oferecido no decorrer de outros processos e procedimentos investigatórios.

Assim, existem vários procedimentos investigatórios e vários tipos de ações que podem originar processos-crime nesta matéria, por uma questão de economia e para evitar a dispersão das principais questões deste trabalho iremos apenas nos debruçar sobre alguns procedimentos, nomeadamente o procedimento de inspeção tributária, o procedimento de acesso a informações bancárias pelos funcionários da AT e as comissões parlamentares de inquérito em matéria tributária.

3.1. O procedimento de inspeção tributária

A inspeção tributária, enquanto procedimento deve ser encarada como um “*(...) conjunto de atos, provenientes de atores jurídico-tributários distintos, relativamente autónomos e organizados sequencialmente, direcionados à produção de um determinado resultado, do qual são instrumentais*”³⁹. Trata-se de um procedimento tributário informativo (não sancionatório) e que tem a sua disciplina prevista no RCPITA.

Cumprir dar conta que, o procedimento de inspeção tributária, embora adote um diferente *nomen iuris*, configura um procedimento investigatório de índole tributária. Nesse sentido e citando JOAQUIM FREITAS DA ROCHA:

“O procedimento de inspeção tributária e aduaneira tem natureza investigatória e assume uma importância crucial no quadro do combate às práticas fiscais evasivas e fraudulentas, na medida em que é precisamente no quadro dos seus desenvolvimentos que grande parte das mesmas são descobertas, e quando caso disso, corrigidas e encaminhadas para aplicação de sanções”⁴⁰.

³⁷ Cf. elenco do artigo 1.º, alínea m) do CPP.

³⁸ Participação essa que atendendo ao trabalho prévio em termos de recolha de prova que é feito pelas entidades que atuam em diversos procedimentos, será uma participação robustecida.

³⁹ Para mais desenvolvimentos a este propósito vide ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, 7.ed. Reimp. Coimbra: Almedina, 2020, pp. 101-103.

⁴⁰ Cf. ROCHA, Joaquim Freitas da, *Introdução ao Planeamento*, ... op.cit., pp. 212.

No seio da AT, a tarefa da inspeção tributária é uma atribuição desempenhada pela Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária (DSPCIT)⁴¹, pela Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais (DSIFAE)⁴², pela Unidade de Grandes Contribuintes (UGC)⁴³ e pelas Direções de Finanças na respetiva área geográfica⁴⁴, estando estes núcleos investidos de competência pelo artigo 16.º do RCPITA.

Quanto ao procedimento de inspeção em si considerado, estabelece o artigo 2.º, n.º 1 do RCPITA que este visa: a observação de realidades tributárias; a verificação do cumprimento das obrigações tributárias; e a prevenção de infrações tributárias. Almejando o cumprimento destes objetivos, a AT atua segundo trâmites legalmente pré-estabelecidos e num quadro de regras e princípios⁴⁵ constitucionalmente enquadrados.

Quanto às suas finalidades, a inspeção pode qualificar-se como *procedimento de comprovação e verificação* ou *procedimento de informação*⁴⁶. Destacamos o primeiro, uma vez que aquele visa a confirmação do cumprimento das obrigações dos sujeitos passivos e demais obrigados tributários.

O procedimento de inspeção inicia-se com a preparação, programação e planeamento, terminando com o relatório final, sendo que, é na fase instrutória que são praticados atos materiais de inspeção *stricto sensu* e é no âmbito destes que os funcionários da AT, afetos à inspeção⁴⁷, podem dar cumprimento ao disposto nos artigos 28.º e 29.º do RCPITA e no artigo 63.º do LGT, tendo em vista garantir os objetivos e eficácia da ação inspetiva.

Atentas as disposições conjugadas do RCPITA e da LGT são várias as diligências de inspeção que os inspetores tributários podem (e devem) utilizar de modo a almejar os objetivos do procedimento de inspeção casuisticamente considerado. Nomeadamente:

- a) Aceder livremente às instalações ou locais onde possam existir elementos relacionados com a atividade dos contribuintes ou dos demais obrigados fiscais;
- b) Aceder, consultar e testar sistemas informáticos, incluindo a documentação sobre a sua análise, programação e execução;
- c) Aceder aos dados constantes do Registo Central do Beneficiário Efetivo;

⁴¹ Unidade prevista no artigo 19.º Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.

⁴² Unidade prevista no artigo 21.º Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.

⁴³ Unidade prevista no artigo 34.º Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.

⁴⁴ Vide artigo 36.º n.º i) da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro. A este propósito vide ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, ... op.cit., pp. 185-187.

⁴⁵ Previsto especificamente nos artigos 5.º a 9.º do RCPITA.

⁴⁶ Assim, artigo 12.º do RCPITA.

⁴⁷ Encontrando-se estes elencados no artigo 19.º do RCPITA.

- d) Adotar, nos termos do presente diploma, as medidas cautelares adequadas à aquisição e conservação da prova;
- e) Obter troca de correspondência, em serviço, com quaisquer entidades públicas ou privadas sobre questões relacionadas com o desenvolvimento da atuação dos contribuintes;
- f) Requisição às autoridades policiais e administrativas a colaboração necessária ao exercício das suas funções, no caso de ilegítima oposição do contribuinte à realização da inspeção;
- g) Obter esclarecimentos, pelos técnicos oficiais de contas e revisores oficiais de contas, da situação tributária das entidades a quem prestem ou tenham prestado serviço;
- h) Controlar, nos termos da lei, os bens em circulação;
- i) Copiar os dados em formato eletrónico dos registos e documentos relevantes para apuramento da situação tributária dos contribuintes ou efetuar uma imagem dos respetivos sistemas informáticos;
- j) Examinar quaisquer elementos dos contribuintes que sejam suscetíveis de revelar a sua situação tributária, nomeadamente os relacionados com a sua atividade, ou de terceiros com quem mantenham relações económicas e solicitar ou efetuar, designadamente em suporte magnético, as cópias ou extratos considerados indispensáveis ou úteis;
- k) Proceder à inventariação física, identificação e avaliação de quaisquer bens ou imóveis relacionados com a atividade dos contribuintes, incluindo a contagem física dos inventários, da caixa e do ativo fixo, e à realização de amostragens destinadas à documentação das ações de inspeção;
- l) Proceder ao exame de mercadorias e recolher amostras para análise laboratorial ou qualquer outro tipo de perícia técnica;
- m) Tomar declarações dos sujeitos passivos, membros dos corpos sociais, técnicos oficiais de contas, revisores oficiais de contas ou de quaisquer outras pessoas, sempre que o seu depoimento interesse ao apuramento dos factos tributários;
- n) Solicitar prestação das devidas informações e o exame dos documentos ou outros elementos em poder de quaisquer serviços, estabelecimentos e organismos;
- o) Requisitar documentos dos notários, conservadores e outras entidades oficiais;

- p) Utilizar as instalações dos sujeitos passivos quando a utilização for necessária ao exercício da ação inspetiva.

Face ao enunciado, o procedimento de inspeção, embora como tenhamos referido, seja um procedimento inspetivo não sancionatório, para efeitos criminais pode manifestar-se (e não raras vezes manifesta-se) de extrema importância no combate ao crime tributário. Ora, em primeiro, o manancial de potenciais diligências levadas a cabo pelos funcionários da AT cumpre inequivocamente o desígnio de prevenção criminal da fraude tributária⁴⁸, pelo que voltamos a reproduzir JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, que a este propósito refere⁴⁹:

“(...) a própria possibilidade de realização de inspeções pode envolver uma forte componente dissuasora das práticas de evitação ilícitas, potenciando uma inflexão comportamental nos obrigados tributários que permite que se possa falar numa verdadeira função preventiva, de resto positivisticamente assumida”⁵⁰.

Assim, ainda que as autoridades com competências de investigação criminal se revelem bastante pró-ativas em matéria de prevenção de crimes tributários, arriscamo-nos a avançar que não existirá nenhum mecanismo em matéria tributária que desempenhe um papel de prevenção das infrações tributárias (e consequentemente dos crimes tributários) tão proficiente como o procedimento de inspeção tributária.

Em segundo, o procedimento de inspeção tributária terá um papel repressivo também ele de grande importância, na medida em que os funcionários afetos à inspeção ao se depararem com uma prática tributária que configure um crime, estão obrigados a um dever de comunicação que revestirá a forma de auto de notícia⁵¹, veja-se o estabelecido no artigo 35.º, n.º 6 do RGIT e artigo 243.º do CPP. O próprio regime que disciplina o procedimento estabelece de forma expressa, a propósito do relatório, no artigo 62.º, n.º 3, alínea j), o desencadeamento de processos-crime por autos de notícia levantados, sem prejuízo do conhecimento da prática do crime por parte dos funcionários da AT afetos à inspeção impulsionar a adoção das medidas cautelares necessárias à

⁴⁸ Entendida *latu sensu* e não enquanto tipo legal previsto no artigo 103.º e 104.º do RGIT.

⁴⁹ Ressaltando-se que apenas parte dos ilícitos tributários constituem infrações tributárias, que podem ser contraordenações ou crimes, para mais desenvolvimentos *vide* FERNANDES, Filipe João Saraiva, *A Decisão Fiscal Planificadora: uma abordagem à sua dimensão teórica e prática* [em linha], Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2016, pp. 70-73 [Consult. 21.06.2023]. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/1822/>.

⁵⁰ Cf. ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, ... op.cit., pp. 212.

⁵¹ Note-se que o artigo 35.º, n.º 6 do RGIT utiliza o termo “*presenciar*” um crime tributário, sendo feita remissão para o artigo 243.º do CPP. A nosso ver, “*presenciar*” terá de ser sinónimo de tomar conhecimento no âmbito das funções. Assim à exceção dos crimes aduaneiros, a percepção da presença de crime tributário, pressupõe uma análise, um exame, sendo que o termo “*presenciar*” remete-nos para a percepção sensorial imediata da prática de um crime, típica dos crimes de cenário como os homicídios ou roubos. Acreditamos que, por este motivo, o legislador no Direito Penal comum distingue crimes que os funcionários tenham conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas (artigo 242.º n.º 1 b) CPP), dos crimes presenciados (artigo 243.º). De todo o modo, atendendo à especificidade do procedimento de inspeção entendemos como adequado a utilização da forma “Auto de notícia”, contudo, a referência deveria ser feita de forma distinta.

preservação dos elementos de prova existentes. Neste seguimento, vejamos o escrito por PAULO MARQUES:

“(…) o artigo 37.º do RGIT prevê que qualquer «órgão de polícia criminal ou agente da administração tributária pratica, em caso de urgência ou de perigo de demora, os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos do disposto no artigo 249.º do Código de Processo Penal».

Daqui decorre que no exercício das suas funções, o profissional da inspecção tributária («agente da administração tributária») pode/ deve recolher os elementos de prova (ex: facturas falsas) que sejam tidos como necessários com vista a integrar um eventual procedimento criminal. Esta metodologia justifica-se por motivos atendíveis de celeridade, de segurança e de economia de meios, evitando-se assim, na prática, uma «duplicação» desnecessária de actos por parte dos serviços inspectivos e de investigação criminal da Administração Tributária”⁵².

Cumpra ainda ter em consideração que, o auto de notícia que decorra de uma inspecção tributária revelar-se-á como uma notícia de crime sólida, robustecida de prova material, ainda que preliminar, uma vez que é levada a cabo por funcionários especializados naquele tipo de tarefa, no âmbito de um procedimento tributário, com deveres de fundamentação rígidos e assentes sobretudo em prova documental⁵³.

3.2. O procedimento de acesso a informações bancárias pelos funcionários da AT

Além do procedimento de inspecção, existem outros procedimentos em matéria tributária que se podem revelar importantes para a aquisição de notícias de crimes tributários e sem esses procedimentos, singularmente considerados, tornar-se-ia difícil a obtenção da notícia do crime. Nesse sentido, outro procedimento que poderá dar origem à elaboração de auto de notícia para investigação de crimes tributários e crimes conexos é o procedimento de derrogação de sigilo bancário levado a cabo por funcionários da AT.

O procedimento de derrogação de sigilo bancário pode ser desencadeado por parte dos funcionários da AT nas situações previstas no artigo 63.º-B da LGT, e este foi previsto como um regime excecional. Assim, verifica-se necessária a autorização judicial para o efeito da derrogação (regra prevista no artigo 63.º, n.º 2 da LGT), contudo, o elenco do n.º 1, do artigo 63.º-B, é de tal forma vasto que cria o risco de tornar a exceção na regra.

⁵² Cf. MARQUES, Paulo, *Infrações Tributárias*, Volume 1, 1.ed. Lisboa: Edição Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2007, pp. 170-172.

⁵³ De realçar que a comunicabilidade da prova recolhida no procedimento tributário e a sua transferência para o processo penal tem sido amplamente discutida, para mais desenvolvimentos ROCHA, Joaquim Freitas da *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, ... *op.cit.*, pp. 115- 119.

Note-se que, o procedimento previsto no artigo 63.º-B da LGT é um mecanismo exclusivamente ao alcance dos funcionários da AT, sendo que esta, como veremos adiante é a única entidade policial, no quadro de polícias a atuar em Portugal, com poderes de derrogação de sigilo bancário sem prévia autorização judicial. Entre as causas possíveis para derrogar o sigilo bancário, sem a prévia autorização judicial, encontra-se a existência de indícios de crime em matéria tributária, levantando-nos uma questão curiosa: a investigação de crimes tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros) é matéria da competência reservada da PJ, contudo, ainda que esses crimes sejam os mais gravosos em termos de lesão ao erário público, por terem maior valor estimado, à PJ encontra-se completamente vedada a possibilidade de derrogar o sigilo bancário sem prévia autorização judicial. Portanto, não deixa de ser curioso que existindo essa competência repartida em função do valor, o ordenamento jurídico permita uma derrogação de sigilo administrativa à entidade com competência para investigação dos crimes tributários menos gravosos mas vede essa possibilidade à entidade com competência para a investigação dos crimes tributários mais gravosos, tendo a PJ necessariamente de recorrer à derrogação de sigilo por via judicial.

Pelo exposto, pode concluir-se que, se a investigação da prática de crime tributário for da competência da investigação da PJ, esta só conseguirá lançar mão de uma derrogação de sigilo bancário não judicial se estiver constituída uma equipa mista com funcionários da AT⁵⁴.

Voltando à questão principal que aqui se pretende ver esclarecida, a existência de sigilo bancário pretende tutelar direitos como a reserva da vida privada⁵⁵ e a confiança na atividade bancária, contudo, várias situações de fraude e evasão fiscal, conseguem ter sucesso, escapando à intervenção das autoridades, uma vez que as engenharias financeiras subjacentes e astuciosos esquemas encontram-se encobertos por regimes de sigilo e opacidade que facilitam a atividade criminosa. Citando JOAQUIM FREITAS ROCHA:

“(...) muitas situações de evasão e de fraude fiscais apenas são conseguidas com algum sucesso porque, mais do que se basearem em complexas e sofisticadas construções técnicas, assentam na existência da opacidade decorrente de práticas de sigilo a diversos níveis”⁵⁶.

Facilmente se conclui que o procedimento tributário de derrogação do sigilo bancário, logrará tornar transparente esquemas opacos, possibilitando a análise da informação bancária que subsequentemente pode indiciar a prática de crimes tributários e será de subsumir que, o despoletar

⁵⁴ Assim, artigo 41.º n.º 4 do RGIT.

⁵⁵ Vide ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, ... op.cit., pp. 202-203.

⁵⁶ Cf. ROCHA, Joaquim Freitas da, *Introdução ao Planeamento*, ... op.cit., pp. 214.

deste procedimento de acesso a informações bancárias é, também ele, impulsionador de participações de crimes tributários ou outros conexos.

3.3. Outros contributos para a investigação de crimes tributários e crimes conexos (as comissões parlamentares de inquérito)

Outros importantes mecanismos ou instrumentos – não criminais e não tributários – que podem despoletar uma investigação pela prática de crimes tributários, merecedores da nossa atenção, são as comissões parlamentares de inquérito que surjam em matéria tributária⁵⁷.

As comissões parlamentares de inquérito são um mecanismo de investigação e fiscalização que prosseguem finalidades de escrutínio político-governativo no seio da Assembleia da República. Vários autores referem-se a estas como *“(...) um dos mais importantes instrumentos de fiscalização ao dispor dos parlamentos”*⁵⁸. O Regimento da Assembleia da República⁵⁹ fixa a previsão destas comissões nos artigos 233.º a 237.º, estabelecendo que: *“Os inquéritos parlamentares destinam-se a averiguar do cumprimento da Constituição e das leis e a apreciar os atos do Governo e da Administração”*.

Além do Regimento da Assembleia da República, os inquéritos parlamentares encontram o seu regime jurídico previsto na Lei 5/93, de 1 de março. Pela análise do regime, aferimos que, estes mecanismos têm lugar mediante deliberação do plenário ou mediante requerimento de um quinto dos deputados da assembleia em efetividade de funções.

O inquérito pode *“ter por objeto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República”*⁶⁰ e, nas situações previstas no artigo 8.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares, pode reportar-se a atos do Governo ou da Administração ocorridos em legislaturas anteriores à que estiver em curso. A este propósito JORGE MIRANDA esmiúça um importante conceito, o de “interesse público relevante”, referindo que este assenta em duas ideias a ter em consideração: a necessidade de *“(...) que os factos a apurar tenham suficiente importância no contexto da intervenção do Parlamento e do contraditório político*

⁵⁷ Vide SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português*, ... op.cit., p. 21: “No que respeita aos inquéritos parlamentares a sua finalidade é de controlo político sobre o Governo e a Administração e ainda que o seu objecto compreenda eventuais crimes não têm por finalidade fazer o apuramento da responsabilidade criminal dos respectivos agentes”.

⁵⁸ Vide FERREIRA, Jorge, *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares: Anotado*, Coimbra: Almedina, 1999, p. 27.

⁵⁹ Atual Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto, alterado pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2023, de 9 de agosto.

⁶⁰ Assim, artigo 1.º, n.º 2 do regime jurídico dos inquéritos parlamentares.

*global do país; e que o inquérito tenha utilidade, no tempo concreto em que a comissão vai funcionar*⁶¹.

Para a realização do inquérito é constituída uma comissão *ad hoc*, designada comissão eventual, que tem a duração de 180 dias, podendo prorrogar-se por mais 90 dias, conforme estabelece o artigo 11.º.

As comissões parlamentares de inquérito destacam-se por gozarem de poderes equiparados à investigação das autoridades judiciais⁶². Pelo que, podem ser desencadeados um conjunto de diligências de recolha de prova como: solicitação de documentos e informações a entidades públicas e privadas⁶³; audição de qualquer cidadão que tenha conhecimento dos factos relativos ao inquérito⁶⁴; requisitar e contratar peritos para coadjuvar a comissão eventual, facultando à investigação o seu parecer técnico, científico ou artístico⁶⁵; e ainda a faculdade de lançar mão da derrogação de regimes de segredo⁶⁶.

As comissões de inquérito têm também o direito a serem coadjuvadas pelas AJ, pelos OPC e pelas autoridades administrativas, em termos idênticos aos Tribunais⁶⁷. Pelo que, apenas lhes está vedada a possibilidade de realizar diligências constitucionalmente reservadas às autoridades judiciárias⁶⁸, nesse sentido, embora as comissões tenham no seu alcance um conjunto considerável de diligências a realizar, não poderão naturalmente desencadear a realização, por exemplo de uma busca, de uma apreensão ou de uma detenção. Assim, como refere JORGE FERREIRA⁶⁹ e JORGE MIRANDA⁷⁰, as comissões parlamentares de inquérito são órgãos políticos, não sendo nem podendo transformar-se em Tribunais.

Importa referirmos que – em função de estas comissões de inquérito configurarem um procedimento investigatório que pode despoletar reações de outros ramos do Direito diferentes do político-organizativo – encontra-se legalmente previsto um dever de informação e cooperação entre o PGR e as comissões de inquérito eventuais. Nesse sentido, estabelece o artigo 5.º da Lei 5/93, de 1 de março, que “*O Presidente da Assembleia da República comunica ao Procurador-Geral da República o conteúdo da resolução ou a parte dispositiva do requerimento que determine a*

⁶¹ Cf. MIRANDA, Jorge, *Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito* [em linha], *In* Direito e Justiça, 14, [s.l.], 2000, pp. 33-41. [Consult. 18.06.2023]. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2740997/Jorge_Miranda.pdf.

⁶² Vide artigo. 13.º n.º 1 da Lei 5/93, de 1 de março.

⁶³ Vide artigo. 13.º n.º 3 da Lei 5/93, de 1 de março.

⁶⁴ Assim, artigo 16.º n.º 1.º da Lei 5/93, de 1 de março.

⁶⁵ Cf. Artigo 16.º n.º 8.º da Lei 5/93, de 1 de março.

⁶⁶ Cf. Artigo 13.º-A e 13.º-B da Lei 5/93, de 1 de março.

⁶⁷ Assim, artigo 12.º n.º 2.

⁶⁸ Vide a segunda parte do artigo. 13.º n.º 1 da Lei 5/93, de 1 de março.

⁶⁹ V.g. FERREIRA, Jorge, *Regime Jurídico*, ... op.cit., p. 28.

⁷⁰ Cf. MIRANDA, Jorge, *Sobre as Comissões*, ... op.cit., p. 37-38.

realização de um inquérito". Além disto, por sua vez a PGR deverá informar se existe algum processo-crime em curso sobre os factos submetidos a inquérito parlamentar.

Ora, nada obsta a que a PGR, uma vez recebida a comunicação, a considere como uma notícia de crime e proceda à abertura de inquérito em sede jurisdicional caso verifique que naquele momento não existe nenhum processo-crime em curso sobre os mesmos factos e que daquela resulta liminarmente indícios da prática de um crime. Isto decorre do Princípio da Separação de Poderes, princípio estruturante do Estado de Direito previsto no artigo 111.º da CRP, que penderá para estabelecer a diferenciação da função política que desempenham as comissões parlamentares de inquérito em relação à função jurisdicional que cabe às autoridades judiciárias e aos Tribunais.

Contudo, ainda que esses indícios não existam numa fase liminar, uma vez terminado o inquérito parlamentar – o que sucede normalmente com a aprovação do relatório das investigações⁷¹ – poder-se-á concluir pela existência de indícios da prática de crimes. Motivo pelo qual NUNO PIÇARRA, em relação a estas comissões, escreve o seguinte:

“(...) os poderes de investigação que lhes sejam constitucionalmente ou legalmente atribuídos podem, sem dúvida, levá-las a apontar nas suas conclusões indícios da prática de um crime ou a existência de quaisquer outras irregularidades”⁷².

Por este motivo, a propósito do ordenamento jurídico-constitucional espanhol, escreve JORGE FERREIRA⁷³ que as regras constitucionais relativas às comissões parlamentares de inquérito (artigo 76.º da Constituição Espanhola) referem expressamente a necessidade de comunicação das conclusões de inquéritos parlamentares ao Ministério Público.

No nosso ordenamento jurídico, não existe uma regra expressa de participação das conclusões dos trabalhos das comissões parlamentares de inquérito, ainda assim, vários dos inquéritos parlamentares podem (e devem legalmente⁷⁴) resultar em participações crime em matéria de crimes tributários e económico financeiros. Esta nossa afirmação é motivada pelo facto de as comissões parlamentares de inquérito serem caracterizadas pela publicidade dos trabalhos⁷⁵ e escrutínio público⁷⁶, sendo que, tais características conjugadas com o dever de denúncia que impende sobre os titulares de cargos públicos⁷⁷ – os quais se equiparam a funcionários, por força

⁷¹ Vide artigo 11.º n.º 6 da Lei 5/93, de 1 de março.

⁷² PIÇARRA, Nuno, *Extensão e Limites dos Poderes de Investigação Próprios das Autoridades Judiciárias*, in *Scientia Iuridica*, n.º 244/246, Tomo XLII, Braga, 1993, p. 198.

⁷³ Vide FERREIRA, Jorge, *Regime Jurídico*, ... op.cit., p. 28.

⁷⁴ Cf. disposições conjugadas dos artigos 241.º, 242.º e 262.º n.º 2 do CPP e 35.º do RGIT.

⁷⁵ Assim, artigo 15.º da Lei 5/93, de 1 de março.

⁷⁶ Note-se que o Código Penal ou o RGIT apenas referem que a aquisição da notícia crime ocorre por conhecimento próprio do MP, por intermédio dos OPC ou agentes da AT, podendo o mesmo resultar de qualquer fonte com credibilidade razoável, que poderá consistir nomeadamente numa notícia de telejornal.

⁷⁷ Assim, artigo 242.º, n.º 2 do CP.

da aceção do artigo 386.º, n.º 4 do CP⁷⁸ – podem exaltar um trabalho de grande importância destas comissões e respetivas conclusões, face às dificuldades de recolha da notícia de crime que acima referimos.

São vários os exemplos de conclusões de inquéritos parlamentares que deram origem a participações que, por sua vez, desencadearam investigações criminais em que estiveram em causa crimes tributários ou criminalidade económico-financeira associada, é o caso dos inquéritos parlamentares à gestão do BES e do GES e os inquéritos parlamentares à recapitalização da CGD e à Gestão do Banco (I e II).

Em relação ao inquérito parlamentar à gestão do BES e do GES, cujo período de atividade ocorreu entre 09 de outubro de 2014 e 08 de maio de 2015, no âmbito deste, foi solicitada uma auditoria forense pelo Banco de Portugal a ser conduzida por uma entidade independente (Deloitte). A auditoria dividiu-se em dois blocos de trabalho⁷⁹, dos relatórios destes blocos de auditoria resultou a comunicação à PGR por estes terem potencial relevância criminal em matéria da prática de crimes económico-financeiros⁸⁰. Nesta comissão, foram também investigadas operações económico-financeiras realizadas através da Eurofin⁸¹. Em termos de investigação judicial, recorde-se que o ex-presidente do BES, foi acusado de, entre outros crimes, associação criminosa, corrupção ativa, burla qualificada e branqueamento.

Quanto às comissões de inquérito relativas à recapitalização da CGD e à Gestão do Banco (I e II), esteve em causa um prejuízo nas contas da CGD, resultante de vários empréstimos concedidos à fundação Berardo e à Metalgest – Sociedade de Gestão, SGPS SA. Estas práticas investigadas pela comissão eventual revelaram-se indissociáveis de uma investigação criminal, de onde resultaram indícios da prática de crimes de administração danosa, burla qualificada, fraude fiscal e branqueamento, originando detenções. Nestas situações, quanto a nós, fica evidente a correlação existente entre inquérito parlamentar e inquérito judicial, manifestando-se os inquéritos parlamentares como uma forma de investigação levada a cabo pelo parlamento que permite complementar e/ou denunciar informação que de outra forma seria mais difícil de ser conhecida pelas autoridades judiciais.

⁷⁸ Note-se que esta norma estabelece “*A equiparação a funcionário, para efeito da lei penal, de quem desempenhe funções políticas é regulada por lei especial*”, estabelecendo o CP uma remissão para a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, relativa aos crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos. A norma deixa claro a existência de uma equiparação a funcionário destas pessoas singulares que desempenhem funções políticas, aplicando-se a assim a obrigação de denúncia do artigo 242.º n.º 1 b) do CP.

⁷⁹ Nomeadamente o primeiro bloco relativo ao cumprimento de determinadas específicas do Banco de Portugal por parte do BES e GES; e o segundo bloco relativamente às relações mantidas entre o BES e a filial de Angola (BESA).

⁸⁰ *Vide* Relatório Final da comissão de inquérito parlamentar à gestão do BES e GES [em linha], de 28.04.2015, relatado pelo deputado Pedro Manuel Saraiva. Lisboa: Assembleia da República, pp. 410-415. [Consult. 20.06.2023]. Disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?>

⁸¹ Entidade de Direito suíço com ligações ao GES.

4. O papel do Ministério Público na investigação de crimes tributários e crimes económico-financeiros conexos

Avançando agora nos trabalhos e centrando-nos novamente no Direito Penal Tributário, este, embora seja um ramo especial, como já vimos, encontra a sua essência no Direito Penal e deve ser reconduzido aos seus princípios gerais, sendo as disposições do Direito Penal e Direito Processual Penal aplicáveis em tudo o que não estiver especificamente previsto no RGIT, conforme estabelece o artigo 3.º, alínea a) do RGIT. Como nos ensina GERMANO MARQUES DA SILVA, o *“Direito Penal Tributário não apresenta particularidades estruturais, pois o sistema penal funda-se em princípios aplicáveis a todo o sistema penal”*⁸².

Atendendo aos contornos da relação instituída entre o Direito Penal Tributário e o Direito Penal Comum, cumpre notar que o artigo 219.º, n.º 1, *in fine*, da CRP estabelece que é ao MP que cabe “exercer a ação penal”, sendo este exercício a sua principal tarefa e valendo a disposição constitucional para todo o Direito Penal, seja ele comum ou um ramo especial.

O MP, nos termos do artigo 3.º da Lei 68/2019, de 27 de agosto (EMP) goza de total autonomia⁸³ e embora participe na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, é um órgão totalmente independente, não recebendo quaisquer instruções do executivo em relação a investigações levadas a cabo⁸⁴, encontrando-se apenas vinculado a critérios de legalidade e objetividade.

Nesse sentido, escreve DAMIÃO DA CUNHA:

“(...) Ao Ministério Público, enquanto órgão da Administração de Justiça cabe representar não a vontade de poder (Machtwillen) executivo, mas a vontade de direito (Rechtswillen)”⁸⁵.

Mais acrescentamos que, o MP é um órgão da administração da justiça, que intervém no processo penal na qualidade de autoridade judiciária (artigo 1.º do CPP), incumbindo-lhe as funções de promotor e *dominus* do inquérito, conforme estabelecem as disposições conjugadas dos artigos 48.º, 53.º, n. 2.º alínea b) e 263.º, n. 1.º do CPP.

⁸² Vide SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário ...*, op.cit., p. 13.

⁸³ Para mais desenvolvimentos vide SILVA, Germano Marques da, *Reflexões sobre as atribuições do Ministério Público Na Defesa Da Legalidade Democrática e na Execução da Política Criminal*, in Ministério Público: Que futuro?, 2.ed. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda: Procuradoria-Geral da República, 2013, pp. 101-114 e ainda RODRIGUES, Anabela Miranda, *A Fase Preparatória Do Processo-Penal: Tendências na Europa, o caso português*, in Revista Brasileira de Ciências Criminais, n.º 39, São Paulo, 2002, p. 19.

⁸⁴ Vide ANTUNES, Maria João, *Direito Processual Penal*, ... op.cit., pp. 41-42.

⁸⁵ Cf. CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no Novo Código de Processo Penal*, Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1993, p. 96.

Neste contexto de atuação processual, além da direção do inquérito, destacamos também no quadro de atribuições do MP, previstas no artigo 4.º do EMP, as seguintes incumbências:

- *“Exercer a ação penal orientado pelo princípio da legalidade”⁸⁶;*
- *“Dirigir a investigação e as ações de prevenção criminal que, no âmbito das suas competências, lhe incumba realizar ou promover, assistido, sempre que necessário, pelos órgãos de polícia criminal”⁸⁷;*
- *“Fiscalizar a atividade processual dos órgãos de polícia criminal, nos termos do presente Estatuto”⁸⁸;*
- *“Coordenar a atividade dos órgãos de polícia criminal, nos termos da lei”⁸⁹.*

4.1. Estrutura organizacional do Ministério Público

Antes de aprofundarmos a forma de exercício dos poderes do MP, importa aferirmos como se estrutura e organiza este órgão, matéria que se encontra disciplinada no próprio EMP. Nesse sentido, estabelece o artigo 12.º do EMP, que são órgãos do MP: a PGR; as procuradorias-gerais regionais; as procuradorias da República de comarca; e as procuradorias da República administrativas e fiscais⁹⁰.

Neste quadro, hierarquicamente, a PGR é o órgão superior do MP (conforme estabelece o artigo 15.º, n.º 1 do EMP), sendo constituída por Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, os auditores jurídicos, os gabinetes de coordenação nacional e a Secretária-geral⁹¹.

Na dependência da PGR, encontram-se 5 departamentos: o DCIAP⁹²; o departamento das tecnologias e sistemas de informação; o departamento de cooperação judiciária e relações internacionais; o departamento central de contencioso do Estado e interesses coletivos e difusos e o núcleo de assessoria técnica⁹³.

Quanto às procuradorias-gerais regionais estas têm sede em Coimbra, Évora, Lisboa e Porto. Estabelece o artigo 65.º, n.º 3 do EMP que: *“A procuradoria-geral regional abrange a*

⁸⁶ Cf. Artigo 3.º n.º 1 alínea d) EMP.

⁸⁷ Cf. Artigo 3.º n.º 1.º, alínea e) EMP.

⁸⁸ Cf. Artigo 3.º n.º 1.º, alínea o) EMP.

⁸⁹ Cf. Artigo 3.º n.º 1.º, alínea p) EMP.

⁹⁰ Estas últimas não serão objeto da nossa análise por não terem participação no Processo Penal Tributário. Para mais desenvolvimentos nesta matéria vide SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário ...*, op.cit., pp. 246-250.

⁹¹ Vide artigo 15 n.º 2 do EMP.

⁹² O DCIAP pela sua relevância para o nosso trabalho irá merecer a nossa atenção individualizada de seguida.

⁹³ Vide artigo 15.º n.º 3 EMP.

Procuradoria junto do Tribunal da Relação, a Procuradoria junto do Tribunal Central Administrativo, o DIAP regional e demais departamentos de âmbito regional e superintende as Procuradorias da República da comarca e as Procuradorias da República Administrativas e Fiscais”.

Em relação aos DIAP regionais, estes estão sedeados na comarca sede da procuradoria-geral regional, cabendo-lhes dirigir o inquérito e exercer a ação penal em matéria de criminalidade violenta, económico-financeira, altamente organizada ou de especial complexidade. São competentes quando a atividade criminosa ocorre em comarcas que integram a área da procuradoria-geral regional respetiva; ou relativamente a crimes de manifesta gravidade, ou quando a complexidade ou dispersão territorial da atividade criminosa justificarem a direção concentrada da investigação e haja despacho do procurador-geral regional nesse sentido.

Quanto às procuradorias da República de comarca existem no concelho onde está sediado o Tribunal de Comarca e integram o DIAP de comarca e procuradorias dos juízos de competência especializada⁹⁴. A estas procuradorias de comarca compete dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do MP na área da comarca e nos departamentos e procuradorias que a integram⁹⁵.

Por fim, em relação aos DIAP de comarca, a sua estrutura e competências encontram-se previstas no artigo 85.º do EMP, estes são integrados por Procuradores da República, competindo-lhes a direção de inquéritos e a ação penal por crimes cometidos na área da circunscrição respetiva⁹⁶.

4.2. Direção real e efetiva do inquérito vs direção formal

Analisada a estrutura organizacional do MP, verificamos que independentemente de os inquéritos correrem no DCIAP, no DIAP regional ou no DIAP de comarca, é ao MP globalmente considerado (e em particular aos seus núcleos competentes) que cabe a direção do inquérito. Por sua vez, durante o inquérito compete aos OPC a coadjuvação daquele órgão, atuando na sua dependência funcional⁹⁷.

Portanto, não há dúvidas quanto ao papel do MP quando se refere que a este cabe o exercício da ação penal, o que significa que, uma vez recebida uma notícia crime por parte de um

⁹⁴ Assim, artigo 73.º do EMP.

⁹⁵ Assim, artigo 74.º do EMP.

⁹⁶ A este propósito vislumbra-se ainda relevante o artigo 264.º n.º 2 do CPP.

⁹⁷ Para mais desenvolvimentos acerca da dependência funcional dos OPC's vide ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, Volume 1, 5.ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2023, pp. 194-196, e Vide ainda SANTOS, Manuel Simas; LEAL-HENRIQUES, Manuel, *Código de Processo Penal Anotado*, Volume I, 2.ed. Lisboa: Rei dos Livros, 1999, p. 301, onde os autores referem que a dependência funcional significa “submissão processual, tendo em vista única e exclusivamente as finalidades ou objetivos visados pelo processo penal”.

OPC, este terá obrigatoriamente de comunicar esta ao MP⁹⁸ (nos termos do artigo 248.º do CPP), este órgão – que encontra-se vinculado ao princípio da legalidade – por sua vez, irá definir se a mesma dá origem ou não a um processo-crime, conforme o artigo 53.º, n.º 2, alínea a) do CPP⁹⁹. Assim, à receção da notícia de crime, se o MP entender que a notícia crime é minimamente fundamentada¹⁰⁰, segue-se a abertura do inquérito¹⁰¹ iniciando-se um conjunto de diligências para a investigação da existência do crime, dos seus autores e suas responsabilidades, recolhendo e colidindo matéria de prova¹⁰².

Sem prescindir, o MP é também o único órgão a quem cabe determinar o caminho a seguir com o encerramento do inquérito, enquanto primeira fase processual (artigos 277.º a 283.º do CPP)¹⁰³. Nesse sentido, ANABELA MIRANDA RODRIGUES refere que: *“qualquer processo começa e acaba com e no Ministério Público”*¹⁰⁴. Sendo na primeira fase processual que são desenvolvidas a maior parte das diligências de investigação¹⁰⁵, conforme estabelece o artigo 262.º, n. 1.º do CPP, pelo que, deveremos procurar entender o alcance e extensão da qualidade de *dominus* do inquérito.

Cumpramos acrescentar que, tudo o que foi dito vale integralmente para o processo penal tributário que, por força da disposição do artigo 40.º, n. 1.º do RGIT, estabelece: *“Adquirida a notícia de um crime tributário procede-se a inquérito, sob a direcção do Ministério Público, com as finalidades e nos termos do disposto no Código de Processo Penal”*.

Assim, importa-nos compreender se as atribuições do MP o tornam num órgão investigatório por excelência, que determina e que orienta as investigações, ou se, por outro lado, o MP é mais um supervisor ou fiscalizador da investigação e dos OPC que intervêm no processo e que estão fortemente presentes no inquérito, por força das disposições do artigo 55.º, 56.º e 263.º do CPP e artigo 2.º, n.º 2 da LOIC.

⁹⁸ Ensina-nos o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 08.05.1990, processo n.º 671/90, citado por SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Regime Geral das Infrações Tributárias: anotado*, 4.ed. Lisboa: Areas Editora, 2010, p. 374, que sem comunicação da notícia crime ao MP, não há inquérito.

⁹⁹ No sentido apontado vide DIAS, Jorge de Figueiredo; BRANDÃO, Nuno, *Direito Processual Penal: Os sujeitos processuais*, 1.ed. Coimbra: Gestlegal, 2022, pp. 157-158.

¹⁰⁰ Cumpramos referir que o CPP não estabelece o que deve ser entendido por “notícia de crime”, pelo que, se pugnar-se pela aplicação criteriosa das normas do 262.º n.º 2 e 248.º n.º 2 do CPP, deve-se ter em consideração que notícia de crime não pode ser confundida com manifestação da vontade de perseguição criminal exteriorizada por determinada pessoa perante MP, OPC ou outra força ou serviço investida de poderes públicos em matéria criminal, sem qualquer indício ou nexó lógico que o fundamente, devendo essa análise ser feita em primeira instância pela entidade recetora da notícia, cabendo, em regra, essa segregação aos OPC.

¹⁰¹ Alternativamente, em determinados tipos de criminalidade, a notícia de crime poderá dar origem a um outro procedimento (procedimento de averiguações preventivas, previsto e regulado na Lei n.º 36/94, de 29 de setembro) com vista a aferir os fundamentos daquilo que foi denunciado,.

¹⁰² Este conjunto de atos pode ser entendido como investigação pré-acusatória.

¹⁰³ A este propósito cumpre evidenciar que o MP não é um acusador público, estando vinculado a critérios de objetividade bem como de legalidade, antes de mais, deve perseguir a procura pela verdade material, acusando quando hajam indícios suficientes da prática do crime (artigo 283.º do CPP) e pugnando pelo arquivamento quando tal não aconteça (artigo 277.º do CPP).

¹⁰⁴ Vide RODRIGUES, Anabela Miranda, *O inquérito no novo Código de Processo Penal*, in: Jornadas de Direito Processual Penal: o Novo Código de Processo Penal. Coimbra: Almedina, 1988, p. 69, citado por DIAS, Jorge de Figueiredo; BRANDÃO, Nuno, *Direito Processual Penal*, ... op.cit., p. 156.

¹⁰⁵ Sem descuidar o princípio da investigação que vigora em todas as fases processuais.

O facto do MP ser o titular da investigação, por si só, não significa que seja o órgão que investiga. Uma vez aberta a investigação o MP pode adotar uma de três posições: 1.^a - concentra em si todos os poderes do inquérito e por iniciativa própria desenvolve a investigação em ordem da decisão de acusação ou arquivamento¹⁰⁶; 2.^a - dirige o inquérito, determinando de forma concreta que atos ou diligências pretende que os OPC realizem, ao abrigo do artigo 270.º, n.º 1 do CPP; 3.^a - aberta a investigação, o MP delega genericamente a competência da investigação num determinado OPC, ao abrigo do n.º 4 do artigo 270.º do CPP, reservando para si apenas a tarefa de fiscalização do andamento da investigação e a realização de atos próprios cuja necessidade da sua promoção ou participação é culminada nos termos da lei.

Considerando as possibilidades elencadas, cumpre referir que o MP não tem a natureza de uma polícia, não sendo a sua génese orientada para a realização de diligências tendentes a recolher, preservar e colidir prova, nem tão pouco é da natureza do MP ter magistrados dotados de especiais conhecimentos e formação em matéria verdadeiramente investigatória, como por exemplo: em matérias de entrevista e interrogatório que facilitem a manifestação de prova pessoal em sede de declarações ou matérias de gestão do local do crime que permitam interpretar cenários de crime e determinar quais os elementos de um cenário que serão relevantes como prova num processo em concreto. Pelo que, toda a tarefa que se prenda com a procura e recolha de prova, seja ela pessoal ou material, exige o domínio de técnicas e disponibilidade de recursos materiais, humanos e logísticos que não estão na índole, nem tão pouco nos planos de estudos dos magistrados.

No mesmo sentido escreve BRUNA ALEXANDRA MARQUES DUARTE:

“(...) podem ser os órgãos de polícia criminal a praticar determinados actos que competiriam ao Ministério Público, nos termos do artigo 263.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, até mesmo porque, os órgãos de polícia criminal detêm o conhecimento sobre determinadas técnicas, assim, como se encontram dotados dos meios técnicos e logísticos que o Ministério Público não concentra em si, apesar de lhe estar incumbida a direcção do inquérito (...)”¹⁰⁷.

Quanto a nós, cumpre assinalar que, estas considerações não são contrárias aos poderes e competências de titularidade, direcção e sobretudo poder de fiscalização que o MP tem sobre as investigações.

¹⁰⁶ Não são desconsiderados os afloramentos do princípio de oportunidade, nomeadamente de arquivamento em caso de dispensa de pena e de suspensão provisória do processo, artigos 280.º e 281.º respetivamente.

¹⁰⁷ DUARTE, Bruna Alexandra Marques, *Âmbito da direcção efectiva do inquérito e da delegação de competências nos órgãos de polícia criminal. Enquadramento jurídico, prática e consequências processuais* [em linha], in Formação Ministério Público, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020, p.15. [Consult. 20.07.2023]. Disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx>.

Tendo sido apresentadas acima três possibilidades que manifestam diferentes graus de participação no inquérito, e igualmente apresentadas as condicionantes dos magistrados do MP, cumpre-nos continuar a indagar se, na prática, existe por parte do MP uma real ou efetiva direção daquela fase processual.

4.2.1. A direção real e efetiva do inquérito nos crimes tributários

No que toca à realidade do Direito Penal Tributário português, o legislador teve em consideração, na data de criação do regime que se reporta a junho 2001, o facto de se tratar de uma matéria processual penal mais técnica, refinada e específica que exige particular especialização dos profissionais de investigação, bem como da necessidade de os órgãos serem dotados de departamentos especificamente orientados para o combate àquele tipo de criminalidade¹⁰⁸.

Analisando o regime aos dias de hoje, podemos aferir, face às disposições do artigo 40.º, n.º 2 e artigo 41.º, n.º 1 do RGIT, que em matéria de criminalidade tributária, em regra, as diligências de investigação presumem-se delegadas na AT e na SS¹⁰⁹. Veja-se:

“Artigo 40.º

Inquérito

1 - Adquirida a notícia de um crime tributário procede-se a inquérito, sob a direcção do Ministério Público, com as finalidades e nos termos do disposto no Código de Processo Penal.

2 - Aos órgãos da administração tributária e aos da segurança social cabem, durante o inquérito, os poderes e funções que o Código de Processo Penal atribui aos órgãos e às autoridades de polícia criminal, presumindo-se-lhes delegada a prática de atos que o Ministério Público pode atribuir àquelas entidades, independentemente do valor da vantagem patrimonial ilegítima.

3 - No âmbito do inquérito, para efeitos do Código de Processo Penal, são consideradas autoridade de polícia criminal:

a) Na Autoridade Tributária e Aduaneira, o diretor-geral, o subdiretor-geral para a área da Inspeção Tributária e Aduaneira, os dirigentes dos serviços a quem as competências de investigação criminal estejam cometidas e os diretores de finanças, sem prejuízo da sua organização hierárquica;

4 – (...)”.

¹⁰⁸ Vide Moreira, Sofia Manuela Dias, *A Privatização da Investigação na Criminalidade*, ... op.cit., pp. 8-33.

¹⁰⁹ Cf. MARQUES, Paulo, *Infrações Tributárias*, ... op.cit., pp. 176-177.

“Artigo 41.º

Competência delegada para a investigação

- 1 - Sem prejuízo de a todo o tempo o processo poder ser avocado pelo Ministério Público, a competência para os atos de inquérito a que se refere o n.º 2 do artigo 40.º presume-se delegada:
- a) Relativamente aos crimes aduaneiros, nas autoridades de polícia criminal referidas na alínea a) do n.º 3 do artigo anterior, nos processos por crimes que venham a ser indiciados por estas no exercício das suas atribuições e nas unidades com competências tributárias da Guarda Nacional Republicana, nos processos por crimes que esta indicie no exercício das suas atribuições;
 - b) Relativamente aos crimes fiscais, nas autoridades de polícia criminal referidas na alínea a) do n.º 3 do artigo anterior;
 - c) Relativamente aos crimes contra a segurança social, nos presidentes das pessoas colectivas de direito público a quem estejam cometidas as atribuições nas áreas dos contribuintes e dos beneficiários.
- 2 – (...).
- 3 – (...).
- 4 – (...)”.

Embora com as nuances que à frente veremos, será a AT, através de núcleos próprios de investigação, o investigador por excelência de crimes tributários, cabendo-lhe, na maior parte das vezes, determinar o curso das investigações¹¹⁰. Ora, o RGIT refere de forma inequívoca esta participação no artigo 42.º, n.º 3 ao estabelecer que: *“Concluídas as investigações relativas ao inquérito, o órgão da administração tributária, da segurança social ou de polícia criminal compete emitir parecer fundamentado que remete ao Ministério Público juntamente com o auto de inquérito”*.

É com base no parecer e na investigação realizada pelos órgãos da AT e da SS que o MP irá, à partida, tomar uma posição no sentido de acusação, arquivamento, suspensão provisória do processo ou arquivamento em caso de dispensa de pena (veja-se o artigo 43.º do RGIT). Não obstante ao que foi dito, a verdade é que o MP pode realizar ou solicitar a realização de diligências complementares e nessa matéria a AT e a SS – uma vez equiparadas para este efeito a OPC – não podem recusar as diretivas¹¹¹ provenientes do MP que digam respeito a atos a praticar no inquérito.

Face ao exposto, em matéria de crimes tributários revela-se bastante explícita, até por força da lei, aquela que é a forte participação da AT e da SS nas decisões a tomar no curso das investigações e na própria instrução processual daquela fase.

¹¹⁰ O mesmo se diga para a SS, em relação aos crimes da sua competência.

¹¹¹ Segundo MENDES, Paulo de Sousa, *Lições de Direito Processual Penal*, 6ª Reimp, Coimbra: Almedina, 2020, p. 122: as diretivas distinguem-se das ordens uma vez que: *“as diretivas deixam a decisão sobre os meios de execução para quem as recebe”*.

4.2.2. A direção real e efetiva nos crimes económico-financeiros

Em relação aos crimes conexos com crimes tributários, nomeadamente na criminalidade económico-financeira de cariz altamente organizada ou de especial complexidade, aferir o grau de participação dos OPC nas investigações não se revela uma tarefa tão simples. Assim, para entendermos este grau de participação no inquérito, temos de formular quadros mentais tendo em consideração as várias polícias existentes no nosso ordenamento jurídico e as suas competências.

Neste contexto, temos de recorrer à Circular n.º 6/02, de 11 de março da PGR, que, aos dias de hoje é ainda relevante em matéria de delegação de competências, facultando o seu contributo para sabermos como é que, na prática, são dirigidas as investigações em matéria de criminalidade económico-financeira potencialmente conexa com a criminalidade tributária.

A circular em questão já foi publicada há mais de vinte anos e encontra-se profundamente desatualizada no que toca às suas referências legais, remetendo no seu corpo normativo para diplomas como a Lei n.º 21/2000 de 10 de agosto (antiga LOIC, entretanto substituída pela Lei 49/2008 de 27 de agosto) ou para o antigo estatuto orgânico da PJ (Decreto-Lei n.º 275A/2000, entretanto revogado pelo Decreto-Lei 137/2019, de 13 de setembro). Ainda assim, em matéria de delegação de competências a circular não foi revogada, por conseguinte, embora as suas referências se encontrem desatualizadas, a orientação para uniformizar a participação dos magistrados nas investigações mantém-se vigente.

Mais se acrescenta que, a circular, divide-se em 6 capítulos. iremos iniciar a nossa análise pelo capítulo II relativa a delegação genérica na PJ e para melhor entendimento reproduzimos aqui o seu texto:

“II - DELEGAÇÃO GENÉRICA NA POLÍCIA JUDICIÁRIA

1 - Nos termos do artigo 270º, n.º 4 do Código de Processo Penal, delego genericamente na Polícia Judiciária a competência para a investigação e para a prática dos actos processuais de inquérito derivados da mesma ou que a integrem, relativamente aos crimes previstos no artigo 4º da Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto,[3] e n.º 2 do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 275 A/2000, de 9 de Novembro.

2 - A delegação referida no número anterior abrange os actos previstos e não excepcionados pelo n.º 3 do artigo 270º do Código Processo Penal, bem como a competência para a prática, por parte das autoridades de polícia criminal referidas no nº1 do artigo 11º do Decreto-Lei ° 275 A/2000, de

9 de Novembro, dos actos processuais previstos nas alíneas a), b), c) e d), do n.º 1, do artigo 11º - A daquele diploma, na redacção resultante da Lei n.º 103/2001, de 25 de Agosto [4].

3 - A legalidade dos actos processuais referidos no número anterior, praticados a coberto de delegação genérica de competências, será apreciada pelo magistrado responsável pelo processo, na primeira intervenção que nele tenha, e, designadamente na primeira intervenção posterior à comunicação prevista n.º 2 do artigo 11º A do Decreto-Lei n.º 275 A/2000, de 9 de Novembro, na redacção resultante da Lei n.º 103/2001, de 25 de Agosto”¹¹².

Atento ao exposto, e ao abrigo do artigo 270.º, n.º 4 do CPP, a PJ, sempre que tenha conhecimento de um crime da sua competência (aos dias de hoje previsto no artigo 7.º, n.º 2 e 3 da LOIC), está desde logo legitimada a iniciar a investigação sem necessidade de um despacho prévio para o inquérito em concreto¹¹³, existindo uma *presunção de delegação* de competências¹¹⁴, sem prejuízo do dever de comunicar a notícia crime ao MP, em obediência ao disposto no artigo 248.º, n.º 1 do CPP¹¹⁵.

Com esta circular, o MP, acaba por parecer que se contenta com uma direcção funcional do inquérito, não exigindo a direcção real e efetiva da investigação através da determinação ou execução das diligências metodologicamente ordenadas com vista a cumprir as finalidades do inquérito¹¹⁶. Ainda assim, o MP, além do poder de direcção do inquérito que é indelegável¹¹⁷, reserva para si determinados atos que são da sua competência e que a lei estabelece expressamente a necessidade de serem por si presididos ou praticados.

Voltando uma vez mais ao texto da circular entre os magistrados, esta estabelece ainda que: *“Nos casos de delegação genérica de competência num órgão de polícia criminal, enquanto a mesma se mantiver, os magistrados devem abster-se de praticar, no processo ou seu traslado, actos avulsos de investigação.”* Ou seja, é do entendimento geral que o MP deverá aguardar que a PJ, enquanto órgão incumbido da investigação, solicite a prática de atos da sua competência,

¹¹² Para o texto integral vide Circular 6/2002 da PGR.

¹¹³ Resulta ainda desta circular que, o MP, reserva a sua primeira atuação para quando se encontre o processo fisicamente nas suas instalações. No nosso entender, se a circular não for interpretada neste sentido, o seu conteúdo e existência é completamente inócuo, contudo não é pacífico este entendimento, uma vez que, por exemplo, o Tribunal da Relação de Lisboa de 08.05.1990, (proc. 671/90), *loc. cit.*, é do entendimento que a delegação de competência genérica deve ser invocada em cada processo para o Tribunal poder verificar se a polícia atua por delegação ou por competência própria.

¹¹⁴ Vide ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal*, ... op.cit., p. 191.

¹¹⁵ vide Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 08.05.1990, processo n.º 671/90, citado por SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Regime Geral das Infrações Tributárias*, ... op.cit., p. 374.

¹¹⁶ Embora, não esqueçamos que o MP, uma vez cumprido o dever de comunicação por parte da PJ, poderá fazer uma qualificação diferente dos factos reportados, integrando-o num diferente tipo legal, que pode não ser matéria da competência reservada da PJ (como tal prevista no artigo 7.º, n.º 2, 3 e 4 da LOIC).

¹¹⁷ A propósito dos poderes de direcção do MP vide SILVA, Germano Marques da, *Direito processual Penal Português*, 2.ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2022, pp. 262-263.

reforçando a ideia de forte presença da PJ nas decisões que influenciam o curso das investigações dos crimes da sua competência¹¹⁸.

Face às disposições acima podemos afirmar que, embora o MP seja o *dominus* do inquérito e seja a entidade constitucionalmente competente e responsável por “*exercer a ação penal*”, naquela que será a maior parte dos inquéritos, atuará, mais como um supervisor ou fiscalizador das investigações e da atividade processual dos OPC¹¹⁹, contudo, reservando as tarefas de:

- a) Determinar a conexão ou separação processual (artigo 24.º e ss do CPP);
- b) Homologar a desistência da queixa e acusação particular (artigo 51.º, n.º 1 do CPP);
- c) Apreçar o seguimento a dar a denúncias, queixas e participações, aferindo a sua tempestividade, legitimidade e fundamento (artigo 53.º, n.º 2, alínea a) do CPP e artigo 35.º do RGIT);
- d) Validar constituições de arguido realizadas por OPC (artigo 58, n.º 4 do CPP);
- e) Decidir acerca da eventual necessidade de aplicação do segredo de justiça ao inquérito (artigo 86.º, n.º 3, do CPP);
- f) Autorizar a consulta de autos e obtenção de cópias e certidões para os termos e efeitos do artigo 89.º, n.º 1 do CPP;
- g) Decidir sobre a necessidade de perícia para aferir aptidão mental ou física para depor (artigo 131.º do CPP);
- h) Validar apreensões realizadas pelos OPC quando não tenham sido previamente autorizadas ou ordenadas (artigo 178.º, n.º 4 e 5 do CPP), bem como ordenar restituição de objetos apreendidos (artigo 186.º do CPP);
- i) Promover interceções telefónicas (artigo 187.º e ss do CPP);
- j) Validar atos cautelares praticados pelos OPC (artigo 249.º do CPP);
- k) Deduzir despacho de acusação, arquivamento, suspensão provisória do processo ou de arquivamento em caso de dispensa de pena (artigos 277.º a 283.º do CPP e artigo 43.º do RGIT);
- l) Determinar, para os termos e efeitos do artigo 2.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, a quebra de segredo profissional dos membros dos órgãos sociais das instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica, dos

¹¹⁸ Nesse sentido *vide* DUARTE, Bruna Alexandra Marques, *Âmbito da direcção efectiva do inquérito*, op.cit., p. 23.

¹¹⁹ São magistrados do MP o Procurador-Geral da República; o Vice-Procurador-Geral da República; os procuradores-gerais-adjuntos; os procuradores da República.

seus empregados e de pessoas que a elas prestem serviço, bem como o segredo dos funcionários da administração fiscal;

- m) Quantificar o montante apurado como devendo ser perdido a favor do Estado na promoção de perda de bens (artigo 8.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro);
- n) Suscitar a intervenção do GRA de modo a ser impulsionada investigação financeira ou patrimonial (artigo 4.º da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho);
- o) Determinar a criação de equipas conjuntas entre a AT e outros OPC para investigação de infrações que preencham simultaneamente um tipo legal de crime tributário e de crime comum (artigo 41.º, n.º 4 do RGIT).

Para além do elenco de funções, tarefas e diligências aqui apresentadas, que são meramente exemplificativas, estão legalmente estabelecidos vários outros atos do MP que não são passíveis de delegação.

Como já referimos, em matéria de crimes tributários, o RGIT é bastante claro quanto à intervenção investigativa do MP na criminalidade tributária ser menos presente e mais fiscalizadora do inquérito, contudo, caberá sempre ao MP a especial tarefa de decidir acusar ou não, mas com base numa investigação que foi levada a cabo por outro órgão. O mesmo se pode afirmar em relação à criminalidade de competência da PJ, seguindo-se uma lógica de intervenção do MP mais no sentido de promoção daquilo que quem está a investigar entende por pertinente ou de validação de atos já praticados, obviamente, estamos a considerar aquele que é o “normal” curso de uma investigação, sem prejuízo de o MP, face aos seus poderes, poder adotar uma postura interventiva e poder a todo o tempo emitir diretivas e instruções¹²⁰.

A forte presença da PJ nesta matéria, e de outras polícias em outras, não decorre diretamente da lei, implicando desconstruirmos a fase de inquérito para aquilo que é a prática e assim ter em consideração: as apetências técnicas e meios logísticos das polícias; a carga excessiva de processos que os magistrados têm a seu cargo, que não os permite muitas vezes adotar outra solução nas investigações senão delegar; e as próprias orientações circulares no sentido de delegar genericamente. Por estes e outros motivos verificamos que as investigações materialmente ocorrem sobretudo nas polícias. Pelo que, refere PAULO DE SOUSA MENDES:

“Ao MP caberá, portanto, um poder de orientar a investigação e às polícias caberá coadjuvar o MP nessa missão, mas tal não significa que o MP faça a investigação material, já que a

¹²⁰ A este propósito falamos num princípio constitucional de indisponibilidade de competências de direção do inquérito.

experiência e os saber criminalísticos, bem como os instrumentos técnico-científicos adequados pertencem aos OPC”¹²¹.

À semelhança do que sucede com a elaboração de parecer por parte dos órgãos da AT e SS, a propósito da investigação dos crimes tributários, findas as investigações num crime económico-financeiro conexo com um crime tributário, o investigador a quem foi distribuído o processo, elabora um relatório final¹²². Este relatório não se encontra previsto no CPP, mas encontra assento nos costumes da investigação¹²³ e na própria relação estabelecida entre instituições policiais e o MP, que poderá ser, e muitas vezes é, determinante na decisão que subjaz o encerramento do inquérito.

Não sendo um relatório previsto legalmente, naturalmente não segue uma forma, mas tem em vista que sejam mencionados todos os passos e todas as diligências realizadas pela investigação, a correlação de matéria probatória e as conclusões que daí advêm em termos da existência do crime, seus autores e a sua responsabilidade. O relatório almeja conter os elementos previstos no artigo 283.º, n.º 3 alíneas a) b) c) e) g) h) do CPP, de modo a coadjuvar o magistrado responsável o melhor possível na elaboração do despacho de acusação, ou de igual modo auxiliá-lo à tomada de outra decisão suficientemente fundamentada com o encerramento do inquérito.

Concluimos, reafirmando que, o *dominus* do inquérito, não será na maior parte das vezes o investigador por excelência, sobretudo por razões que se prendem com a natureza, com a específica formação, com recursos humanos e técnicos, pelo que, cumpre aqui também reproduzir GERMANO MARQUES DA SILVA que a este propósito refere:

“(…) a direção do inquérito pelo M.º P.º será assim, em grande parte dos casos, puramente nominal. A possibilidade de incumbir os órgãos de polícia criminal de realizarem o inquérito conduz, na prática, à policização desta fase processual. Com efeito, a maior parte das vezes, assim sucede já, o M.º P.º toma contacto com o inquérito quando a polícia o considera concluído”¹²⁴.

Acrescentamos que, o fenómeno de desconcentração de poderes da investigação criminal para as polícias, não é algo novo aos tempos hodiernos, tendo surgido com a evolução do processo penal inquisitório, cuja sua origem remonta ao absolutismo, e nesse sentido refere-nos DAMIÃO DA

¹²¹ Cf. MENDES, Paulo de Sousa, *Lições de Direito Processual*, ..., op.cit., p. 122.

¹²² Este relatório não se confunde com o relatório previsto no artigo 253.º do CPP uma vez que este reporta-se única e exclusivamente a medidas cautelares e de polícia levadas a cabo em fase pré-processual.

¹²³ O relatório em questão é elaborado no final da investigação, e é no seio das polícias importante para determinar se no entender de polícia em quem estava delegada a investigação, deveria seguir-se a acusação ou arquivamento, constando estas informações nas bases de dados e estatística. Pelo que, o relatório visa resumir todas as diligências que foram realizadas e a prova que foi carreada, auxiliando desta forma o MP.

¹²⁴ SILVA, Germano Marques da, *Do Processo Penal Preliminar*, Lisboa: [s.n.], 1990, p.134.

CUNHA que “(...) este processo, porém, evoluirá, não só no plano de factos, como no plano jurídico, para um tipo de processo sem qualquer intervenção judicial, pelo menos a nível da investigação criminal.”¹²⁵ Acrescentando o autor que a participação crescente das polícias na investigação, àquele tempo, seria motivada pela ausência de meios financeiros da administração da justiça e pelo aparecimento de um forte aparelho policial¹²⁶.

Por fim, embora defendamos que, em regra, a atuação do MP relativamente à investigação é mais no sentido fiscalizador ou como refere GERMANO MARQUES DA SILVA¹²⁷ de “*superior direção da investigação*”, o trabalho que tem sido realizado pelo DCIAP, na investigação e direção efetiva de grandes inquéritos crimes, tem constituído uma notória exceção, motivo pelo qual este departamento será merecedor de um tratamento autónomo.

4.3. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP)

Antes de avançarmos para algumas considerações sobre investigações recentes, cumpre-nos fazer breves referências acerca deste departamento integrado na orgânica do MP. Como já referimos, o DCIAP encontra-se sob a dependência da PGR, estabelecendo o artigo 57.º do EMP que: “(...) é um órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, económico-financeira, altamente organizada ou de especial complexidade”¹²⁸.

O artigo 58.º do EMP vem determinar os crimes e situações em que emerge a competência do DCIAP, fixando um catálogo de crimes mais graves ou complexos nos quais a coordenação ou direção das investigações – verificados um de dois requisitos alternativos – caberá a este departamento.

Nesse catálogo, porque para nós relevantes, destacam-se os crimes de: *branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo; corrupção, recebimento indevido de vantagem, tráfico de influência, participação económica em negócio, bem como de prevaricação; administração danosa em unidade económica do setor público; fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada, nomeadamente com recurso à tecnologia informática; infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional*¹²⁹.

¹²⁵ Cf. CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público*, ... op.cit., p. 27.

¹²⁶ *Idem*, *ibidem*.

¹²⁷ Vide SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português*, ... op.cit., p. 277.

¹²⁸ Para mais desenvolvimentos vide VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*, ... op.cit., pp. 497-498.

¹²⁹ Crimes presentes no catálogo do artigo 57.º do EMP no n.º 1 alíneas g) a l).

Como mencionamos, para que se verifique a intervenção do DCIAP existem dois requisitos alternativos: i) estarem em causa crimes de catálogo e estes se revelarem de especial relevância “(...) decorrente da manifesta gravidade ou da especial complexidade do crime, devido ao número de arguidos ou de ofendidos, ao seu carácter altamente organizado ou às especiais dificuldades da investigação,” e simultaneamente, estes ocorrerem em comarcas pertencentes a diferentes procuradorias-gerais regionais¹³⁰; ou ii) estarem em causa a prática de “(...) crimes de manifesta gravidade (...)” cuja “(...)” especial complexidade ou dispersão territorial da atividade criminosa justificarem a direção concentrada da investigação” e em que haja um despacho do Procurador-Geral da República nesse sentido¹³¹.

É neste contexto de especial relevância da investigação que advém a necessidade de direção ou coordenação do inquérito por parte do DCIAP e, neste sentido, a comunidade tem assistido a investigações com a direção real e efetiva daquele departamento – sem delegação genérica em nenhuma polícia – que por mote próprio conduz toda a investigação e que inclusive realiza as diligências de produção de prova.

Recentemente, assistimos a uma investigação com estas características no processo com o NUIPC 581/19.5TELSB, “Operação *influencer*”, investigação que envolveu vários membros do XXIII Governo e vários outros autores do círculo político-governativo.

No âmbito deste processo estiveram em investigação crimes de: tráfico de influência (previsto no artigo 335.º do CP); prevaricação (previsto no artigo 11.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho¹³²); corrupção passiva praticada por titular de cargo político (previsto no artigo 17.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho); corrupção ativa praticada por titular de cargo político (previsto no artigo 18.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho); recebimento ou oferta indevida de vantagem, quanto a titular de cargo político (previsto no artigo 372.º do CP).

Esta investigação foi destacada pelo simples facto de ser um exemplo de uma investigação de elevada complexidade em matéria económico-financeira cuja direção real foi levada a cabo pelo MP, não tendo havido lugar a delegação de competências.

Ainda acerca da investigação, atendendo à nota do gabinete de comunicação da PGR¹³³, ficou-se a conhecer que as diligências de inquérito, nomeadamente as buscas, detenções e apreensões, tiveram a coadjuvação da PSP e da AT, tendo-se levantado vozes relativas às questões

¹³⁰ Requisito estabelecido pelo n.º 2 do artigo 58.º do EMP.

¹³¹ Requisito estabelecido pelo n.º 3 do artigo 58.º do EMP.

¹³² Lei que disciplina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos.

¹³³ Vide Comunicado da PGR na página oficial a 07.11.2023. Disponível em <https://dciap.ministeriopublico.pt/pagina/buscas-e-detencoes>.

de competência, face a tratarem-se de matérias da reserva exclusiva da PJ, por força do artigo 7.º, n.º 2 da LOIC.

Estas questões de competências serão desenvolvidas na terceira parte deste trabalho, contudo queremos deixar de imediato as seguintes ideias: na fase do inquérito, face às atribuições e competências do MP, vigora o denominado *princípio da indisponibilidade de competências do MP ou inderrogabilidade de competências*¹³⁴, que significa que, enquanto titular do inquérito e *dominus* da investigação, o MP tendo conhecimento da notícia do crime, não tem qualquer obrigação de delegar competências nas polícias, podendo o próprio investigar; além disso, se o MP optar pela delegação de competências deverá distinguir-se três situações, a delegação genérica de competências de investigação, a delegação da prática de atos específicos de investigação e a coadjuvação operacional, que, em tudo, são situações que se diferenciam¹³⁵. Posto isto, na investigação em questão, verificou-se a ocorrência de uma mera coadjuvação operacional.

Em matéria de Direito Penal Tributário destacamos outra grande investigação conduzida pelo próprio DCIAP, inquérito sob o NUIPC 66/07.2TELSB, “Operação Furacão”, onde foram condenados 15 arguidos por fraude fiscal qualificada relativamente a esquemas de faturação fraudulenta¹³⁶. Esta investigação, cujos factos remontam a 2015, foi vista por muitos como a maior operação de sempre em matéria de crime tributário e foi coadjuvada pelos núcleos de investigação da AT.

Além destas duas, várias outras grandes investigações têm sido dirigidas pelo DCIAP, pelo que, embora tenhamos afirmado como regra as investigações serem conduzidas nas polícias – seja na criminalidade tributária ou na criminalidade comum – a inexistência de delegação de competência ou a avocação do inquérito são sempre possibilidades para o MP enquanto detentor da investigação.

Analisado que se encontra o poder investigatório do MP, e do DCIAP em particular, voltemos o nosso foco agora para as polícias uma vez que, como acabamos de referir, são estas que produzem, na maior parte dos casos, as diligências de investigação e que muitas vezes determinam o rumo do inquérito.

¹³⁴ Vide CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público*, ... op.cit., p. 107.

¹³⁵ Estas formas de delegação de competências e coadjuvação intrainstitucional serão objeto de análise aprofundada na 3.ª parte do trabalho.

¹³⁶ *Operação Furacão – Fraude Fiscal Qualificada* [em linha], Lisboa: Ministério Público Portugal, 2017. Disponível em <https://dciap.ministeriopublico.pt/sites/>.

PARTE II – AS POLÍCIAS E OS SEUS PODERES INVESTIGATÓRIOS EM MATÉRIA DE CRIMES TRIBUTÁRIOS E CRIMES CONEXOS

5. As polícias

No início deste trabalho já fomos abordando algumas das polícias relevantes para alcançar as respostas que se pretende, nomeadamente no que toca à divisão de poderes investigatórios em matéria de Direito Penal Tributário e criminalidade económico-financeira, importando agora aprofundar um pouco mais o conceito e funções das *polícias* no ordenamento jurídico português. Nesse sentido, estabelece o artigo 272.º, nº 1 da CRP que: “*A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos*”, sendo um pilar na defesa e garantia efetiva dos direitos e liberdades dos cidadãos.

Embora tenhamos avançado muitas vezes que a *polícia* tem um papel preponderante enquanto órgão investigatório, importa percebermos que não será a todas as polícias que caberá esse papel, motivo pelo qual vislumbra-se como importante definirmos o que é uma *polícia* e quais as polícias existentes no nosso ordenamento jurídico.

Posto isto, vários são os sentidos nos quais pode se subdividir a noção de *polícia*. Numa vertente orgânica ou institucional, CATARINA SARMENTO E CASTRO atribui-lhe o seguinte significado: “*conjunto de autoridades e serviços ou corpos administrativos cuja função essencial consiste na realização de tarefas de polícia em sentido material*”¹³⁷. Num sentido funcional, MARCELLO CAETANO considera a *polícia* como “*o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir*”¹³⁸, acrescentando, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA que: “*(...) em sentido funcional, a polícia confunde-se com a atividade de polícia no seu conjunto, isto é, com o poder de polícia, a função de polícia ou a missão de polícia*”¹³⁹.

As primeiras *polícias*, assim conceptualmente designadas, surgiram com uma configuração orientada para a prevenção e segurança, referindo ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA que o conceito de *polícia* surge no Estado moderno à implantação do Estado liberal associado à boa administração, boa ordem na cidade ou boa ordem na coletividade, num sentido jurídico-político¹⁴⁰.

¹³⁷ Cf. CASTRO, Catarina Sarmento e, *A Questão das Polícias Municipais*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 32.

¹³⁸ Cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 10.ed. 7ª Reimp. Coimbra: Almedina, 2004, p. 1150.

¹³⁹ Cf. SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Policial: Direito da ordem e segurança públicas*, 2.ed. Porto: Vida Económica, 2023, p. 45.

¹⁴⁰ *Idem*, *ibidem* pp. 41-42.

Segundo MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, o objeto, a finalidade e a função da polícia foi normativizada no Código dos Delitos e das Penas, promulgado a 3 do Brumário do ano IV em França, instituindo que a polícia servia propósitos de manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual, sendo o seu principal carácter o de vigilância¹⁴¹. Por sua vez, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA acrescenta que, em Portugal, a aceção de *polícia* terá sido adaptada do francês “*police*”, significando força de segurança responsável por garantir a ordem pública. No mesmo sentido, FIGUEIREDO DIAS refere como razão da existência da polícia, em sentido lato, motivos e funções que se prendem com a manutenção da ordem e da preservação da segurança e tranquilidade pública”¹⁴².

Tendo em consideração o nosso ordenamento jurídico e a extensa atividade da *polícia* em diversos domínios jurídico-administrativo, jurídico-criminal, jurídico-contrordenacional, jurídico-civilístico, jurídico-tributário, que extravasam as atribuições de assegurar unicamente a necessidade coletiva de segurança, pugnamos pela existência de diferentes tipos de *polícias*, partilhando assim a visão de JOAQUIM FREITAS DA ROCHA¹⁴³ que defende que seria demasiado redutor, aos dias de hoje, encarmos o conceito de *polícia* como sinónimo de *polícia de segurança*.

São vários os critérios que podem ser utilizados para classificar diferentes tipos de polícia, contudo, é nosso entender, que do ponto de vista prático e novamente à semelhança do defendido por JOAQUIM FREITAS DA ROCHA¹⁴⁴, deve-se propugnar essencialmente pela existência de três tipos de polícia: *as polícias administrativas, as polícias judiciárias e as polícias securitárias*.

Quanto a nós, a distinção entre estes três tipos de polícia verifica-se pelas atribuições a prosseguir e competências a exercer, mas não só, devendo entrar em linha de consideração a natureza da própria polícia em questão. Assim, aferir a natureza da criação de uma certa *polícia* vislumbra-se uma tarefa muito importante para percebermos qual será o seu *core business*, uma vez que, a categorização num dos tipos acima, não esgota o papel de uma *polícia* em si mesmo. Pelo contrário, a título de exemplo e como veremos adiante, as polícias por natureza securitárias têm adquirido em certas matérias – por força das necessidades de investigação de determinados crimes e por razões de proximidade – atribuições e competências em matéria judiciária, sucedendo o mesmo em relação às polícias administrativas.

¹⁴¹ Cf. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*, ... op.cit., pp.55-56.

¹⁴² Vide Dias, Jorge de Figueiredo, *Clássicos Jurídicos: Direito Processual Penal*, 1.ed. Reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 397-400.

¹⁴³ Cf. ROCHA, Joaquim Freitas da, *Estado e Privatização da Segurança*, in SCIENTIA IURIDICA, n.º 322, Tomo LIX, Braga, 2010 p. 221. Para mais desenvolvimentos veja-se ainda CUNHA, José Manuel Damiano Da, *O Ministério Público*, ... op.cit., pp. 99-102.

¹⁴⁴ Vide ROCHA, Joaquim Freitas da, *Estado e Privatização*, ... op.cit., pp. 221- 226.

Face ao referido, iremos de seguida realizar uma abordagem às diferentes polícias com poderes em matéria de crimes tributários e conexos, qualificando-as em uma das três possíveis categorias, iniciando esse trabalho pelas polícias administrativas.

5.1. As polícias administrativas

Quando falamos de uma polícia administrativa ou autoridade de polícia administrativa referimo-nos a *“órgãos integrados na administração pública que têm a seu cargo a regulamentação ou disciplina de determinadas actividades, com o objectivo de prevenir e reprimir danos sociais em específico”*¹⁴⁵, podendo desencadear medidas de polícia e medidas especiais de polícia nos termos do artigo 28.º e 29.º da lei 53/2008, 29 de agosto (Lei da Segurança Interna), entre outras. No mesmo sentido, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, refere que *“(...) a polícia administrativa se orienta para as funções administrativas de prevenção do perigo para a ordem e segurança públicas (...)”*¹⁴⁶.

Completando o supramencionado, retiramos dos ensinamentos de CATARINA SARMENTO E CASTRO¹⁴⁷ que a polícia administrativa tem a função de proteger a coletividade de perturbações que ameacem particulares setores da vida em sociedade. Esta classificação de polícia irá corresponder à categorização de “entidades policiais”, uma vez que não é a principal missão das polícias administrativas (ou razão subjacente à sua existência) a luta contra a criminalidade em geral, como sucede com as forças de segurança. Assim, as tarefas maioritárias destas são normalmente reconduzidas ao campo administrativo e a validade dos atos praticados poderá ser objeto de sindicância pelos tribunais administrativos.

Sem prescindir, embora não seja esse o seu papel originário, as polícias administrativas detêm, não raras vezes, competências investigatórias. Quando em determinado tipo de crime, uma polícia administrativa tenha competências legais ou delegadas para a investigação, nesse contexto processual concreto irá, à partida, adquirir a qualidade de OPC de competência específica nos termos do artigo 3.º, n.º 2 da LOIC¹⁴⁸, atendendo a critérios de especialização e racionalização.

Realizado este breve esclarecimento, iniciamos agora a análise da orgânica das várias polícias administrativas, onde serão estudadas as polícias que *ab initio* seja possível verificarmos que são detentoras de competências nas matérias em estudo. Significa isto que deixaremos de fora do nosso leque de estudos o IGMAOT, que deve ser considerado uma polícia administrativa que nos

¹⁴⁵ *Idem, Ibidem.*

¹⁴⁶ Cf. SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Policial*, ... op.cit., p. 54.

¹⁴⁷ Vide CASTRO, Catarina Sarmiento e, *A Questão das Polícias*, ... op.cit., p. 156-163.

¹⁴⁸ A propósito dos OPC de competência específica vide NUNES, Duarte Alberto Rodrigues, *Curso de Direito Processual Penal I*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2023, p. 309.

termos do artigo 11.º da sua orgânica (Decreto-Lei n.º 23/2012, de 01 de fevereiro) tem natureza de OPC quando exerce competências relativamente aos crimes que se relacionem com o cumprimento da sua missão em matérias de incidência ambiental. Além deste, também não será feita qualquer análise ao SEF devido à sua extinção e transferência de atribuições ocorridas por força da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro.

Posto isto, face à delegação automática de competências ou delegação presumida prevista nos artigos 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT, a nossa análise das polícias administrativas com poderes nos crimes tributários começará pela AT.

5.1.1. A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), como nos ensina JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, é um serviço da administração direta do Estado integrante de um conceito amplo de Administração Tributária, que engloba todas as entidades públicas incumbidas da liquidação e cobrança dos tributos¹⁴⁹. Cumpre ressaltar que, embora concordemos com esta definição, o legislador no artigo 40.º, n.º 2 do RGIT quando refere: *“Aos órgãos da administração tributária e aos da segurança social cabem, durante o inquérito, os poderes e funções que o Código de Processo Penal atribui aos órgãos e autoridades de polícia criminal (...)”*, está a reportar-se, *stricto sensu*, aos órgãos da AT, não estabelecendo qualquer distinção conceptual.

Feita esta breve referência, a AT é um órgão que se enquadra nos serviços centrais do Ministério das Finanças e que tem a sua orgânica disciplinada pelo Decreto-Lei 118/2011 de 15 de dezembro, sendo dotada de autonomia administrativa. Quanto à sua missão, estabelece o artigo 2.º, n.º 1:

“A AT tem por missão administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade (...)”.

A AT prossegue as atribuições previstas no n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei já mencionado, de entre as quais destacamos a alínea b): *“exercer a ação de inspeção tributária e aduaneira (...) prevenindo, investigando e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos, no âmbito das suas atribuições”*, sendo esta atribuição consonante com os poderes que lhe são conferidos em matéria de processo penal tributário. De modo que, importa aferirmos como se

¹⁴⁹ Cf. Rocha, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, ... op.cit., pp. 18-21.

dividem e organizam serviços da AT e quais são os núcleos ou brigadas responsáveis para instruir as investigações de crimes tributários.

Neste sentido, o Decreto-Lei 118/2011, de 15 de dezembro define a missão, atribuições e tipo de organização interna da AT, deixando a estrutura organizacional a cargo da Portaria 320-A/2011, de 30 de dezembro do Ministério das Finanças.

Analisando a Portaria acima mencionada, aferimos que a estrutura nuclear da AT subdivide-se em *serviços centrais* e *serviços desconcentrados*. Nos termos do artigo 1.º da Portaria, pertencem aos serviços centrais: as Direções de Serviços; o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros; e a Unidade de Grandes Contribuintes (UGC). Nos serviços desconcentrados encontramos as Direções de Finanças e as Alfândegas¹⁵⁰.

5.1.1.1. Os serviços centrais da AT

Os *serviços centrais* encontram-se elencados no artigo 2.º, n.º 1 da Portaria 320-A/2011, de 30 de dezembro, sendo que, alguns deles têm particular importância em matéria de combate à criminalidade tributária e podem integrar unidades orgânicas flexíveis nos termos do artigo 41.º da Portaria. Destacamos assim:

a) A Direção de Serviços Antifraude Aduaneira (DSAFA), prevista na alínea r), n.º 1 do artigo 2.º, cujas atribuições encontram-se no artigo 20.º. Esta direção integrada nos serviços da AT é dotada de particulares atribuições no combate aos crimes aduaneiros previstos nos artigos 92.º a 102.º do RGIT, uma vez que: *“prepara e desenvolve as ações estratégicas de combate à fraude tributária e aduaneira e assegura e articulação e colaboração com outras entidades com competências inspetivas”*. A DSAFA configura assim um serviço centralizado, composto por quatro unidades orgânicas flexíveis¹⁵¹, a saber: uma Divisão de Informações, uma Divisão de Planeamento e Controlo Operacional, uma Divisão Operacional do Norte e uma Divisão Operacional do Sul.

As principais atribuições da Divisão de Informações são recolher, centralizar, gerir e difundir informação aduaneira e fiscal. Além de que, através das outras divisões, é também a direção responsável por assegurar: a execução de diligências de investigação no quadro dos atos de inquérito; a execução do PNAITA (na vertente aduaneira); a realização de ações de vigilância; as ações de fiscalização aduaneira e tributária; bem como quaisquer outras atividades operacionais. Numa perspetiva global e à escala nacional, este serviço tem um papel muito importante na tomada

¹⁵⁰ Cf. NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal ...*, op.cit. pp. 293-297.

¹⁵¹ Assim, n.º 1, alínea q) do Despacho do Diretor Geral com n.º 1365/2012.

de decisão – de natureza estratégica, tática e operacional – em matéria de repressão e prevenção de crimes aduaneiros. Por fim, a DSAFA é ainda responsável por assegurar a interligação com as alfândegas e pela cooperação com outras entidades nacionais, comunitárias e internacionais na gestão e troca de informação antifraude.

b) A Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais (DSIFAE), prevista na alínea s), n.º 1 do artigo 2.º, cujas atribuições encontram-se no artigo 21.º, é um serviço dotado de particular importância em matéria de combate a vários tipos de crimes tributários, uma vez que prepara e desenvolve *“as ações estratégicas de combate à fraude e evasão tributárias, bem como assegura a articulação e colaboração com outras entidades com competências inspetivas”*. Esta direção integrada nos serviços centrais, congrega duas unidades orgânicas flexíveis¹⁵²: a Divisão de Investigação da Fraude e Ações Especiais (DIFAE) e a Divisão de Estudos e Informação (DEI).

A DEI face às suas atribuições previstas nas alíneas a) a c) e g) a i) do n.º 2, do artigo 21.º da Portaria 320-A/2011, de 30 de dezembro, configura uma unidade orientada para o tratamento e gestão de informação. Por sua vez, em matéria de investigação de crimes tributários a DIFAE é a divisão com papel de maior relevo, uma vez que tem atribuições para escrutinar possíveis situações de evasão ou fraude tributária, para instaurar e instruir processos de inquérito nos termos do artigo 40.º e 41.º do RGIT e para cooperar com outras entidades com competências de investigação criminal ou inspetivas em matéria de fraude tributária.

Sabendo de antemão que as direções de finanças – serviços desconcentrados de nível regional – também realizam atividades de investigação e instruem processos-crime, uma vez que são organicamente competentes para o efeito, pela análise estrutural e orgânica fica assente que caberá à DIFAE sobretudo as investigações de fraude fiscal e fraude fiscal qualificada, cujas normas incriminatórias estão previstas nos artigos 103.º e 104.º do RGIT.

c) A Unidade de Grandes Contribuintes (UGC), prevista na alínea ff), n.º 1 do artigo 2.º e cujas atribuições encontram-se no artigo 34.º. Este serviço central *“assegura no domínio da gestão tributária as relações com os contribuintes que lhe sejam atribuídos e exerce em relação a estes a ação de inspeção tributária e de justiça tributária”*.

A criação desta unidade, tem em vista um maior acompanhamento, por parte da AT, a contribuintes que obtenham mais lucros ou apresentem um maior volume de negócios e que consequentemente geram uma receita tributária mais significativa para os cofres do Estado. O discurso normativo que legitima esta unidade surge pelo n.º 1, do artigo 68.º-B da LGT, que

¹⁵² Por força do n.º 1, alínea r) do Despacho do diretor geral com n.º 1365/2012.

estabelece que a: *“(...) administração tributária pode, atendendo à elevada relevância económica e fiscal de alguns contribuintes, considerá-los como grandes contribuintes para efeitos do seu acompanhamento permanente e gestão tributária”.*

A integração de determinado sujeito passivo nesta categorização de grande contribuinte, ocorre em função de critérios previamente definidos que *“servem para determinar a eventual relevância económica e fiscal dos contribuintes”*, devendo ser respeitadas as orientações do artigo 68º-B, n.º 3 da LGT. Na presente data, o diploma que define os critérios de seleção dos contribuintes cuja situação tributária deve ser acompanhada pela UGC é a Portaria 318/2021, de 24 de dezembro, do Ministério das Finanças, sendo que a lista atual é a que decorre do Despacho n.º 7048/2022, de 27 de maio.

Esta unidade, pertencente aos serviços centrais, é composta por quatro unidades orgânicas flexíveis, como decorre do n.º 1 ee), do Despacho n.º 1365/2012: a Divisão de Gestão e Assistência Tributária; a Divisão de Assistência a Bancos e outras Instituições Financeiras; a Divisão de Inspeção a Empresas não Financeiras I; Divisão de Inspeção a Empresas não Financeiras II.

A realização de diligências investigatórias, em sede de inquérito que tenha como suspeito um grande contribuinte terá a participação de uma das últimas três divisões referidas, uma vez que, segundo o artigo 34.º, n.º 2, da Portaria 320-A/2011, de 30 de dezembro, a estas caberá:

“j) Realizar procedimentos de inspeção à contabilidade dos contribuintes, com recurso a técnicas de auditoria, confirmando a veracidade das declarações efetuadas, por verificação substantiva dos documentos de suporte; l) Instaurar e instruir processos de inquérito, nos termos dos artigos 40.º e 41.º do RGIT; e o) Colaborar com a representação da Fazenda Pública junto dos tribunais tributários”.

Assim, a UGC terá sido criada com o propósito de prevenção da fraude ou evasão que pudesse ser levada a cabo por sujeitos passivos detentores de maiores lucros e consequentemente maior capacidade para recorrer a mecanismos ilícitos para deslocalizar, ocultar ou dissipar rendimentos que devem ser tidos em conta para efeitos tributários. Esta acaba por ser uma unidade especializada direcionada para certo tipo de sujeito passivo.

Realizada a análise a estas três unidades orgânicas nucleares da AT, que mereceram o nosso destaque face à participação que podem ter em termos de investigação, cumpre reter o seguinte: 1º – a DSAFA terá uma participação relevante sobretudo em matéria de crimes aduaneiros; 2º – a DSIFAE terá um papel relevante na investigação sobretudo de crimes fiscais, nomeadamente aqueles com maior gravidade; e 3º – as divisões da UGC em razão da sua especialização serão

aquelas que irão instruir inquéritos em que sejam suspeitos os sujeitos passivos integrados naquela categorização.

Cumpra ressaltar que, não são apenas estas as unidades que têm competências em matéria de investigação de crimes tributários, pelo que é importante continuarmos a analisar a orgânica da AT no seu todo, avançando assim para a análise dos *serviços desconcentrados*.

5.1.1.2. Os serviços desconcentrados da AT

Estabelece o artigo 35.º da Portaria 320-A/2011, de 30 de dezembro, que a nível regional e como serviço desconcentrado, integram a AT, as direções de finanças e as alfândegas. Já a nível local são considerados serviços desconcentrados os serviços de finanças, as delegações e os postos aduaneiros.

- a) Em relação às direções de finanças que integram os serviços desconcentrados da AT¹⁵³ temos:

“a) Direção de Finanças de Angra do Heroísmo (Ilhas de Graciosa, São Jorge e Terceira); b) Direção de Finanças de Aveiro; c) Direção de Finanças de Beja; d) Direção de Finanças de Braga; e) Direção de Finanças de Bragança; f) Direção de Finanças de Castelo Branco; g) Direção de Finanças de Coimbra; h) Direção de Finanças de Évora; i) Direção de Finanças de Faro; j) Direção de Finanças da Guarda; k) Direção de Finanças da Horta (Ilhas do Corvo, Faial, Flores e Pico); l) Direção de Finanças de Leiria; m) Direção de Finanças de Lisboa; n) Direção de Finanças de Ponta Delgada (Ilhas de Santa Maria e São Miguel); o) Direção de Finanças de Portalegre; p) Direção de Finanças do Porto; q) Direção de Finanças de Santarém; r) Direção de Finanças de Setúbal; s) Direção de Finanças de Viana do Castelo; t) Direção de Finanças de Vila Real; u) Direção de Finanças de Viseu”.

Estas direções têm as suas atribuições previstas no artigo 36.º, n.º 1 da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, destacando-se, em matéria de investigação criminal, a alínea i) que nos diz que a estas cabe “*assegurar as atividades relacionadas com a inspeção tributária, desenvolvendo os procedimentos de investigação das irregularidades fiscais, de prevenção e combate à fraude e evasão fiscais que lhes sejam cometidas*” e a alínea j) que acrescenta que devem também “*Assegurar as atividades relacionadas com a justiça tributária (...)*”. Decorrendo daqui que estes serviços terão competência em matéria criminal, podendo-lhes ser delegados atos de inquérito nos termos do artigo 41.º do RGIT.

¹⁵³ Assim, artigo 35.º, n.º 2 da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.

Pela análise do artigo 38.º, n.º 1 da Portaria n.º 320-A/2011 de 30 de dezembro, aferimos ainda que as direções de finanças “(...) dispõem de estrutura ajustada ao perfil económico e demográfico da área territorial respetiva (...)”, sendo que, segundo o Despacho 1365/2012, do Ministério das Finanças, estas mantêm a estrutura flexível constante do Despacho 23089/2005, de 9 de novembro, do Ministério das Finanças – Direção Geral dos Impostos. Deste Despacho resulta que, nas diversas direções, são criadas divisões dedicadas à inspeção tributária e, na maior parte delas, existe uma área dedicada à justiça tributária.

Em específico, nas direções de finanças do Porto e Lisboa, encontra-se integrada uma divisão – na área de justiça tributária – dedicada a processos criminais fiscais (DPCF)¹⁵⁴. Nas demais direções que não incorporem uma divisão dedicada a processos criminais fiscais, essa competência será exercida pela área da justiça tributária.

b) Em relação às Alfândegas, temos:¹⁵⁵

“a) Alfândega do Aeroporto de Lisboa; b) Alfândega do Aeroporto do Porto; c) Alfândega de Alverca; d) Alfândega de Aveiro; e) Alfândega de Braga; f) Alfândega de Faro; g) Alfândega do Freixieiro; h) Alfândega do Funchal; i) Alfândega do Jardim do Tabaco; j) Alfândega de Leixões; k) Alfândega Marítima de Lisboa; l) Alfândega de Peniche; m) Alfândega de Ponta Delgada; n) Alfândega de Setúbal; o) Alfândega de Viana do Castelo”.

As competências destes serviços encontram-se previstas no artigo 37.º da Portaria 320-A/2011, de 30 de dezembro, dentro das quais se destaca a alínea q): “Assegurar, no domínio da troca de informações, o permanente relacionamento com a DSAFA”. Percorridas as demais alíneas verifica-se que as alfândegas são dotadas de competências em matéria inspetiva, nomeadamente em situações específicas de fiscalização de meios de transporte¹⁵⁶.

Assim, embora as alfândegas não sejam dotadas de competências em termos de instrução de processos-crime, estes serviços desconcentrados têm participação através do seu papel na cooperação a nível local e de troca de informações com a DSAFA.

c) As unidades orgânicas desconcentradas de âmbito local – serviços de finanças, delegações e postos aduaneiros – encontram-se previstas no artigo 39.º da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro e não sendo internamente dotadas de competências investigatórias, não iremos realizar maiores desenvolvimentos.

¹⁵⁴ Cf. estabelece o despacho 23089/2005, de 9 de novembro, na parte 2, ponto 1.4.3. e ponto 2.4.3.

¹⁵⁵ Cf. artigo 35.º n.º 3 da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 dezembro.

¹⁵⁶ Assim, artigo 37.º n.º 1 s) da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.

5.1.1.3. O caso particular da AT-RAM

Face ao conteúdo do artigo 35.º, n.º 2 da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro do Ministério das Finanças, que estabelece quais são as direções de finanças em todo território nacional, não podemos deixar de notar a ausência da previsão de uma direção de finanças na RAM, pelo que entendemos que o caso da Madeira deve merecer a nossa particular atenção.

Historicamente com o surgimento do Decreto-Lei n.º 18/2005, de 18 de janeiro, foram transferidas para a RAM as atribuições e competências tributárias que vinham sendo exercidas pelo Governo da República, tendo sido extinta a direção de finanças até então existente naquela região¹⁵⁷ enquanto serviço integrado na AT central. Esta opção legislativa, aparentemente enquadrada no artigo 225.º, n.ºs 1 e 2 da CRP e nas alíneas i), j) e r), do artigo 227.º da mesma lei, traduz-se num ato legislativo inserido numa política de descentralização tributária.

Nesta matéria, o Decreto Regulamentar Regional 29-A/2005/M, de 31 de agosto, diz-nos que a transferência de poderes teria em vista:

“(…) focalizar para um espaço insular um serviço de administração dos impostos e outros tributos legalmente previstos, visando uma melhor eficiência dos serviços competentes através de um modelo estrutural especializado, do reforço de meios materiais e humanos existentes, da implementação de sistemas de qualidade e, por consequência, uma significativa melhoria da satisfação dos interesses dos contribuintes”.

Embora esta tenha sido uma opção legislativa constitucionalmente enquadrada, temos dúvidas acerca da conveniência e mérito de quebrar um serviço originariamente uno para todo território nacional. Note-se que esta decisão de transição de poderes insere-se num histórico de tensão, uma “guerra de movimento”, entre governo central e reivindicações progressivas de autonomia das regiões autónomas¹⁵⁸.

A este respeito ANTÓNIO VITORIANO refere que o modelo constitucional consente um permanente alargamento da esfera da autonomia das regiões autónomas sem um limite claro ou terminal¹⁵⁹, devendo, nas palavras do autor, ser o “interesse específico” que de forma genérica habilite e justifique a existência de um regime especial.

Quanto a nós, levanta-se a questão de saber se a existência do anterior modelo – com uma Direção das Finanças da RAM na dependência dos serviços centrais da AT, existindo uma única AT

¹⁵⁷ Cf. Artigo 1.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 18/2015.

¹⁵⁸ A este propósito e acerca da organização administrativa das regiões autónoma vide CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, ... op.cit., pp. 360-363.

¹⁵⁹ Vide VITORIANO, António, *O estatuto jurídico-político das regiões autónomas: tensões e ambiguidades*, in *Direito e justiça*, Lisboa, 1996, pp. 57 a 63.

com competência em todo o território nacional – não cumpriria melhor os designios de administrar os impostos e demais tributos e ainda o propósito de combate a fenómenos de evasão e fraude fiscal.

No entanto, não iremos tecer mais comentários acerca do mérito dessa opção legislativa, deixando essa tarefa para outras investigações, ficamos apenas com a nota que a AT-RAM se afigura como completamente autónoma face à AT, tratando-se da única região do país onde esta transferência de poderes tributários se verifica, uma vez que na RAA existem direções de finanças enquanto *serviços descentralizados* integrados na AT.

Esta particularidade da existência na RAM, de um organismo com competências e atribuições próprias em matéria tributária, irá influenciar a investigação de crimes tributários ocorridos naquela região.

Cumpre assim aferir como é que se organiza a estrutura nuclear da AT-RAM, de modo a percebermos quais os núcleos responsáveis pela instrução de investigações em matéria de crimes tributários ocorridos na RAM. Neste sentido, a estrutura nuclear da AT-RAM é fixada pela Portaria 420/2021, de 28 de julho da Vice-presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, que determina a existência das seguintes unidades nucleares:

“a Direção de Serviços de Planeamento, Inspeção Tributária, Investigação da Fraude e de Ações Especiais (DSIT); a Direção de Serviços de Justiça Tributária, da Consultadoria Jurídica e do Contencioso (DSJUT); a Direção de Serviços de Estudos, Coordenação, Gestão da Tributação e Análise de Dados (DERAD); e a Direção de Serviços de Planeamento, Coordenação dos Serviços Locais, Auditoria e Controlo de Gestão (DPAG)”¹⁶⁰.

Importa-nos então descortinar quais das unidades nucleares integrantes da AT-RAM são dotadas de competência em matéria de investigação de crimes tributários. Pelo que, destacamos a Direção de Serviços de Planeamento, Inspeção Tributária, Investigação da Fraude e de Ações Especiais (DSIT), prevista no artigo 3.º da Portaria 420/2021, de 28 de julho, da Vice-presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, tratando-se de um serviço especialmente direcionado para assegurar na área geográfica do território pertencente à RAM o “(...) *exercício da ação de inspeção tributária, a investigação das irregularidades fiscais e a prevenção e combate à fraude e evasão fiscais*”.

Esta direção, por força da alínea r) do n.º 2 do artigo 3.º da portaria, tem competência para instaurar e instruir processos de inquérito, nos termos dos artigos 40.º e 41.º do RGIT, competência

¹⁶⁰ Vide artigo 2.º da portaria 420/2021 de 28 de julho da Vice-presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares.

essa que na esfera da AT regional é partilhada com a Direção de Serviços de Justiça Tributária, da Consultadoria Jurídica e do Contencioso (DSJUT), nos termos do artigo 4.º, n.º 2 alínea e) da Portaria 420/2021 de 28 de julho, uma vez que, a DSJUT: *“tem por missão assegurar o acompanhamento de processos de contencioso administrativo, tributário e criminal, elaborar pareceres e prestar apoio técnico-jurídico na preparação de diplomas legais e consultoria jurídica em matérias conexas com a atividade administrativa e tributária”*.

Realizada uma análise às competências e atribuições dos órgãos da AT-RAM podemos concluir que, em sede de um inquérito concreto, serão aqueles os dois núcleos – DSIT e DSJUT – que em atuação consentânea, irão realizar diligências investigatórias em cumprimento das competências delegadas previstas no artigo 41.º do RGIT. Face aos dispositivos legais podemos aferir que a DSIT é mais vocacionada para a inspeção e os seus funcionários são maioritariamente responsáveis pela realização de diligências externas, ao passo que os funcionários da DSJUT, à partida, terão a seu cargo a elaboração dos autos necessários, inquirições, interrogatórios e qualificação jurídica dos factos tributários com relevância penal.

Por fim, cumpre deixar nota que embora ambos tenham competência em sede de investigação, nenhum núcleo da AT-RAM se dedica a esse propósito em exclusivo.

5.1.1.4. Análise às competências da AT para a investigação de crimes tributários

Conhecidos os núcleos, dentro deste serviço da administração direta do Estado, a quem são distribuídos inquéritos de crimes tributários e recordando que a direção da fase processual de inquérito está a cargo do MP, seja no processo penal comum ou no processo penal tributário¹⁶¹, resta-nos verificar quais são as competências investigatórias da AT.

Como já fomos referindo ao longo desta dissertação, a matéria relativa à infração tributária é substantiva e adjetivamente regulada pelo RGIT, que – contrariamente ao CPP, que não divide competências de investigação dos OPC em sede de inquérito – estabelece normas processuais dedicadas à divisão e distribuição de competências de crimes tributários.

Assim, a análise conjugada dos artigos 40.º e 41.º do RGIT com a LOIC, manifesta-se fundamental para percebermos como é que se dividem competências de investigação nestas matérias. Nesse sentido, recordamos o que refere o artigo 40.º, n.º 2:

¹⁶¹ Assim, artigo 35.º e ss do RGIT.

“Aos órgãos da administração tributária e aos da segurança social cabem, durante o inquérito, os poderes e funções que o Código de Processo Penal atribui aos órgãos e às autoridades de polícia criminal, presumindo-se-lhes delegada a prática de atos que o Ministério Público pode atribuir àquelas entidades”.

Esta disposição legal, acerca da organização do processo, que se manifesta como uma modalidade de delegação genérica de competências¹⁶², deixa em linhas gerais a indicação que no processo penal iniciado por infração tributária a competência para investigação caberá ou à AT ou à SS.

Mais à frente no artigo 41.º do RGIT o legislador especifica a divisão de competências em função de categorias de crimes tributários, são elas: crimes aduaneiros; crimes fiscais; crimes contra a segurança social; e crimes tributários comuns.

Quanto aos crimes aduaneiros¹⁶³, nos termos do artigo 41.º, n.º 1 a) do RGIT, é estabelecida competência investigatória concorrential entre a AT e a GNR¹⁶⁴. Existindo duas entidades competentes para o mesmo tipo de criminalidade, esta divisão de competência e de delegação genérica em sede de inquérito será determinada em função do indício de crime ser conhecido no exercício das atribuições de um ou de outro órgão. Por outras palavras, se em sede preventiva ou de fiscalização a GNR detetar a prática de um crime aduaneiro, ou ainda se for aquela entidade a colher a notícia do crime, seja por conhecimento próprio ou por denúncia, será a GNR a entidade competente. Por outro lado, se for a AT que no exercício das suas atribuições fiscalizadoras, preventivas ou de colher denúncias a deparar-se com um crime aduaneiro, será esta a entidade competente para a investigação. Neste domínio MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE fala-nos da existência de um *princípio da primazia de aquisição da notícia do crime*¹⁶⁵ como elemento da determinação de competências.

Atendendo ao que foi dito, se a competência para os atos de inquérito for delegada na AT, nos termos das disposições conjugadas do artigo 41.º, n.º 1, alínea a) e 40.º, n.º 3, alínea a) do

¹⁶² Vide DUARTE, Bruna Alexandra Marques, *Âmbito da direcção efectiva do inquérito*, op.cit., p.23.

¹⁶³ O RGIT prevê a existência dos seguintes crimes aduaneiros: Contrabando (artigo 92.º do RGIT); Contrabando de circulação (artigo 93.º do RGIT); Contrabando de mercadorias de circulação condicionada em embarcações (artigo 94.º do RGIT); Fraude no transporte de mercadorias em regime suspensivo (artigo 95.º do RGIT); Introdução fraudulenta no consumo (artigo 96.º do RGIT); Contrabando de mercadorias suscetíveis de infligir a pena de morte ou tortura (97.º-A do RGIT); Violação das garantias aduaneiras (artigo 98.º do RGIT); Quebra de marcas e selos, previsto (99.º do RGIT); Receptação de mercadorias objeto de crime aduaneiro (artigo 100.º do RGIT).

¹⁶⁴ GNR que neste âmbito atua através das suas unidades com competências tributárias que abordaremos em capítulo próprio.

¹⁶⁵ Vide VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., pp., p. 534.

RGIT, esta presume-se delegada no subdiretor-geral para a área da Inspeção Tributária e Aduaneira¹⁶⁶ ou nos dirigentes das direções de serviços a quem compete a investigação (o dirigente da DSAFA).

Quanto à delegação da investigação de crimes aduaneiros efetuada na GNR, esta é realizada na pessoa dos oficiais e comandantes, nos termos das disposições conjugadas do artigo 41.º, n.º 1, alínea a) parte final e 40.º, n.º 3, alínea c) do RGIT¹⁶⁷.

Avançando para a categoria dos crimes fiscais¹⁶⁸, as disposições conjugadas do artigo 41.º, n.º 1, alínea b) do RGIT e artigo n.º 40, n.º 3, alínea a), atribuem competência delegada para os atos de inquérito à AT no dirigente da DSIFAE, ou ainda nas diretores das direções de finanças, consoante a área geográfica onde tenha ocorrido o crime¹⁶⁹.

Em relação aos crimes contra a segurança social¹⁷⁰, estabelecem as disposições conjugadas dos artigos 41.º, n.º 1, alínea c) e 40.º, n.º 3, alínea b), a competência investigatória da SS, sendo esta delegada nos “*presidentes das pessoas coletivas de direito público da segurança social a quem estejam cometidas as atribuições nas áreas dos contribuintes e dos beneficiários*”.

Portanto, em matéria de crimes tributários, falta-nos apenas aferir quem são as entidades com competência delegada para a investigação de crimes tributários comuns¹⁷¹ que, contrariamente ao que acontece nas outras categorias de crimes tributários, o legislador não individualiza a entidade em quem é delegada a investigação. Assim, para conseguirmos entender em quem será delegada a competência investigatória desta categoria de crimes tributários, devemos considerar que estes são designados de crimes tributários comuns por poderem ser cometidos contra o património do estado na sua componente tributária, quer na vertente da administração da AT, quer contra o património da SS.

Por conseguinte, a delinação de competências, nesta categoria de crimes, será efetuada consoante quem for o “visado”. Por exemplo, se a prática de uma burla tributária visar atribuições patrimoniais ilegítimas da SS, caberá aos seus núcleos investigatórios a prática dos atos de inquérito, ao passo que se num quadro de associação criminosa o objetivo do grupo for a prática

¹⁶⁶ Caberá a esse a coordenação de várias direções, como DSAFA, o DSIFAE, já estudados, mas não só, estando sobre a sua hierarquia na área da Inspeção Tributária e Aduaneira, também a Direção de Serviços de Gestão do Risco (DSGR) e a DSPCIT, *vide anuário do Ministério das Finanças 2022*. Disponível em <https://www.sgmf.gov.pt/media/2156/anu%C3%A1rio-financas-2022.pdf>.

¹⁶⁷ Para mais desenvolvimentos *vide* COSTA, Ricardo, *A Unidade de Ação Fiscal e a Interoperabilidade com as Autoridades de Combate ao Crime Fiscal e Aduaneiro* [em linha], Lisboa: Academia Militar, 2013, [Consult. 02.07.2023]. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/>.

¹⁶⁸ Integram esta categoria os seguintes tipos legais: Fraude (artigo 103.º do RGIT); Fraude qualificada (artigo 104.º do RGIT); e Abuso de confiança (105.º do RGIT).

¹⁶⁹ Não podemos aqui, esquecer que se o crime ocorrer na área geográfica da RAM, serão competentes os dirigentes da DSIT e do DSJUT.

¹⁷⁰ A saber: Fraude contra a Segurança Social (artigo 106.º do RGIT); Omissão de comunicação de admissão de trabalhadores (artigo 106.º-A do RGIT); e Abuso de confiança contra a Segurança Social (artigo 107.º do RGIT).

¹⁷¹ São eles: Burla Tributária (artigo n.º 87.º do RGIT); Frustração de Créditos (artigo 88.º do RGIT); Associação criminosa (artigo 89.º do RGIT); Desobediência qualificada, (artigo 90.º do RGIT); e Violação de segredo (artigo 91.º do RGIT).

de crimes aduaneiros, será competente para a investigação a GNR ou a AT¹⁷², do mesmo modo, se o grupo for fundado para a prática de fraude fiscal serão competentes os núcleos de investigação da AT (DSIFAE ou as Direções de Finanças).

Assim, analisadas as competências para a investigação de crimes tributários, aferimos que a AT é um órgão com competência reservada, de âmbito nacional, para a investigação de crimes fiscais, bem como para a investigação de crimes tributários comuns quando cometidos contra si, tratando-se ainda de um órgão detentor de competência reservada concorrencial para crimes aduaneiros¹⁷³.

Aqui chegados, cumpre-nos perceber se esta competência reservada, será ou não uma competência absoluta – entenda-se como uma competência investigatória absoluta aquela que não pode ser delegada num outro OPC, sob pena de uma consequência, seja ela irregularidade, anulabilidade ou nulidade dos atos praticados pelo OPC incompetente¹⁷⁴ – e ainda se existe alguma limitação ou exceção neste domínio.

Se realizarmos um paralelismo com o que sucede com a LOIC, que em matéria de distribuição de competências em vários tipos de crimes estabelece quais os crimes que são da competência absoluta da PJ (não podendo ser deferida a investigação noutro OPC) e quais os crimes de competência relativa (cuja competência de investigação em certas circunstâncias pode ser deferida noutro OPC)¹⁷⁵, podemos concluir, de forma apressada que, pelo facto do RGIT não referir a impossibilidade de delegação dos atos de inquérito noutro OPC, essa delegação é possível e válida.

Como já referimos, o Direito Penal Tributário e Direito Penal são duas realidades do mesmo sistema, citando os ensinamentos de GERMANO MARQUES DA SILVA:

“Importa é acentuar a prevalência dos princípios fundamentais do Direito Penal e que as especialidades do Direito Tributário não podem subverter os princípios fundamentais do Direito Penal, devendo ter-se sempre presente que o Direito Penal Tributário pertence primariamente ao sistema penal”¹⁷⁶.

No universo onde orbita o RGIT e o processo penal temos de considerar a existência de uma legislação complementar que vem organizar a divisão de competências investigatórias, a LOIC. Ora, esta lei estabelece como competência reservada concorrencial da PJ, a investigação de crimes tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros), nos termos do artigo 7.º, n.º 4,

¹⁷² Através do núcleo de investigação aduaneira (DSAFA).

¹⁷³ Para mais desenvolvimentos *vide* SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Regime Geral das Infrações Tributárias*, ... op.cit., p. 370.

¹⁷⁴ *Vide* ROCHA, Joaquim Freitas da, *Estado e Privatização da Segurança*, ... op.cit., p. 226.

¹⁷⁵ Assim, artigo n.º 7 e 8.º da LOIC.

¹⁷⁶ Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário*, ... op.cit., p. 12.

alínea a), ressaltando as competências da GNR nos crimes aduaneiros. Este valor de 500.000,00€ (quinhentos mil euros), constitui uma limitação aos poderes investigatórios da AT em matéria de crimes tributários da sua competência, o que significa que se o crime tributário atingir aquele montante, a competência passará para a alçada da PJ, uma vez que o artigo 7, n.º 4, não excepciona qualquer competência previamente atribuída à AT por circunstâncias de ter sido o órgão que iniciou a investigação.

Face ao enquadramento que antecede, podemos verificar que quanto aos crimes fiscais, bem como para a investigação de crimes tributários comuns quando cometidos contra si, torna-se difícil defender uma competência absoluta da AT. Já no que diz respeito aos crimes aduaneiros estes nunca seriam da sua competência absoluta, uma vez que, trata-se de matéria de competência concorrential com a GNR.

Em contrabalanço, temos também de considerar as afirmações de SOFIA MANUELA DIAS MOREIRA, quando nos diz que a criminalidade tributária é uma criminalidade mais refinada e exigente¹⁷⁷ e de ANA CATARINA DIAS MARTINS quando menciona que a atribuição de competências à AT obedece a princípios de especialização e racionalização¹⁷⁸. Queremos com isto dizer que, a criminalidade tributária é uma criminalidade específica, e como tal é também defensável que o combate deve ser o mais adequado possível e isso implica que a investigação desses crimes não possa ser encarada como uma matéria reservada passível de ser deferida. Ora, o legislador também não foi alheio às especificidades dos crimes tributários, tendo, como já fomos aferindo, criado regras processuais próprias para o efeito. Diz-nos GERMANO MARQUES DA SILVA:

“O ter o RGIT carácter especial significa que, salvo expressa previsão da lei em contrário, às infrações das normas reguladoras da matéria tributária – previstas no art. 1.º do RGIT – são aplicáveis as normas do RGIT, aplicando-se subsidiariamente as normas do direito processual penal comuns (...)”¹⁷⁹.

Fruindo do referido pelo autor, são normas especiais processuais em matéria tributária aquelas que estabelecem a competência delegada da AT e da SS para a prática dos atos de inquérito, pelo que é no mínimo controverso que tenhamos no nosso ordenamento jurídico órgãos especialmente vocacionados para o combate à fraude e evasão tributária e que o MP, em espaço aparentemente discricionário, possa delegar livremente as investigações noutro órgão investigatório. Levantando-se a questão se uma possível delegação em outros órgãos, que não os especializados

¹⁷⁷ Vide Moreira, Sofia Manuela Dias, *A Privatização da Investigação na Criminalidade*, ... op.cit., p.22.

¹⁷⁸ Cf. MARTINS, Ana Catarina Dias, *Os poderes da Investigação em matéria tributária*, ... op.cit., p. 83.

¹⁷⁹ Vide SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário*, ..., op.cit., p. 49.

na matéria, afigura-se como válida ou não. Face ao planeamento e estrutura deste trabalho iremos procurar alcançar a resposta para esta questão na última parte do nosso estudo.

5.1.1.5. Deverá a Autoridade Tributária ser considerada um Órgão de Polícia Criminal?

Previamente a qualquer reflexão, devemos ter em consideração que se concluirmos que a AT configura um OPC, esta será subqualificada como OPC de competência específica por força do artigo 3.º, n.º 2 da LOIC.

O CPP no seu artigo 1.º, alínea c), define o que deve ser entendido por OPC ao estabelecer que são *“(...) todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código”*, circunscrevendo assim a definição de OPC à qualidade dos atos levados a cabo pelas entidades e polícias¹⁸⁰.

Realizada a leitura à definição legal, a nossa primeira percepção é que face às tarefas desempenhas pela AT – em sede de inquérito de processos penais tributários – esta parece preencher os pressupostos necessários a ser considerada um OPC. Contudo, imediatamente criamos a convicção que essa definição legal pode se manifestar curta e, nesse sentido, PAULO DÁ MESQUITA refere que: *“(...) o conceito de órgão de polícia criminal é aberto e tem de ser completado pelas leis orgânicas ou estatutos dos diferentes organismos (...) outras entidades policiais a quem seja reconhecida competência para levar a cabo «quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados pelo CPP»”*¹⁸¹.

Por sua vez, DAMIÃO DA CUNHA define os OPC como *“(...) aquele grupo de forças policiais, às quais, constitucionalmente e legalmente, vai competir a tarefa de prevenção criminal (...)”*, tarefa essa que segundo o autor integra necessariamente a luta contra a criminalidade em geral. Além disso, este refere que existe uma fronteira ténue entre a prevenção e a repressão e é nesse âmbito que caberá aos OPC a prática de atos com relevância processual penal¹⁸².

Aprofundando ainda o conceito e qualificação de uma entidade como OPC, destacamos que esta não pode ser confundida com a qualificação de uma entidade como força ou serviço de segurança, uma vez que as entidades assim qualificadas encontram-se previstas no artigo 25.º, n.º

¹⁸¹ Vide MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal*, ... op.cit., p. 122.

¹⁸² Cf. CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público*, ... op.cit., pp. 102-103.

2 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto (Lei da Segurança interna). Embora as forças e serviços de segurança concorram para garantir a segurança interna e esta possa ser exercida nos termos da lei penal e processual penal, nem toda a atividade de segurança interna é exercida por órgãos na qualidade de OPC. Do mesmo modo, nem toda a atividade processual do OPC se prende com o exercício da segurança interna, pelo que importa não confundir estas figuras¹⁸³.

No nosso entender o legislador no RGIT ao estabelecer no artigo 40.º, n.º 2 que “*Aos órgãos da Administração tributária e aos da segurança social cabem, durante o inquérito, os poderes e funções que o Código de Processo Penal atribui aos órgãos e às autoridades de polícia criminal (...)*”, potencializou a dúvida, parecendo que quis determinar que a AT e SS sejam para efeitos de processo penal tributário, e dentro do seu leque de competências, equiparados a OPC e não OPC por definição.

A este propósito, o Tribunal da Relação de Coimbra¹⁸⁴ refere que aquela norma do RGIT coloca:

“(...) o agente competente da administração na veste de órgão de polícia criminal, ao prescrever que lhe cabem os “poderes e as funções que o Código de Processo Penal atribui” a tais órgãos. E, tendo em conta a especial preparação técnica desses agentes da administração nas matérias em causa, o mesmo normativo vai mais longe e presume-lhes delegada a prática de actos pelo Ministério Público”.

A AT, aos dias de hoje, acaba assim por não assumir o *nomen in iuris* de OPC de competência específica, uma vez que a lei que regula em especial o processo penal tributário a encara como uma entidade equiparada e a sua orgânica também não estabelece qualquer menção aos seus núcleos deterem, por si só, poderes de autoridade polícia criminal ou poderes de órgão de polícia criminal¹⁸⁵. Assim, esta entidade enquadra-se, a nosso ver, numa categoria de *outras entidades policiais com competências de investigação*.

Contudo, consideramos que esta questão da AT ser classificada como um OPC de competência específica ou como *outra entidade policial com competência de investigação*, é uma questão meramente conceptual ou teórica, uma vez que, independentemente da designação adotada, nenhum poder investigatório em matéria de crimes tributários é posto em causa. Como referem JOÃO RICARDO CATARINO e NUNO VICTORINO:

¹⁸³ Para mais desenvolvimentos nesta matéria vide CASTRO, Catarina Sarmiento e, *A Questão das Polícias*, ... op.cit., p., 161-163.

¹⁸⁴ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha], de 28.04.2010, processo n.º 15/07.8IDGRD.C2, relatado pelo Juiz Alberto Mira [Consult. 09.08.2023]. Disponível em <http://www.dgsi.pt>.

¹⁸⁵ Vejamos em sentido oposto que, por exemplo, a ASAE contém vertido no seu estatuto de forma inequívoca a qualidade de OPC vide artigo 15.º do DL n.º 194/2012, de 23 de agosto (Lei Orgânica da ASAE).

“A competência para atos de inquérito a que se refere o n.º 2 do artigo 40.º é a prevista no n.º 1 do artigo 270.º do Código do Processo Penal que abrange, genericamente, «... quaisquer diligência e investigações relativas ao inquérito»”¹⁸⁶.

Cumpre salientar que, embora não se apresente como uma questão com significativa preponderância prática, seria adequada uma futura alteração que, de forma expressa e inequívoca, qualificasse os núcleos dedicados à investigação criminal tributária da AT como OPC de competência específica. Tal reforma poderia operar-se por via da introdução de uma norma na orgânica da AT nesse sentido, ou pela alteração do texto inicial do artigo 40.º, n.º 2 do RGIT, sugerindo-se a seguinte proposta de redação:

Os núcleos de investigação criminal da Administração Tributária e da Segurança Social são, para efeitos de processo penal tributário, órgãos de polícia criminal, cabendo-lhes, durante o inquérito, os poderes e funções que o Código de Processo Penal atribui aos órgãos de polícia criminal de competência genérica e respetivas autoridades de polícia criminal (...).

Por fim, evidenciamos que, esse processo legislativo de afirmação como OPC de competência específica deveria de aproveitar apenas aos núcleos de investigação de crimes tributários por apenas estes instruírem processos e praticarem atos na dependência funcional de uma autoridade judiciária, numa concreta fase processual.

Tal requalificação como OPC, mais não seria, do que uma adequação da nomenclatura atendo às funções e tarefas já desempenhadas pelos núcleos de investigação da AT.

5.1.2. A Segurança Social (SS)

Analisada a orgânica e a competência da AT em matéria de processo penal tributário, cumpre-nos agora avançar para uma outra entidade administrativa com poderes policiais. Para os nossos estudos, o instituto de SS tem relevância por força dos poderes investigatórios que o RGIT atribui a este instituto público, nos artigos 40.º, n.º 2 e artigo 41.º, n.º 1 alínea c).

Antes de mais, importa referir que são várias as definições do conceito de segurança social, pelo que reproduzimos aqui um conceito de uma perspetiva institucional de YVES SAINT-JOURS, que encara a segurança social como: *“um sistema autónomo ou estatal de garantia colectiva contra os*

¹⁸⁶ Cf. CATARINO, João Ricardo; VICTORINO, Nuno, *Direito Sancionatório Tributário: anotações ao regime geral*, Coimbra: Almedina, 2020, p. 404.

*riscos sociais fundada na solidariedade organizada entre indivíduos de uma determinada comunidade*¹⁸⁷.

No contexto português a SS é um instituto público com regime especial, integrado na administração indireta do estado, sob a tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. A SS goza de autonomia administrativa, financeira e património próprio, nos termos do artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 83/ 2012, de 30 de março (Lei Orgânica do Instituto da Segurança Social, I.P.), tratando-se de um pilar do Estado Social, que como nos ensina APELLES J.B. CONCEIÇÃO¹⁸⁸, reveste a forma de sistema de garantia mínimo social.

Realizado o enquadramento ao instituto de SS, este tem por missão:

“(...) a gestão dos regimes de segurança social, incluindo o tratamento, recuperação e reparação de doenças ou incapacidades resultantes de riscos profissionais, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social e demais subsistemas da segurança social, incluindo o exercício da ação social, bem como assegurar a aplicação dos acordos internacionais no âmbito do sistema da segurança social”¹⁸⁹.

Para o cumprimento da sua missão, a SS prossegue várias atribuições, destacando-se, no nosso âmbito, a prevista no artigo 3.º, n.º 2, alínea w) do Decreto-Lei n.º 83/ 2012, de 30 de março: *“Assegurar nos termos da lei, as ações necessárias à eventual aplicação dos regimes sancionatórios referentes a infrações criminais praticadas por beneficiários e contribuintes no âmbito do sistema de segurança social”*. Sendo, neste contexto, que intervêm os seus funcionários afetos aos núcleos de investigação.

Quanto à estrutura orgânica da SS, trata-se de uma matéria regulada na Portaria n.º 135/2012, de 08 de maio (Estatutos do Instituto de Segurança Social I.P.), estabelecendo no seu artigo 1.º, n.º 1 que este instituto subdivide-se em: *unidades orgânicas centrais, serviços desconcentrados e Centro Nacional de Pensões*. Os núcleos de investigação estão integrados nas duas primeiras realidades, pelo que, o Centro Nacional de Pensões não será objeto da nossa atenção neste trabalho.

¹⁸⁷ Vide SAINT-JOURS, Yves, *Traité de Sécurité Sociale* – *Le Droit de la Sécurité Sociale*, Paris: LGDJ, 1980, p. 13, citado por CONCEIÇÃO, Apelles J.B., *Segurança Social: Manual Prático*, Coimbra: Almedina, 2019, p. 37.

¹⁸⁸ Cf. CONCEIÇÃO, Apelles J.B., *Segurança Social*, ... op.cit., p.57.

¹⁸⁹ Assim, artigo 3.º n.º 1 da Lei da SS.

5.1.2.1. Unidades orgânicas centrais da SS

As unidades orgânicas centrais da SS estão previstas na Portaria n.º 135/2012, de 08 de maio, são elas: departamentos operacionais que estão previstos no artigo 1.º, n.º 4; departamentos da administração geral (artigo 1.º, n.º 5); e gabinetes de apoio especializado (artigo 1.º, n.º 7). Além destes serviços, integram ainda as unidades centrais: a Unidade de Contribuintes Estratégicos; a Unidade de Coordenação Internacional; a Unidade de Apoio a Programas; a Unidade Técnica de Arquitetura e Engenharia; e a Unidade de Gestão e Acompanhamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

Do leque de serviços que compõem a globalidade da SS, para os nossos efeitos, destacamos o *Departamento de Fiscalização*, que se encontra previsto no artigo 8.º da Portaria e que é integrado nos departamentos operacionais. Nos termos da alínea k) e l) do n.º 2 do artigo 8.º, cabe a este departamento: *“desenvolver as ações necessárias à instrução dos processos de investigação no âmbito de condutas ilícitas dos beneficiários e contribuintes em relação à segurança social, legalmente definidas”* e *“Promover e realizar ações de prevenção criminal”*.

Percorridas as unidades orgânicas centrais conseguimos perceber que o *Departamento de Fiscalização*, dentro da SS, é o núcleo incumbido do exercício da competência delegada de investigação de crimes contra a segurança social¹⁹⁰ previsto no artigo 40.º, n.º 2 do RGIT e 41.º, n.º 1, alínea c) do RGIT. Este serviço conta com várias extensões, designadamente: uma Unidade de Fiscalização do Norte, uma Unidade de Fiscalização do Centro, uma Unidade de Fiscalização de Lisboa e Vale do Tejo; uma Unidade de Fiscalização do Alentejo; e uma Unidade de Fiscalização do Algarve¹⁹¹.

Cada uma destas unidades é constituída por setores e por núcleos, em diversos concelhos ou localidades onde se encontra sedead a unidade de fiscalização respetiva. Neste contexto, nas Unidades de Fiscalização do Norte, do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo existem núcleos exclusivamente afetos à investigação criminal¹⁹².

¹⁹⁰ No qual se incluem os crimes tributários comuns que visam lesar o património da SS.

¹⁹¹ Vide Deliberação (extrato) n.º 27/2013, de 9 de janeiro, emitido pelo Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Instituto da Segurança Social, I. P.

¹⁹² Vide ponto 2.1.3, ponto 2.2.3 e ponto 2.3.3 da Deliberação (extrato) n.º 27/2013, de 9 de janeiro, do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Instituto da Segurança Social, I. P.

5.1.2.2. Serviços desconcentrados da SS

São serviços desconcentrados da SS, os centros distritais – organizados em áreas funcionais – e os serviços locais. Existindo os seguintes centros distritais a nível nacional:

Centro Distrital de Aveiro; Centro Distrital de Beja; Centro Distrital de Braga; Centro Distrital de Bragança; Centro Distrital de Castelo Branco; Centro Distrital de Coimbra; Centro Distrital de Évora; Centro Distrital de Faro; Centro Distrital da Guarda; Centro Distrital de Leiria; Centro Distrital de Lisboa; Centro Distrital de Portalegre; Centro Distrital do Porto; Centro Distrital de Santarém; Centro Distrital de Setúbal; Centro Distrital de Viana do Castelo; Centro Distrital de Vila Real; Centro Distrital de Viseu¹⁹³.

Atento ao acima referido, destaca-se a ausência de centros distritais na ilha da Madeira e dos Açores, uma vez que as regiões autónomas dispõem de institutos autónomos neste domínio. Temos assim nas regiões ultraperiféricas o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (disciplinado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 34/2012/M) sob a tutela do Governo Regional – Secretaria Regional da Inclusão e Juventude e o Instituto de Segurança Social dos Açores, IPRA (disciplinado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2014/A), sob a tutela do Governo Regional – Secretaria Regional da Solidariedade Social, exercendo estes institutos a missão e atribuições da SS nas regiões autónomas¹⁹⁴.

Voltando à matéria relativa às competência dos serviços desconcentrados, *prima facie*, não são atribuídos poderes aos centros distritais, contudo, não significa que tal não possa suceder por delegação de competências, por força do artigo 17.º, n.º 2, alínea t) da Portaria n.º 135/2012, de 08 de maio, competindo-lhes, por questões de proximidade e imediação, auxiliar o departamento de fiscalização ou unidade de fiscalização respetiva, estando esta colaboração prevista na alínea l) do n.º 2 do artigo 17.º da Portaria.

Em relação aos serviços locais, não integram no seu leque de competências o exercício de qualquer poder em matéria de crimes contra a SS, veja-se o artigo 18.º da Portaria.

¹⁹³ Vide estrutura orgânica da SS. Disponível em <https://www.seg-social.pt/estrutura-organica>.

¹⁹⁴ Para mais desenvolvimentos vide. CONCEIÇÃO, Apelles J.B., *Segurança Social*, ... op.cit., pp. 596-598.

5.1.2.3. Os núcleos de investigação de crimes tributários na ISSM, IP-RAM e na ISSA, IPRA

No que toca a crimes tributários cometidos contra a segurança social nas regiões autónomas – sendo estas pessoas coletivas dotadas de autonomia administrativa, financeira e património próprio – estes são resolvidos pelo ISSM, IP-RAM ou pelo ISSA, IPRA, que têm estruturas próprias adaptadas às especificidades regionais.

Nesse sentido, uma vez cometido um crime contra a SS na RAM, o núcleo incumbido pela investigação será o *Departamento de Inspeção* (DI), integrado nas áreas operacionais, por força do artigo 17.º, n.º 2, alínea k) e l) da Portaria n.º 17/2017, de 23 de janeiro, da Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais¹⁹⁵, que estabelece como atribuição daquele departamento: “*Promover e garantir a organização e instrução dos processos de ilícitos criminais por crimes praticados no âmbito do sistema de segurança social, assegurando a articulação com as competentes autoridades judiciais para o efeito, nos termos da lei;*” e “*Promover e realizar ações de prevenção criminal*”.

Por outro lado, se um crime tributário cometido contra a SS, tiver lugar na RAA, temos de analisar a próprio Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2014/A, que estabelece os estatutos daquela pessoa coletiva bem como a matéria de competências.

O decreto acima referido atribui, no seu artigo 4.º, n.º 2, alínea a), competência em matéria criminal a um núcleo designado *Departamento de Prestações e Contribuições*. O departamento em questão é integrado por várias divisões, vejamos a este propósito o artigo 13.º, n.º 2 do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2014/A, onde encontramos a *Divisão de Contribuições*, prevista no artigo 15.º, a quem cabe, nos termos do n.º 1: “*(...) assegurar o acompanhamento e controlo do cumprimento das obrigações contributivas, contencioso e ilícitos criminais (...)*”.

Nesta *Divisão de Contribuições* existe um núcleo especialmente afeto à investigação criminal denominado *Núcleo de Contencioso e Ilícitos*¹⁹⁶ a quem compete, por força da alínea i) e n) do n.º 1 do artigo 15.º: “*Instaurar e organizar os processos de ilícitos criminais relativos a condutas ilegais das entidades empregadoras, de que tenham tido conhecimento no exercício das atribuições do ISSA, IPRA*” e “*Elaborar normas e implementar procedimentos inerentes à gestão dos processos de ilícitos criminais*”.

¹⁹⁵ Nome da secretária que posteriormente veio a ser alterado para Secretária Regional da Inclusão e Juventude.

¹⁹⁶ Este núcleo e suas competências encontram-se previstas no 15.º n.º 2 alínea b) do Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2014/A.

Curiosamente os estatutos da ISSA, IPRA, individualizam a competência do Núcleo de Contencioso e Ilícitos tendo por referência “(...)condutas ilegais das entidades empregadoras (...)”, naturalmente este preceito legal abarca tipos legais de crime como o abuso de confiança à SS previsto no artigo 107.º do RGIT, mas não abarca muitas outras realidades criminais como a fraude contra a segurança social (artigo 106.º do RGIT) cometida por pessoa diferente da entidade empregadora. Ainda assim, por maioria de razão, estamos em crer que é este o núcleo incumbido das investigações em matéria criminal para as quais a ISSA, IPRA é competente.

Em suma, em Portugal continental temos como competente para a investigação de crimes tributários que lesem o património da SS, o *Departamento de Fiscalização* e as suas Unidades de Fiscalização, na RAM temos como competente o *Departamento de Inspeção* e na RAA tais tarefas de prevenção e perseguição criminal serão incumbência do *Núcleo de Contencioso e Ilícitos*.

5.1.2.4. Análise às competências da SS para a investigação de crimes tributários

As competências da SS para investigar crimes tributários, naturalmente circunscrevem-se em termos de matéria àqueles crimes tributários praticados contra aquele instituto, sejam eles categorizados no RGIT no capítulo I dos crimes comuns, ou no capítulo IV dos crimes contra a segurança social.

Como acima referimos, o Instituto de Segurança Social, I.P. encontra uma limitação em termos de competência territorial, cabendo as investigações de crimes tributários contra a SS ocorridos na RAM e na RAA aos núcleos com poderes de investigação do ISSM, IP-RAM e do ISSA, IPRA, respetivamente.

Assim a SS, em sentido lato, goza de poderes investigatórios para os crimes de: Burla Tributária (artigo 87.º do RGIT); Frustração de Créditos (artigo 88.º do RGIT); Associação Criminosa (artigo 89.º do RGIT); e Violação de Segredo (91.º do RGIT); e para os crimes de Fraude Contra a Segurança Social (artigo 106.º do RGIT); Omissão de Comunicação de Admissão de Trabalhadores (artigo 106.º - A do RGIT); e Abuso de Confiança Contra a Segurança Social (artigo 107.º do RGIT).

À semelhança do que sucede com a AT, os núcleos afetos à investigação da SS não são, pela letra da lei, designados de OPC, integrando-se no grupo de *outras entidades policiais com poderes de investigação*.

Também como já vimos, configura matéria da competência investigatória da SS – a desenvolver através do departamento de fiscalização ou dos núcleos com competências investigatórias das regiões autónomas – a prática de atos de inquérito nos tipos de crimes cometidos

contra a SS, por força do artigo 40.º, n.º 2 e 41.º, n.º 1, alínea c) do RGIT. Contudo, também a SS tem a sua esfera de competências limitada ao montante de 500.00,00€ (quinhentos mil euros), montante a partir do qual, por força do artigo 7.º, n.º 4, alínea a) da LOIC, os crimes de fraude e abuso de confiança, bem como todos os crimes tributários comuns cometidos contra a SS passam a ser competência reservada da PJ, sendo a competência deste corpo superior de polícia de carácter nacional o que significa que não existe qualquer exceção motivada por razões geográficas.

5.1.3. A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)

Avançando agora para a ASAE, refere MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE¹⁹⁷ que este é um serviço central da administração do Estado, dotado de poderes de polícia:

“A ASAE tem por missão a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar, bem como a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, sendo o organismo nacional de ligação com as suas entidades congéneres, a nível europeu e internacional”¹⁹⁸.

Na área da fiscalização das atividades económicas este serviço dispõe das seguintes atribuições¹⁹⁹: fiscalização de atividades industriais; na área da segurança alimentar; na área da cooperação interna e externa; na área da instrução e aplicação de sanções em processos de contraordenação; e na área da divulgação e informação da valorização profissional.

A ASAE tem na sua estrutura nuclear, as seguintes unidades orgânicas: Departamento de Riscos Alimentares e Laboratoriais; Unidade Nacional de Operações; Unidade Nacional de Informações e Investigação Criminal; Departamento de Administração e Logística; e Departamento de Assuntos Jurídicos e Contraordenações (conforme previsto na Portaria n.º 35/2013, de 30 de janeiro, dos Ministérios das Finanças e da Economia e do Emprego). Além destas, a ASAE dispõe ainda de um Gabinete de Relações Internacionais; de um Gabinete de Planeamento Estratégico, Qualidade e Auditoria; e de um Gabinete de Coordenação e Avaliação da Atividade Inspetiva, que surgiram com o Despacho n.º 11057/2015, de 5 de outubro.

A ASAE enquanto autoridade nacional de fiscalização das atividades económicas é a entidade responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, no âmbito do controlo oficial dos géneros alimentícios, atividade desenvolvida em todo o território nacional. Além

¹⁹⁷ Cf. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., p. 61.

¹⁹⁸ Assim, Artigo 2.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto (Lei Orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica).

¹⁹⁹ Atribuições taxativamente previstas no artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto (Lei Orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica).

disso, no âmbito da fiscalização, é responsável pelas atribuições previstas nas subalíneas v) da alínea a) e na subalínea xi) da alínea b), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto (Lei Orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica).

Quanto às demais atribuições são exercidas pela ASAE apenas no território continental, uma vez que na RAM são exercidas pela homóloga ARAE (Regulamentada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 35/2016/M) e na RAA pela também correspondente IRAE (disciplinada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 16/97/A).

A ASAE desenvolve a sua atividade sobretudo em torno de infrações antieconómicas e contra a saúde pública (disciplinadas pelo Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro) não sendo dotada de qualquer competência investigatória em termos de crimes tributários, ainda assim, poderá ter um papel de relevo em termos de conhecimento de factos suscetíveis de consubstanciar crimes aduaneiros, nomeadamente de Contrabando (artigo 92.º do RGIT) e Introdução irregular ao consumo (artigo 109.º do RGIT) uma vez que é um órgão que facilmente se poderá deparar com este tipo de realidades criminais no âmbito das atividades inspetivas para as quais é competente, como nos refere ANA CATARINA DIAS MARTINS²⁰⁰.

Neste sentido, se esta polícia tomar conhecimento da prática de um crime aduaneiro deve apenas praticar os atos cautelares e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos do artigo 5.º, n.º 1 da LOIC e posteriormente deverá remeter o processo para o OPC competente – que será um órgão da AT (DSAFA), veja-se o artigo 35.º, n.º 2, 3 e 4 do RGIT – em prazo inferior a vinte e quatro horas, nos termos do 5.º, n.º 2 da LOIC. Além disto, a comunicação deve obrigatoriamente chegar ao conhecimento da AJ compete (MP), por força também do artigo 5.º, n.º 2 da LOIC e do artigo 248.º, n.º 1 do CPP.

Além do suprarreferido, o trabalho da ASAE em termos investigatórios poderá ter relevância para as nossas matérias, quando o mesmo facto constituir crime tributário e crime comum e seja determinado pelo titular do inquérito a constituição de equipas mistas nos termos do artigo 41.º, n.º 4 do RGIT.

Por fim, cumpre referir que a ASAE, quando atua num processo penal concreto detém poderes de órgão e autoridade de polícia criminal, estando tal qualificação organicamente prevista no artigo 15.º da Lei Orgânica da ASAE, configurando esta polícia um OPC com competência específica face ao disposto no artigo 3.º, n.º 2 da LOIC.

²⁰⁰ Vide MARTINS, Ana Catarina Dias, *Os poderes da Investigação em matéria tributária*, ... op.cit., pp. 149-155.

5.2. As polícias judiciárias

O tipo *polícias judiciárias* enquanto classificação de polícia em que se insere uma concreta entidade do Estado não deve ser confundida com a instituição Polícia Judiciária, enquanto concreto corpo superior de polícia com determinada missão e atribuições dentro do quadro de atuação e competências das polícias em Portugal.

A este respeito JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, refere que as polícias judiciárias “(...) são entidades administrativas que têm por missão coadjuvar o poder jurisdicional (Tribunais) no âmbito da função que a este último está constitucionalmente consagrada de resolução de litígios”²⁰¹.

Na mesma linha de raciocínio reproduzimos MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE acerca do conceito de *polícia judiciária*:

“A polícia, enraizada na função de prevenção de criminalidade, **máxime** na sua função de prevenção criminal **stricto sensu**, reveste a natureza de órgão [auxiliar ou integrante] da administração da justiça como órgão de polícia criminal (OPC) – al. c) do n.º 1 do art. 1º do CPP e art. 3º da LOIC -, i.e., reveste o sentido de **polícia judiciária**, que se distingue da polícia em sentido administrativo pela própria natureza das medidas que aplica em uma e em outra circunstância congregadora”²⁰² (negritos do autor).

Partindo dos contributos concedidos pelos autores, acrescentamos que no contexto de coadjuvação das autoridades judiciárias, o papel das polícias judiciárias centra-se na investigação da prática de crimes, como nos diz DEMBOUR a “*polícia judiciária investiga as infrações penais, reúne as provas e entrega os autores aos tribunais*”²⁰³ que, como é mencionado no Parecer do Conselho Consultivo da PGR²⁰⁴, é uma matéria conceptualmente distinta e inconfundível de outras competências das polícias.

Assim as *polícias judiciárias*, no contexto de auxiliares da administração da justiça penal, serão serviços especializados encarregues da luta contra o crime. Pelos motivos apresentados, ANTÓNIO FRANCISCO SOUSA refere-nos que é frequente este tipo de polícia ser denominado também de polícia de investigação ou polícia criminal²⁰⁵. Acerca do conceito de polícia criminal, escreve GERMANO MARQUES DA SILVA que “(...) é a atividade dos vários órgãos de polícia enquanto tem por

²⁰¹ Vide ROCHA, Joaquim Freitas da, *Estado e Privatização da Segurança*, ... op.cit., p. 223.

²⁰² Cf. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., p. 78.

²⁰³ Vide DEMBOUR, Jacques, Les moyens d'action de l'administration, Liège: Faculté de droit, 1967, p.110, citado por CASTRO, Catarina Sarmento e, *A Questão das Polícias*, ... op.cit., p. 98.

²⁰⁴ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da PGR [Em linha], de 21.01.2013, parecer P000452012, relatado pelo magistrado do Ministério Público Paulo Dá Mesquita [Consult. 18.08.2023]. Disponível em <https://www.dgsi.pt>.

²⁰⁵ Neste contexto vide SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Policial*, ... op.cit., p. 49.

objeto atos processuais ordenados por uma autoridade judiciária ou diretamente determinados pela lei processual penal"²⁰⁶.

A classificação de polícia judiciária, além de se prender com questões de competências e atribuições legais, relaciona-se intrinsecamente com o facto da polícia ser vocacionada para participar no processo penal, dispondo de meios humanos com formação especializada em recolher e coligar prova e de meios técnicos, logísticos e científicos para esse mesmo efeito.

No nosso ordenamento jurídico existem duas polícias que se inserem nesta classificação, a Polícia Judiciária e a Polícia Judiciária Militar. Quanto à segunda cumpre referir que, trata-se de um órgão sob a tutela do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional e tem competência em crimes de natureza militar ou cometidos no interior de unidade, estabelecimentos e órgãos militares, pelo que é um órgão sem qualquer papel no tema em estudo, motivo pelo qual não será analisado.

5.2.1. A Polícia Judiciária (PJ)

A Polícia Judiciária, tem como antecedente mais imediata a Polícia de Investigação Criminal (PIC)²⁰⁷. Esta polícia quando foi criada, em 1918, encontrava-se sob a tutela do Ministério do Interior, no entanto, em 1927, os serviços da PIC começaram a ser transferidos para o Ministério da Justiça, pelo que, como nos refere F. TEODÓSIO JACINTO²⁰⁸, é longa a tradição portuguesa de integrar a Polícia Judiciária sob a tutela daquele ministério²⁰⁹.

A PJ, com a designação que hoje conhecemos, surge em 1945²¹⁰ e é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, a que o legislador se refere como *corpo superior de polícia*²¹¹, estando esta adjectivação intimamente relacionada com o *“papel que matricialmente lhe é reconhecida na prevenção e investigação das formas mais graves de criminalidade”*²¹², motivo pelo qual a LOIC reserva a esta a investigação de certas matérias criminais.

Em Portugal a PJ é a única verdadeira polícia do judiciário, cuja missão é a coadjuvação das magistraturas, sobretudo do MP. Como referimos, é uma instituição cuja atividade nuclear é a investigação, contrariamente a todas as outras polícias que vimos e que veremos e, nesse sentido,

²⁰⁶ Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português*, ... op.cit., p. 267.

²⁰⁷ Vide *Seis Décadas de Polícia Judiciária na Madeira, Polícia Judiciária: 1963-2023*. 1.ed. Funchal: Polícia Judiciária, 2023, p. 15.

²⁰⁸ Cf. JACINTO, F. Teodósio, *O papel da Polícia judiciária no sistema de justiça: parte I*, in Revista do Ministério Público, n.º 120, Lisboa, 2009, p.46.

²⁰⁹ Vide *Polícias, polícia judiciária e o sistema de justiça penal* [em linha], Lisboa: Carlos Pinto de Abreu & Associados, s.d., [Consult. 12.08.2023]. Disponível em <https://www.carlospintodeabreu.com/public/files/>.

²¹⁰ Com o Decreto-Lei 35042, de 20.10.1945.

²¹¹ Assim, artigo 1.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (LOPJ).

²¹² Vide texto do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (LOPJ).

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE²¹³ esclarece que a lei orgânica da PJ ao qualificar aquele órgão como um corpo superior de polícia auxiliar da administração da justiça, procurou afastar a PJ da vertente policial da ordem e tranquilidade pública e administrativa.

Neste quadro, a PJ desenvolve a sua atividade através de ações de prevenção, deteção e investigação criminal, estando especialmente vocacionada para a investigação da criminalidade mais grave, organizada e complexa. Além destas atividades, enquanto entidade oficial e através dos laboratórios e unidades especializadas que integram a sua orgânica, realiza perícias e exames.

A PJ, no ordenamento jurídico português, integra-se assim nos OPC de competência genérica, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a) da LOIC²¹⁴, concorrendo para garantir a segurança interna e sendo também qualificada como força e serviço de segurança nos termos do artigo 25.º, n.º 2, alínea c) da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei da Segurança Interna).

Esta polícia face às especiais funções exercidas pelos seus funcionários prevê, em termos estatutários (Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de setembro), a existência de uma carreira especial de investigação criminal e uma carreira especial de apoio à investigação criminal²¹⁵, na primeira integram-se as categorias de Inspetor, Inspetor-chefe, Coordenador de investigação criminal e Coordenador superior de investigação criminal²¹⁶, ao passo que na segunda integram-se os especialistas²¹⁷. A menção a estas categorias profissionais é feita porque serão estes os funcionários responsáveis pela investigação e realização dos atos delegados do inquérito.

Avançando para a estrutura orgânica e núcleos responsáveis pela investigação de crimes tributários e crimes conexos, a PJ, de acordo com Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (LOPJ), organiza-se em *serviços, unidades centrais e em unidades desconcentradas*.

5.2.1.1. Serviços Centrais da Polícia Judiciária

Os serviços centrais da PJ encontram-se diretamente dependentes do diretor nacional, e são eles: o Instituto de Polícia Judiciária e Ciências Criminais (IPJCC), previsto no artigo 26.º; a Unidade de Informação Financeira (UIF), prevista no artigo 27.º; o Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA), previsto no artigo 27.º; e o Gabinete de Assessoria Jurídica (GAJ), previsto no artigo 28.º, todos da LOPJ.

²¹³ Cf. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., p. 63.

²¹⁴ Para mais desenvolvimentos vide MESQUITA, Paulo Dá, *Polícia Judiciária e Ministério Público: notas para o enquadramento das suas relações e funções no sistema português*, in Revista do Ministério Público, n.º 112, Lisboa, 2007, pp. 81-82.

²¹⁵ Assim, artigo 3.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de setembro (Estatuto profissional do pessoal da Polícia Judiciária).

²¹⁶ Assim, artigo 35.º do Estatuto profissional do pessoal da Polícia Judiciária.

²¹⁷ Assim, artigo 36.º n.º 2 do Estatuto profissional do pessoal da Polícia Judiciária.

Face às suas atribuições e competências a UIF e o GRA revelam-se importantes serviços para o combate à criminalidade tributária e financeira e, embora tratem-se de unidades na dependência da PJ, encontram os fundamentos da sua criação numa estratégia transnacional de prevenção e combate ao crime.

5.2.1.1.1. A Unidade de Informação Financeira (UIF)

As Unidades de Informação Financeira existem em vários países sendo padronizadas em termos internacionais no âmbito do *Egmont Group of Financial Intelligence Units* (Grupo Egmont). Este grupo mais não é do que uma organização internacional com o propósito de facilitar troca de informação, troca de conhecimentos e cooperação em matéria de branqueamento e financiamento de terrorismo. Nesse sentido, os países membros do Egmont devem instituir uma *Financial Intelligence Unit* (Unidade de Informação Financeira) que deverá servir como unidade central para receber e analisar: “(a) *suspicious transaction reports*; and b) *other information relevant to money laundering, associated predicate offences and financing of terrorism, and for the dissemination of the results of that analysis*”²¹⁸.

As UIF's revelam-se assim como serviços com funções diferenciadas em termos de prevenção e repressão de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita, bem como do financiamento do terrorismo, sendo que estas práticas estarão também naturalmente relacionadas com a prática de crimes tributários. Neste sentido, e sem prejuízo de maiores desenvolvimentos que terão lugar no próximo capítulo, refere-nos ANA PAULA DOURADO²¹⁹ que, em relação especificamente ao tipo fraude (previsto nos artigos 103.º e 104.º do RGIT) e branqueamento (previsto no artigo 368.º -A do CP), estes andam de mãos dadas, realçando que “*Um dos objetivos dos autores de fraude fiscal é esconder a origem do dinheiro sujo, convertê-lo e branqueá-lo de modo a dificultar a identificação da sua origem*”. Na correlação entre estes dois tipos de crime, a fraude ocorre como crime antecedente.

Contudo, como também refere a autora, pode acontecer outro tipo de situação em que o agente ao ter praticado branqueamento não se dirige ao fisco para revelar esses valores branqueados para efeitos de apuramento da matéria coletável. Este comportamento relatado, expectável por parte de quem comete o crime de branqueamento é porém violador de um dever

²¹⁸ Cf. *Egmont Group of Financial Intelligence Units Charter*, Egmont Group [em linha], [s.l.], Egmont Group, 2023. Disponível em <https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/>.

²¹⁹ Fonte: Jornal Expresso. Disponível em <https://expresso.pt/opiniao/2021-04-12>.

fiscal de submissão a imposto do acréscimo patrimonial não justificado, sendo cometida fraude subsequente ao branqueamento.

Voltando à UIF, no nosso ordenamento jurídico, esta unidade foi criada em 2002, por força do Decreto-Lei n.º 304/2002, encontrando-se prevista enquanto serviço da PJ no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (LOPJ), estabelecendo este artigo no seu n.º 1 que:

“A UIF tem como competências a recolha, a centralização, o tratamento e a difusão, no plano nacional, da informação respeitante à prevenção e investigação dos crimes de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita, financiamento do terrorismo e dos crimes tributários (...)”.

Refere ainda o artigo, no seu n.º 3, que podem integrar os serviços da UIF, além dos funcionários da PJ, funcionários da AT e outras autoridades de supervisão ou serviços e estruturas governamentais.

As competências da UIF, no ordenamento jurídico português, encontram-se previstas na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Nesse sentido, o artigo 2.º, alínea jj), vem determinar as competências da UIF, que, entre outras previstas no artigo 82.º, são elas:

- “i) Receber, analisar e difundir a informação resultante de comunicações de operações suspeitas nos termos da presente lei e de outras fontes quando relativas a atividades criminosas de que provenham fundos ou outros bens; e
- ii) Cooperar com as congéneres internacionais e as demais entidades competentes para a prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo”.

Escrutinando a subalínea i), é da competência da UIF a receção de comunicações²²⁰ suspeitas, que são realizadas pelas entidades obrigadas aos deveres de prevenção de branqueamento e de financiamento de terrorismo, ou seja, as entidades financeiras previstas no artigo 3.º; entidades não financeiras previstas no artigo 4.º; e as demais previstas nos artigos seguintes da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto.

É também da competência da UIF a análise tática e operacional dessas comunicações suspeitas, de forma a saber quais as operações verdadeiramente suspeitas, segregando-as daquelas que, não sendo usuais, não apresentam indícios de estarem relacionadas com branqueamento, fraude tributária ou financiamento de terrorismo. A UIF é ainda responsável pela transmissão da informação à PJ, ao MP ou à AT para desencadeamento de investigações ou outras ações. Como

²²⁰ O dever de comunicação encontra-se previsto no artigo 43.º da Lei 83/2017, de 18 de agosto, devendo as entidades obrigadas informar de imediato a UIF e DCIAP quando suspeitem que “*certos fundos ou outros bens, independentemente do montante ou valor envolvido, provêm de atividades criminosas ou estão relacionados com o financiamento do terrorismo*”.

refere ANTÓNIO TROGANO, esta unidade de informação desencadeia o “efeito start de muitas investigações por criminalidade tributária e branqueamento, resultando da sua atividade de análise e correlação de informações provenientes de inúmeras fontes (...)”²²¹.

É pelo efeito “Start” ao transmitir informações aos órgãos competentes para a investigação que a UIF se revela um serviço muito importante no combate a este tipo de criminalidade que é comumente conhecida por ser de difícil recolha de notícia do crime²²².

Acrescentamos que a UIF realiza ainda aquilo que é a análise estratégica com vista a serem carreados indicadores, padrões e métodos das práticas de branqueamento, fraude e financiamento de terrorismo e ainda análises operacionais centradas em casos, vejamos o artigo 82.º, n.º 2 da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto.

Para o cumprimento da sua missão a UIF, segundo o artigo 113.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, tem acesso em tempo útil a:

“a) Quaisquer elementos que se encontrem na posse das entidades obrigadas e que relevem para as respetivas análises, independentemente de ter sido exercido ou não o dever de comunicação (...); b) Qualquer informação de natureza financeira, comercial, societária, administrativa, registal, judicial ou policial, independentemente da respetiva fonte e de quem a detenha; c) Qualquer informação de natureza fiscal ou aduaneira”.

5.2.1.1.2. O Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA)

Em relação ao GRA, este é um serviço central da PJ previsto no artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (LOPJ). A criação do GRA surge na sequência de uma decisão do Conselho da União Europeia²²³ através da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho e embora seja um serviço na dependência da PJ, o GRA é também composto por elementos da AT e do Instituto de Registos e do Notariado, I.P (IRN)²²⁴.

A principal missão do GRA²²⁵ encontra-se prevista no artigo 3.º, n.º 1 da Lei n.º 45/2011 de 24 de junho:

²²¹ Cf. TROGANO, António, *A investigação da criminalidade tributária organizada: relato de uma experiência*, in 2.º congresso de Investigação Criminal, Coimbra: Almedina, 2010, p. 221.

²²² As competências da UIF em matéria de recolha, centralização, tratamento e análise de informação verificam-se também em relação a informação proveniente de outras fontes que não as comunicações previstas no artigo 43.º (conforme estabelece o 82.º n.º 1 alínea b) da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto) e além destas competências num quadro de cooperação com congéneres internacionais a UIF tem responsabilidades em termos de troca de informação, que pode assumir a natureza de difusão (em resposta a pedidos ou de forma espontânea).

²²³ Cf. Decisão 2007/845/JAI do Conselho de 6 de dezembro de 2007.

²²⁴ Assim, artigo 5.º da Lei n.º 45/2011 de 24 de junho.

²²⁵ Vide RODRIGUES, Hélio Rigor, *Recuperação de Ativos*, in Centro de Estudos Judiciários: Jurisdição Penal e Processual Penal, Lisboa, 2021, p. 98. [Consult. 14.09.2023]. Disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick>.

“O GRA tem como missão proceder à identificação, localização e apreensão de bens ou produtos relacionados com crimes, a nível interno e internacional, assegurar a cooperação com os gabinetes de recuperação de ativos criados por outros Estados e exercer as demais atribuições que lhe sejam legalmente atribuídas”.

Estas tarefas de *identificação, localização e apreensão de bens ou produtos relacionados com crimes* coincidem com o que deve ser entendido como investigação financeira ou patrimonial.

As competências do GRA relativas à investigação financeira ou patrimonial não se confundem com a investigação criminal, como nos diz JOÃO CONDE CORREIA²²⁶, ao passo que a investigação criminal segue os cânones e finalidades tradicionais – realizar diligências para verificar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher provas²²⁷ – a investigação financeira ou patrimonial prossegue objetivos específicos, pelo que, ainda *“(...) que contemporâneas ou sobrepostas (umbilicalmente ligadas), as duas investigações são distintas”*.

Para que o GRA leve a cabo uma investigação financeira ou patrimonial é necessário que esta seja determinada pelo MP²²⁸ e que sejam preenchidos os requisitos cumulativos estabelecidos no artigo 4.º, n.º 1 da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho: a) tratem-se de instrumentos, bens ou produtos relacionados com crimes puníveis com pena de prisão igual ou superior a 3 anos; e b) o valor estimado dos mesmos ser superior a 1000 unidades de conta. Ou seja, o despoletar deste serviço pressupõe casos de considerável complexidade e que simultaneamente esteja em causa vantagens económicas consideráveis²²⁹, cabendo ao MP apurar o preenchimento destes dois requisitos previamente a determinar a investigação do GRA.

Mais nos cumpre acrescentar que, a investigação financeira ou patrimonial pode-se enquadrar no regime da perda tradicional de bens²³⁰ ou perda alargada²³¹, sendo tal distinção determinante. Assim, no que toca à segunda possibilidade, temos de conjugar a intervenção do GRA, prevista no artigo 4.º da Lei 45/2011, de 24 de junho, com a disciplina imposta pela Lei 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece as medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira.

²²⁶ Cf. CORREIA, João Conde, *Da proibição do confisco à perda alargada*, Lisboa: Imprensa Nacional- Casa da Moeda: Procuradoria-Geral da República, 2012, p. 193.

²²⁷ Recorde-se o artigo 1.º da LOIC.

²²⁸ O GRA não pode *per si* realizar uma investigação financeira ou patrimonial, tendo de ser esta tarefa determinada pelo MP, sendo que ao determinar a intervenção do GRA esta funciona como uma delegação de competências para quaisquer diligências de investigação financeira ou patrimonial relativa ao inquérito.

²²⁹ Para mais desenvolvimentos SIMÕES, Euclides Dâmaso, *A proposta de Lei sobre o Gabinete de Recuperação de Ativos: Um passo no Caminho Certo*, in Revista do CEJ, n.º 14, Lisboa, 2010, pp. 183-192.

²³⁰ Vide artigos 109.º a 112.º do CP.

²³¹ O regime da perda alargada está estabelecido nos artigos 7.º a 12º, da Lei 5/2002 de 11 de janeiro.

A perda alargada foi um mecanismo especial criado para combater a criminalidade organizada, o terrorismo e a criminalidade económica. Se o arguido for condenado pela prática de um dos crimes de catálogo previstos no artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 5/2002, presume-se que a desproporção do valor do património do arguido que não seja congruente com os seus rendimentos lícitos constitui vantagem da atividade criminosa e como tal deverá considerar-se perdido a favor do Estado.

A intervenção do GRA, para desenvolver uma investigação financeira ou patrimonial, tendo em vista a perda alargada, obedece a requisitos adicionais relativamente à intervenção com vista à perda tradicional. Conforme decorre do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto²³²:

“São pressupostos da aplicação da perda alargada:

- a condenação por um dos crimes do catálogo (art.º 1º al. a) da Lei 5/2002);
- a existência de um património que esteja na titularidade ou mero domínio e benefício do condenado, património esse em desacordo com aquele que seria possível obter face aos seus rendimentos lícitos;
- a demonstração de que o património do condenado é desproporcional em relação aos seus rendimentos lícitos”.

Para determinar a intervenção válida e legalmente acautelada do GRA, partilhamos o entendimento de HÉLIO RIGOR RODRIGUES²³³ que defende que a delegação de competências deve identificar se estamos perante um caso de perda tradicional ou alargada.

Quanto à investigação financeira ou patrimonial levada a cabo, esta corre em apenso ao processo nos termos do artigo 4.º, n.º 5 da Lei 45/2011, de 24 de junho, sendo que os funcionários designados pelo GRA para a investigação são equiparados a OPC por força do artigo 2.º da Lei 45/2019, de 13 de setembro²³⁴.

Além disto, o GRA tem delegações no Norte, Centro e Sul, fixando-se nas unidades desconcentradas da PJ²³⁵. Os funcionários afetos a este gabinete têm nas suas funções o acesso a um conjunto de informação detida por organismos nacionais e internacionais, nos termos do artigo 8.º da Lei 45/2011, de 24 de junho.

²³² Vide Acórdão do Tribunal da Relação do Porto [em linha], de 17.09.2014, processo n.º 1653/12.2JAPRT.P1, relatado pela Juíza Maria Deolinda Dionísio [Consult. 30.08.2023]. Disponível em <http://www.dgsi.pt>.

²³³ Vide RODRIGUES, Hélio Rigor, *Recuperação de Ativos*, ... op.cit., p. 100.

²³⁴ Embora a PJ seja considerada em termos gerais um OPC de competência genérica, não significa que todos os seus núcleos ou serviços assim sejam considerados. Continua sempre a ser necessário aferir quais os núcleos incumbidos de praticar atos num processo concreto em coadjuvação das autoridades judiciais. Embora o GRA seja um serviço na dependência e sob a orgânica da PJ, é um serviço especial, aproximando-se a sua atividade a um OPC de competência específica, motivo pelo qual os funcionários a quem sejam atribuídas funções de investigação financeira ou patrimonial levada a cabo pelo GRA, são equiparados a OPC, vide artigo 2º da Lei 45/2011, de 24 de junho.

²³⁵ Assim, artigo 7.º da Lei 45/2011, de 24 de junho.

Em suma, contrariamente à UIF – que muitas das vezes será responsável por proporcionar o impulso inicial nas investigações, por via da participação às entidades com competências investigatórias de factos suscetíveis de preencher o tipo de branqueamento, tipos de crimes tributários ou outros conexos – o GRA o que faz é assumir que as tradicionais sanções do Direito Penal, *máxime* pena de prisão para pessoas singulares, são insuficientes para o combate ao crime de forma plena e com o propósito de restabelecer a ordem jurídica violada, visa, através da investigação financeira ou patrimonial, retirar ao agente vantagens patrimoniais que foram obtidas ilicitamente.

Como nos refere EUCLIDES DÂMASO SIMÕES:

“As intenções ético-retributiva e preventiva que tradicionalmente presidem ao direito penal só lograrão plena satisfação se, a par do sancionamento com as penas adequadas, os agentes do crime sofrerem o abalo económico resultante da perda em favor do Estado ou das vítimas dos bens ou produtos que hajam obtido”²³⁶.

Para terminarmos, reiteramos que esta investigação financeira ou patrimonial não se confunde com a investigação criminal tradicional, sendo complementar e de cariz especial para a realização da justiça em casos de considerável complexidade e geradores de vantagens económicas consideráveis. Reproduzindo DUARTE ALBERTO RODRIGUES NUNES:

“(…) apesar de o procedimento relativo ao confisco ser enxertado no processo penal, o que está em causa não é já apurar qualquer responsabilidade penal do arguido (que já foi apurada na “vertente processual penal” dos autos), mas verificar a existência de ganhos patrimoniais resultantes de uma atividade criminosa e a sua incongruência com os rendimentos lícitos do condenado”²³⁷.

5.2.1.2. As Unidades Centrais da Polícia Judiciária

As Unidades Centrais da PJ subdividem-se em: unidades centrais de investigação criminal; unidades centrais de apoio técnico à investigação criminal; unidades de apoio técnico-científico especializado; unidades centrais da área de gestão e desenvolvimento organizacional; e unidades centrais da área de controlo de gestão, avaliação de desempenho e controlo inspetivo e disciplinar²³⁸.

Dentro deste acervo de unidades e serviços, assumem o papel de maior destaque as unidades centrais de investigação criminal da PJ, estas unidades são maioritariamente compostas

²³⁶ Cf. SIMÕES, Euclides Dâmaso, *A proposta de Lei sobre o Gabinete de Recuperação de Activos*, ... op.cit., p. 183.

²³⁷ Vide NUNES, Duarte Alberto Rodrigues, *O Problema da Admissibilidade*, ... op.cit., p. 15.

²³⁸ Assim, artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 setembro (LOPJ).

por funcionários da carreira de investigação criminal, responsáveis pela investigação dos crimes da competência reservada da PJ, nas respetivas áreas criminais. São assim unidades centrais de investigação criminal: a Unidade Nacional Contraterrorismo (UNCT), prevista no artigo 30.º; a Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), prevista no artigo 31.º; a Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes (UNCTE), prevista no artigo 32.º; e a Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica (UNC3T), prevista no artigo 33.º, todos da LOPJ.

Cada uma destas configura uma unidade operacional especializada para dar resposta preventiva e repressiva à criminalidade de uma determinada área de atuação. Contudo, como é facilmente inteligível, nem toda a criminalidade de uma área específica a nível nacional é resolvida pela unidade central respetiva, cabendo competências de prevenção, deteção e investigação às diretorias, departamentos e unidade locais de investigação. Estas unidades desconcentradas, que veremos de seguida com maior detalhe, são compostas por secções e brigadas especializadas para o combate às áreas de investigação da competência da PJ, funcionando como extensões das unidades centrais de investigação. Por exemplo, o Departamento de Investigação Criminal de Braga (integrado na Diretoria do Norte)²³⁹, dispõe de uma secção de investigação (4ª Secção) composta por três brigadas, dedicadas exclusivamente à resposta preventiva e repressiva aos fenómenos criminais associados à criminalidade económico-financeira.

Assim, face ao seu leque de competências para as matérias em estudo e ainda em relação às unidades centrais, iremos mais à frente dar destaque à UNCC.

Passando agora às unidades centrais de apoio técnico à investigação criminal da PJ, são estas: A Unidade de Prevenção e Apoio Tecnológico (UPAT), prevista no artigo 35.º; Unidade de Informação Criminal (UIC), prevista no artigo 36.º; Unidade de Sistemas de Informação e Comunicação (USIC), prevista no artigo 37.º; Unidade de Cooperação Internacional (UCI), prevista no artigo 38.º; e a Unidade de Armamento e Segurança (UAS), prevista no artigo 39.º.

O núcleo duro da atividade da PJ expressa-se na prática de atos processuais ou com potencialidades processuais no contexto da atividade de prevenção, deteção ou investigação. Essas tarefas desenvolvidas são as mais visíveis e são levadas a cabo, maioritariamente, pelos núcleos de investigação criminal, através dos funcionários da carreira de investigação – sobretudo os inspetores – contudo o desempenho pleno destas tarefas exige que existam na instituição outros núcleos com tarefas secundárias ou instrumentais que têm por objetivo facilitar a operacionalidade e o sucesso

²³⁹ Assim, artigo n.º 19, n.º 3, alínea a) da LOPJ.

das tarefas levadas a cabo pela investigação. É neste contexto, que as unidades de apoio encontram o seu lugar no ecossistema da PJ, tendo estas um papel importante atendendo às suas específicas competências.

Destas unidades centrais de apoio temos de dar destaque às tarefas diferenciadas que são desenvolvidas pelos funcionários da UPAT, não só no contexto corporativo da PJ, como no contexto do ordenamento jurídico-penal português. As tarefas da UPAT são marcadamente operacionais e são muitas vezes responsáveis por um acréscimo qualitativo em termos de produção de prova em vários processos de complexidade assinalável, contribuindo de forma muito significativa também no combate aos crimes tributários e crimes económicos associados.

Neste sentido, os funcionários da UPAT são dotados de formação específica para desencadear meios de obtenção de prova excepcionais, dando cumprimento às suas competências especiais de: realizar vigilâncias a atividades, pessoas e locais suspeitos; realizar ações encobertas²⁴⁰ (disciplinadas pela lei 101/2001, de 25 de agosto); proteger agentes encobertos e assegurar o controlo e supervisão operacional de ações encobertas realizadas por funcionários da investigação criminal de outros Estados em território português²⁴¹; apoiar a execução de entregas controladas ou vigiadas²⁴²; realizar as medidas necessárias e urgentes para assegurar a proteção de testemunhas²⁴³; e realizar ações de despistagem de intercepções ilegais de comunicações e transmissão de dados.

Esta unidade auxiliar da investigação é a que mais se destaca pelas suas tarefas singulares, contudo, também outras unidades de apoio se evidenciam no seio da PJ, como é o caso da USIC, que face às disposições conjugadas do artigo 37.º, alínea g) e artigo 27.º da Lei 53/2008, de 29 de agosto (Lei da Segurança Interna), é a unidade em Portugal responsável por assegurar o funcionamento e controlo da intercepção de comunicações telefónicas.

Neste tópico, podemos concluir que, o sucesso das investigações da PJ, depende não só dos núcleos de investigação, como também de tarefas complementares levadas a cabo por um conjunto de unidades que existem com o propósito de auxiliar os investigadores.

Avançamos agora para as unidades de apoio técnico-científico especializado, e são elas: Laboratório de Polícia Científica (LPC); a Unidade de Perícia Financeira e Contabilística (UPFC); e a Unidade de Perícia Tecnológica Informática (UPTI).

²⁴⁰ Segundo o artigo 1.º n.º 2 da Lei 101/2001, de 25 de agosto: “Consideram-se ações encobertas aquelas que sejam desenvolvidas por funcionários de investigação criminal ou por terceiro actuando sob o controlo da Polícia Judiciária para prevenção ou repressão dos crimes indicados nesta lei, com ocultação da sua qualidade e identidade”.

²⁴¹ Cf. artigo 160.º-B da Lei 144/99, de 31 de agosto (Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal).

²⁴² A entrega controlada ou vigiada consiste na não atuação dos OPC portugueses, em investigações transfronteiriças com vista a potenciar a identificação e responsabilização criminal do maior número de agentes da infração, para mais desenvolvimentos vide artigo 160.º-A da Lei 144/99, de 31 de agosto (Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal).

²⁴³ Vide Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

Estas unidades gozam de autonomia técnica e científica e têm a sua sede em Lisboa, embora possam ter extensões e delegações em todo o território nacional. Estas três unidades têm em vista auxiliar a investigação e as autoridades judiciais seguindo as exigências cada vez mais prementes de especialização do conhecimento, como nos refere JOSÉ BRAZ *“(...) a primeira linha da investigação criminal, exige a permanente aplicação de um conjunto de técnicas e procedimentos que suportam a actividade operacional e dela são indissociáveis”*²⁴⁴.

Estes três núcleos integrantes da orgânica da PJ categorizam-se simultaneamente como unidades de Polícia Técnica e Polícia Científica. Devemos entender por Polícia Técnica como um:

“Conjunto de técnicas e procedimentos auxiliares da investigação criminal que visam fixar e registar o local do crime através de meios sinaléticos, gráficos, fotográficos e videográficos, bem como, pesquisar, localizar, registar, recolher, proteger, acondicionar, armazenar e transportar vestígios e outros materiais com interesse criminalístico, no âmbito da Inspeção Judiciária”²⁴⁵.

Já a classificação de Polícia Científica tem por referência um conhecimento especializado de um *“Conjunto de ciências e saberes forenses ou auxiliares do Direito que visam proceder à análise pericial e à interpretação científica dos sinais e vestígios recolhidos no local do crime”*²⁴⁶. A título de exemplo evidenciamos os saberes das áreas da Medicina Legal, Traumatologia, Toxicologia, Psicologia, Física, Química, Balística, Escrita Manual, Contabilidade, Informática, Lofoscopia, Áudio e Som, entre outras disciplinas autónomas.

Assim, enquadrando as tarefas levadas a cabo pelas polícias técnicas e polícias científicas, em termos processuais, estas irão se subsumir na prática de exames e perícias, verificando-se que a Polícia Técnica é instrumental à Polícia Científica, ambas tendo o propósito de auxiliar a investigação criminal na produção de prova de valor reforçado²⁴⁷.

Qualquer uma destas unidades técnico-especializadas poderá ter uma participação relevante na investigação de crimes tributários e criminalidade económico-financeira associada. Nas matérias em estudo, terá especial relevo o trabalho desempenhado pela UPFC uma vez que é a esta unidade que cabe *“Realizar perícias, exames e análises de natureza financeira, contabilística, fiscal e bancárias, ordenadas pelas autoridades judiciais e de polícia criminal”*²⁴⁸.

²⁴⁴ Cf. BRAZ, José, *Investigação Criminal ...*, op.cit., p. 50.

²⁴⁵ Vide *Inspeção Judiciária: Manual de Procedimentos*, 1.ed. Lisboa: Polícia Judiciária, 2009, p. 17-18.

²⁴⁶ *Idem, ibidem*.

²⁴⁷ Para mais desenvolvimentos vide BRAZ, José, *Investigação Criminal ...*, op.cit., p. 181- 186.

²⁴⁸ Assim, artigo 42.º alínea a) do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 setembro (LOPJ).

Em relação às unidades centrais da área de gestão e desenvolvimento organizacional e unidades centrais da área de controlo de gestão, avaliação de desempenho e controlo inspetivo e disciplinar, as mesmas têm a sua previsão entre os artigos 44.º e 48.º do Decreto-Lei 137/2019, de 13 setembro (LOPJ), não se vislumbrando útil para o nosso estudo maiores desenvolvimentos a propósito.

5.2.1.3. A Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC)

Embora esta unidade se insira nas unidades centrais já analisadas, entendemos que, face à importância das competências e atribuições da UNCC para a resposta e combate a fenómenos associados à criminalidade económico-financeira, esta deve ser objeto de análise autónoma.

Neste sentido, organicamente a UNCC é a unidade competente para a prevenção, deteção, investigação e coadjuvação das autoridades judiciais nas matérias previstas no artigo 31.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (LOPJ), que passamos a transcrever:

“Artigo 31.º

1 – (...)

2 - A UNCC tem competência em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e a coadjuvação das autoridades judiciais relativamente aos crimes de corrupção, peculato, tráfico de influências e participação económica em negócio.

3 - Compete, ainda, à UNCC a prevenção e investigação dos seguintes crimes e outros cuja competência lhe seja atribuída pelo diretor nacional:

- a) Prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos políticos;
- b) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado;
- c) Económico-financeiros;
- d) Contrafação de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respetiva passagem;
- e) Relativos ao mercado de valores mobiliários;
- f) Insolvência dolosa e administração danosa;
- g) Branqueamento;
- h) Crimes tributários de valor superior a (euro) 500 000,00;
- i) Infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada, com recurso à tecnologia informática;

- j) Infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional;
 - k) Crimes conexos com os referidos no n.º 1 e nas alíneas b) a e), g) e h).
- 4 – (...). ”.

Pela análise conjugada do artigo 31.º da LOPJ com a LOIC²⁴⁹, resulta, que as matérias investigadas pela UNCC são todas da competência reservada da PJ e muitas delas (aquelas que estão previstas no artigo 7.º, n.º 2 da LOIC) não podem sequer ser delegadas noutro OPC.

Importa assim destacar a competência da UNCC para a investigação de crimes tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros)²⁵⁰, mas também de várias outras realidades criminais económico-financeiras que, por vezes, colidem com os crimes tributários e cujo cometimento de uns pode implicar o cometimento de outros, conforme analisaremos adiante.

Esmiuçando agora a estrutura da UNCC, esta tem uma organização própria de modo a dividir de forma eficiente as suas competências e atribuições, pelo que é composta por: uma Secção Central de Informação e Prevenção Criminal (SCIPC)²⁵¹; três Secções Centrais de Investigação de Corrupção e Criminalidade Económico-Financeira (SCICCEF); uma Secção Central de Investigação do Branqueamento e das Infrações Tributárias (SCIBIT); e uma Secção Central de Investigação de Moeda Falsa (SCIMF)²⁵².

Face ao nosso objeto de estudo, temos de dar destaque ao trabalho que é desenvolvido pela SCIBIT e pelas SCICCEFS's. Em relação à SCIBIT, em todo o universo da PJ, para nós é um dos núcleos de investigação que assume o papel de maior relevo, uma vez que, no seio da PJ é uma secção com competências materiais para investigar: crimes tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros); associações criminosas dedicadas a crimes aduaneiros; branqueamento; e relativas ao mercado de valores mobiliários.

Em relação às competências das SCICCEF's, estas aferem-se à contrário, sendo secções competentes para todos os tipos de crimes previstos no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 137/2019 (LOPJ) que não sejam da competência da SCIBIT ou da SCIMF. À 1ª SCICCEF caberá a realização dos atos de inquérito, averiguações preventivas e cartas rogatórias em coadjuvação ao DCIAP; à 2ª SCICCEF caberá a realização dos atos de inquérito, averiguações preventivas e cartas rogatórias em coadjuvação ao DIAP de Lisboa; e à 3ª SCICCEF caberá a realização dos atos de inquérito,

²⁴⁹ Assim, vejamos o artigo 7.º da LOIC, nomeadamente o n.º 2, alíneas d), i), j), n) e o), n.º 3, alíneas d), j), e l) e n.º 4, alíneas a) e e) do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (LOPJ).

²⁵⁰ Assim, alínea h) do n.º 3 do Decreto-Lei.

²⁵¹ A SCIPC é composta por uma Brigada Central de Informação da Corrupção e Criminalidade Económico-Financeira (BCICCEF); um Grupo de Análise de Informação (GAI); e uma Brigada de Pesquisa (BP), sendo esta secção competente para as atribuições estabelecidas no artigo 31.º n.º 4 da LOPJ.

²⁵² Compete a esta secção a investigação de Contrafação de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respetiva passagem ou outros crimes com estes conexos.

averiguações preventivas e cartas rogatórias em comarcas sediadas na região de Lisboa e Vale do Tejo, com a exceção daquelas dirigidas pelo DIAP de Lisboa e DCIAP.

Para concluirmos este tópico, damos nota ainda que todas estas secções são divididas em brigadas e que embora internamente cada investigação seja distribuída a um inspetor, a centralização numa grande unidade facilitará a partilha de saberes e interoperabilidade entre brigadas, secções e até unidades. Além disto, a UNCC compreende extensões que corresponderão a secções e brigadas sediadas nas unidades desconcentradas.

5.2.1.4. As unidades orgânicas desconcentradas

São unidades desconcentradas de investigação criminal da PJ as diretorias, os departamentos de investigação criminal (DIC's) e as unidades locais de investigação criminal (ULI's). Tendo em conta o quadro de competências estabelecido pelo artigo 7.º da LOIC, são fixados dois critérios cumulativos para um determinado crime ser da competência de uma unidade desconcentrada²⁵³. O primeiro critério é a área territorial, será competente, no seio da PJ, a unidade com área geográfica de intervenção onde o crime foi praticado ou conhecido. O segundo critério é a intervenção residual, ou seja, o crime ainda que tenha tido lugar na área de intervenção de uma unidade desconcentrada só será competência dessa unidade se não for atribuída competência às unidades nacionais²⁵⁴.

Nos termos do artigo 19.º, na orgânica da PJ podemos observar a existência da Diretoria do Norte (sediada no Porto); Diretoria do Centro (sediada em Coimbra); Diretoria de Lisboa e Vale do Tejo (fixada na sede institucional em Lisboa); e a Diretoria do Sul (sediada em Faro). Conforme nos ensina o número 2 do artigo 19.º, as diretorias integram DIC's e ULI's. Assim, na dependência da Diretoria do Norte temos o DIC de Braga e DIC de Vila Real; na dependência da Diretoria do Centro temos o DIC de Aveiro, DIC da Guarda e DIC de Leiria; na dependência da Diretoria de Lisboa e Vale do Tejo temos o DIC de Setúbal e a ULI de Évora; e na dependência da Diretoria do Sul temos o DIC de Portimão. Além destas, são ainda unidades desconcentradas o DIC da Madeira e o DIC dos Açores que estão na dependência da Direção Nacional da PJ.

A relação estabelecida entre departamentos, unidades locais e diretorias, segue a mesma lógica daquela que é estabelecida com as unidades nacionais, isto é, se um crime da competência

²⁵³ Assim, artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 137/2019 (LOPJ).

²⁵⁴ A competência de uma unidade nacional pode ser fixada de três formas: 1.ª – por determinação do Diretor Nacional; 2.ª – pelos factos serem conhecidos ou praticados na região de Lisboa e Vale do Tejo; 3.ª – por motivos de complexidade, carácter altamente organizado dos factos, dimensão transnacional, valor, meios utilizados pelos suspeitos etc., a unidade nacional, através dos seus dirigentes, entender que deve ser a própria unidade a investigar, mesmo que a recolha da notícia do crime tenha sido feita nas unidades desconcentradas.

da PJ for cometido ou conhecido na área geográfica de uma unidade local de investigação ou de um departamento, esse será competente, só deixando de o ser se a diretoria respetiva chamar a si a investigação.

Tendo em consideração tudo o que foi dito, terão especial relevância, no domínio de crimes tributários e económico-financeiros conexos, as extensões da UNCC que se fixam nas unidades desconcentradas. Na Diretoria do Norte destacamos assim a existência da Secção Regional da Investigação da Corrupção (SRIC) e da Secção Regional de Investigação da Criminalidade Económico-financeira (SRICEF)²⁵⁵. A primeira é regionalmente competente para a investigação de corrupção, tráfico de influência, peculato, participação económica em negócio, prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos políticos e administração danosa. A segunda é competente para a investigação de outros tipos de crimes económico-financeiros, tais como os tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros) e o branqueamento.

Avançando para a Diretoria do Centro e Diretoria do Sul, nestas unidades há uma só secção com competência para a investigação de crimes económico-financeiros, a designada Secção Regional de Investigação da Corrupção e criminalidade Económico-Financeira (SRICCEF), existente em cada uma destas duas diretorias. Em relação à Diretoria de Lisboa e Vale do Tejo, esta não integra nenhuma secção especializada no combate preventivo e repressivo aos crimes económico-financeiros, uma vez que naquela região essas competências são levadas a cabo pelas secções que compõem a UNCC.

Quanto aos DIC's ao longo do país, estes estruturam-se de diferentes formas, dispõem de diferente número de efetivos consoante a densidade populacional da respetiva área geográfica e dispõem também de diferentes meios de investigação em função da proximidade ou afastamento das unidades nacionais. Neste sentido, o DIC de Braga, o DIC de Leiria e o DIC de Setúbal, por serem departamentos de dimensões semelhantes, cada um deles é composto por uma Secção de investigação de Corrupção e Criminalidade Económico-Financeira (SICCEF)²⁵⁶, que, entre outras matérias económico-financeiras, investiga os crimes tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros) e o branqueamento. Já o DIC de Vila Real, o DIC de Aveiro, o DIC da Guarda, o DIC de Portimão, o DIC da Madeira e o DIC dos Açores, não dispõem de uma secção, mas sim de uma brigada²⁵⁷ especializada no combate preventivo e repressivo àquele tipo de criminalidade.

²⁵⁵ Para a prevenção, deteção, investigação e coadjuvação das autoridades judiciais na região do Norte, na respetiva área material de intervenção, a SRIC e a SRICEF são compostas, cada uma, por três brigadas.

²⁵⁶ Em Braga integram a SICCEF três brigadas, ao passo em Setúbal e Leiria aquela secção é composta por duas brigadas.

²⁵⁷ As unidades da PJ dedicadas à investigação, sejam elas concentradas ou desconcentradas organizam-se em secções e brigadas, neste tipo de organização estrutural, uma secção é uma realidade de maior dimensão, que por sua vez é composta por diferentes brigadas. Poderá acontecer em

Para terminar, a ULI de Évora²⁵⁸ não dispõe de uma brigada especializada no combate à criminalidade tributária e outras infrações de natureza económico-financeira.

5.2.2. Conclusões intermédias em relação às competências da Polícia Judiciária em matéria tributária e crimes conexos

Recordando o que foi estudado e uma vez mais conjugando a disciplina do RGIT com a LOIC, a investigação de crimes tributários caberá *“Aos órgãos da administração tributária e aos da segurança social (...)”*, já em matéria de crimes aduaneiros terá competência concorrential a unidade especializada da GNR. Não esquecendo que a LOIC, no artigo 7.º n.º 4 estabelece que os Crimes Tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros) são da competência reservada da PJ, sem prejuízo das competências da Unidade de Ação Fiscal da GNR.

Pelo exposto e como já anteriormente mencionamos a propósito da AT e da SS, a competência destes órgãos nesta matéria está limitada ao valor de 500.000,00€ (quinhentos mil euros), ainda que a investigação tenha sido iniciada por aqueles órgãos, uma vez que o artigo 7, n.º 4 não exceciona qualquer competência previamente atribuída. Ora, o mesmo não sucede com as competências da GNR, em matéria aduaneira, em que o legislador ao estabelecer no artigo 7.º, n.º 4: *“sem prejuízo das competências da Unidade de Ação Fiscal da Guarda Nacional Republicana”* parece querer dizer que, se a GNR tiver iniciado a investigação pode (e deve) desenvolvê-la ainda que supere o limiar dos 500.000,00€ (quinhentos mil euros)²⁵⁹.

O legislador adotou um patamar quantitativo, para distribuir competências investigatórias, o valor superior aos 500.000,00€ (quinhentos mil euros), contudo, nem sempre assim foi, uma vez que nas versões anteriores da LOIC, além deste critério quantitativo era necessário que os crimes tributários acarretassem uma *“especial complexidade, forma organizada ou carácter transnacional”*²⁶⁰.

Nesse sentido, tendo por referência que na generalidade dos crimes tributários o bem jurídico tutelado é o património do Estado na sua componente patrimonial do sistema tributário²⁶¹, será maior a gravidade da lesão do bem jurídico nos crimes que impliquem uma sonegação maior da receita tributária do Estado, sendo esta interpretação consonante com o papel que

determinados DIC's e ULI's, dada a sua pequena dimensão, que aquela corporação em específico seja constituída apenas por brigadas, sendo desprovida de secções

²⁵⁸ Neste momento a PJ, só congrega na sua estrutura organizacional uma unidade local de investigação criminal, sita em Évora.

²⁵⁹ A este propósito vide MARTINS, Ana Catarina Dias, *Os poderes da Investigação em matéria tributária*, ... op.cit., pp. 172-176.

²⁶⁰ Veja-se a anterior redação da LOIC (Lei 21/2000 de 10 de agosto) alterada pelo Decreto-Lei 305/2002, de 13 de dezembro.

²⁶¹ Fruindo da ideia de SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário* ..., op.cit., pp.185-243.

matricialmente é atribuído à PJ na investigação e prevenção de crimes de maior gravidade, pelo que o legislador terá entendido como suficiente a fixação de um limite quantitativo de atribuição de competência que irá em traços gerais corresponder aos crimes tributários de maior gravidade.

Outra questão que se coloca é se a PJ poderá investigar abaixo desse limite quantitativo ou se poderão à PJ ser delegados os atos de inquérito de uma investigação iniciada pela GNR atento ao disposto no artigo 7.º, n.º 4 da LOIC.

Antes de respondermos a esta questão será necessário lembrar o poder-dever que cabe ao MP de dirigir o inquérito²⁶². Segundo HENRIQUE PEREIRA TEOTÓNIO²⁶³ a direção do inquérito significa *“guiá-lo ou conduzi-lo, traçar-lhe o caminho, lançar o vector de orientação, devendo quem assiste o Ministério Público actuar sob a sua directa orientação”*. Entenda-se que a competência de direção do inquérito insere-se numa realidade maior e de incumbência constitucional que é o exercício da ação penal, sendo que, também por imposição constitucional, esta atuação é orientada pelo princípio da legalidade.

Na situação em concreto, sendo o MP o detentor do inquérito, e não havendo nenhuma norma legal que o impeça, o magistrado responsável tem uma margem de discricionariedade, pelo que, se entender que o melhor caminho para a investigação é a delegação das competências para a prática dos atos de inquérito na PJ, ainda que o valor do crime tributário seja inferior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros), poderá levar a cabo a delegação.

Assim, a resposta é afirmativa, o MP pode delegar uma investigação de crimes tributários de valor inferior a 500,000.00€ na PJ, contudo, a nosso ver, só poderá fazê-lo a título excecional, pelas razões previstas no artigo 8.º, n.º 2 da LOIC, nomeadamente:

“a) A investigação assuma especial complexidade por força do carácter plurilocalizado das condutas ou da pluralidade dos agentes ou das vítimas; b) Os factos tenham sido cometidos de forma altamente organizada ou assumam carácter transnacional ou dimensão internacional; ou c) A investigação requiera, de modo constante, conhecimentos ou meios de elevada especialidade técnica”.

Isto porque, embora caiba ao MP a direção do inquérito, está vedada a possibilidade de delegar arbitrariamente competências de investigação. Deste modo, defendemos que, a determinação legal de competências reservadas da PJ obedece a princípios de especialização e racionalização e até a um plano estrutural de organização das tarefas das polícias em termos

²⁶² Competência do MP constante da disposição do artigo 53.º n.º 2 alínea b) do CPP.

²⁶³ Cf. TEOTÓNIO, Henrique Pereira, *Titularidade do inquérito e dependência funcional das polícias*, in Cadernos da revista do Ministério Público, n.º 4, Lisboa, 1989, p. 95.

nacionais, tal como sucede, a título de exemplo, com as competências da AT e SS nos crimes tributários. Se assim não fosse, o legislador português não tinha criado uma lei com vista a organizar a investigação criminal, pelo que deixaria essa matéria ser livremente determinada pelos magistrados do MP em cada processo em concreto, mas desenvolveremos melhor estas questões adiante.

Posto isto e ultrapassada a questão da competência da PJ em matéria de crimes tributários, cumpre referirmos um conjunto de outros crimes (comuns) da competência reservada da PJ que se relacionam constantemente com os tributários e poderão ser particularmente relevantes por frequentemente implicarem concurso de crimes²⁶⁴. Destacamos assim os seguintes crimes de catálogo que a LOIC no artigo 7.º, n.º 2 refere que a competência não pode ser deferida em outros OPC: alínea g) associação criminosa²⁶⁵; i) branqueamento²⁶⁶; j) tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio²⁶⁷. E evidenciamos também a competência reservada relativa atribuída à PJ em matéria de crimes “*económico-financeiros*”, pelo artigo 7.º, n.º 3, alínea j) da LOIC.

Em suma, face ao evidenciado, apuramos que à PJ são atribuídas verdadeiras competências investigatórias em matéria tributária e antevemos que o papel desta polícia pode ainda se manifestar mais relevante face ao facto desta assumir-se como o principal órgão com competências investigatórias e preventivas no combate às associações criminosas, ao branqueamento, ao tráfico de influência, à corrupção, ao peculato, à participação económica em negócio e aos crimes económico-financeiros *lato sensu*²⁶⁸. Estas competências são exercidas pelos seus núcleos de investigação, nomeadamente: UNCC, onde se destaca o trabalho desenvolvido pela SCIBIT; Diretoria do Norte onde se destaca a SRICEF; Diretoria do Centro e Diretoria do Sul onde se destacam as SRICCEF's; e ainda nos vários DIC's existentes ao longo do país, onde nas respetivas áreas geográficas destacamos o trabalho realizado pelas SICCEF's ou brigadas afetas ao combate ao crime económico-financeiro.

²⁶⁴ Havendo concurso de crimes entre crime tributário e crime comum levanta-se a questão de saber qual será o OPC ou órgão equiparado competente para a investigação, sendo que, pretendemos ver esclarecida esta questão no capítulo seguinte.

²⁶⁵ Este tipo de crime é relevante face à existência do tipo legal associação criminosa para a prática de crimes tributários (artigo 89.º do RGIT) levantando-se questões relativas a divisão e organização de competências.

²⁶⁶ Relevante face a ser indissociável de crimes como a Fraude Fiscal ou a Burla Tributária, como melhor veremos adiante.

²⁶⁷ Relevantes porque, à semelhança do crime de branqueamento, poderão facilmente também implicar a prática de crimes tributários.

²⁶⁸ Para mais desenvolvimentos MESQUITA, Paulo Dâ, *Polícia Judiciária e Ministério Público*, ... op.cit., pp. 89-93.

5.3. As polícias securitárias

Após analisarmos as polícias administrativas e as polícias judiciárias com relevância para a matéria objeto deste trabalho, chega agora a vez de analisarmos as polícias securitárias. À semelhança do que temos vindo a fazer, a análise orgânica, doutrinária e jurisprudencial irá assentar nas polícias securitárias que possam desempenhar algum papel de relevo em matéria de investigação de crimes tributários e crimes económico-financeiros conexos com aqueles.

Primeiramente, devemos perceber o que deve ser entendido por *polícia securitária*. São vários os autores que procuraram estabelecer uma conceptualização, como FRANZ VON LISZT que se refere à polícia de segurança como aquela cuja missão será de carácter preventivo, evitando “as violações daquelas disposições que são tomadas para o fim de se proteger a vida, o património e de um modo geral a ordem pública”²⁶⁹. Outro autor, ENRICO FERRI²⁷⁰, defende que será na tarefa de prevenção do perigo da prática do crime que encontra enquadramento a polícia de segurança.

Por sua vez, CATARINA SARMENTO E CASTRO²⁷¹ refere que parte da doutrina entende que a polícia de segurança ou polícia securitária está inserida na polícia administrativa, citando os autores SANTI RAMANO²⁷² e TUFARELLI²⁷³ que entendem que o objeto da polícia securitária é o que a distingue das demais é a defesa da coletividade face a perturbações relativas à ordem e segurança pública²⁷⁴.

Ora, certo é que as polícias de segurança encontram o seu principal fundamento na realização da segurança comum, na ordem e tranquilidade ou como nos refere a doutrina austríaca *na atividade de prevenção dos perigos gerais*²⁷⁵. Essas incumbências das polícias securitárias, têm o seu assento constitucional no artigo 272.º, n.º 1 da CRP que preceitua: “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”, sendo que, estas funções de decorrência constitucional acabam por confundir-se com a defesa da ordem pública, segurança e tranquilidade, enquanto atividade policial²⁷⁶.

Posto isto, identificamos como polícias iminentemente securitárias a PSP, a GNR e as polícias municipais. Além destas, existem outros corpos de polícia como a Polícia Marítima (PM)²⁷⁷,

²⁶⁹ Cf. LISZT, Franz Von, *Tratado de Direito Penal Alemão*. Tomo II. São Paulo: Russel, 2003, p.427, citado por VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., p. 57.

²⁷⁰ Cf. FERRI, Enrico, *Princípios de Direito Criminal: O criminoso e o crime*, São Paulo: Russel, 2003, p. 266, citado por VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., p. 57.

²⁷¹ Vide CASTRO, Catarina Sarmento e, *A Questão das Polícias*, ... op.cit., p. 90-93.

²⁷² Cf. ROMANO, Santi, *Il Diritto Pubblico Italiano*, [s.l.]: Giuffrè, 1988, pp. 305-306, citado por CASTRO, Catarina Sarmento e, *A Questão das Polícias*, ... op.cit., p. 91.

²⁷³ Cf. TUFARELLI, Giovanbattista, *Polizia amministrativa*, p. 186, citado por CASTRO, Catarina Sarmento e, *A Questão das Polícias*, ... op.cit., p. 91.

²⁷⁴ Neste sentido também RODRIGUES, Anabela Miranda, *A Fase Preparatória Do Processo-Penal*, ... op.cit., p. 24.

²⁷⁵ Cf. CASTRO, Catarina Sarmento e, *A Questão das Polícias*, ... op.cit., p. 93.

²⁷⁶ Para mais desenvolvimentos vide CASTRO, Catarina Sarmento e, *A Questão das Polícias*, ... op.cit., pp. 270-292.

²⁷⁷ Cujo estatuto profissional encontra-se vertido no Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.

o Corpo da Guarda Prisional (GNR)²⁷⁸ e as “Polícias Florestais²⁷⁹”, que por desempenharem um papel especial de garantir a segurança e tranquilidade em setores muito específicos da vida em sociedade, poderão também enquadrar-se na classificação de *polícias securitárias*. Ainda assim, admitimos que é naturalmente discutível este enquadramento, mas, e uma vez que a discussão não irá dar qualquer contributo para as respostas que aqui pretendemos alcançar, deixamos essas reflexões para outras investigações.

Face às competências que dispõem e à forma como as poderão expressar em processos penais tributários ou outros conexos, iremos apenas individualizar a PSP e a GNR.

5.3.1. A Polícia de Segurança Pública (PSP)

A PSP é uma polícia securitária que tem como antecedente a Polícia Civil, criada em julho de 1867, nas cidades de Lisboa e Porto, bem como nas capitais de distrito²⁸⁰.

A estrutura orgânica da PSP é estabelecida pela Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (LOPSP), que no seu artigo 1.º, n.º 2 estabelece que *“A PSP tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei”*.

A missão da PSP, constante da lei orgânica, acaba por ser idêntica às funções atribuídas às *polícias* em geral pela CRP no seu artigo 272.º, n.º 1. Além disso, esta polícia, tem a seu cargo diversas atribuições inerentes a uma entidade policial de cariz generalizado, previstas no artigo 3.º da LOPSP.

Tratando-se de uma polícia securitária, o *core business* da atuação da PSP são as atividades policiais de carácter preventivo no sentido de evitar a prática de crimes, como por exemplo: *garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens; prevenir a criminalidade em geral; manter a vigilância; proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas; e velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito*; entre outros²⁸¹.

²⁷⁸ Assim, Decreto-Lei n.º 3/2004 (Estatuto do Pessoal da Guarda Prisional), vide VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., pp.66-72, onde o autor se reporta ao CGP como uma polícia de segurança pública em meio institucional.

²⁷⁹ Estas existem apenas nas regiões autónomas e estão disciplinadas na Lei n.º 15/2023, de 6 de abril.

²⁸⁰ Para mais desenvolvimentos vide AMARAL, Ricardo Miguel Moura, *A Investigação Criminal na PSP: Que contributo para a missão da Polícia de Segurança Pública?* [em linha], Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2010, [Consult. 02.09.2023]. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/32237>.

²⁸¹ Estas são algumas das atribuições da PSP, constando várias outras do artigo 3.º da LOPSP.

Assim, a PSP, nas suas atribuições preventivas, manifesta-se como sendo uma polícia de competência territorial cuja sua esfera de atuação normalmente circunscreve-se às áreas urbanas, uma vez que a missão de prevenção e de garantia da ordem e tranquilidade nas áreas rurais cabe à GNR. Neste sentido, vejamos ANTÓNIO FRANCISCO SOUSA, que escreve:

“A polícia preventiva tem por objeto, por um lado, a vigilância da ordem pública (missão assegurada especialmente pelos serviços de polícia urbana – PSP, mas agora também GNR) (...) A ação de policiamento nos meios rurais está especialmente confiada à GNR”²⁸².

No quadro constitucional das polícias existentes no nosso ordenamento jurídico está identificada a natureza e a principal missão da PSP, contudo, face à incapacidade da PJ para a repressão de todos os crimes que possam ocorrer, a PSP (bem como a GNR) tem progressivamente vindo a exercer atividades excedentárias, adquirindo competências de investigação criminal.

Neste sentido, estabelece o artigo 3.º, n.º 2, alínea e), que cabe à PSP: *“Desenvolver as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciais ou solicitadas pelas autoridades administrativas”*. Ficando notório que, embora a PSP não seja por natureza uma polícia judiciária, em segundo plano, terá também competências de investigação.

Neste contexto de atividade policial investigatória, a PSP reveste a qualidade de OPC de competência genérica, por força do artigo 3.º, n.º 1, alínea c) da LOIC e pelo artigo 55.º do CPP.

Sem prescindir, em relação às competências de investigação constantes da LOPSP, estas terão necessariamente de ser conjugadas com a divisão de competências de investigação definidas pela LOIC. Nesse sentido, da análise conjunta das disposições do artigo 6.º e 7 da LOIC, resulta a atribuição de competência genérica residual à PSP e GNR para a investigação de crimes cuja competência não esteja reservada à PJ. Pelo que, refere MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE:

“A actual LOIC não consagrou competência directa da investigação criminal à GNR e à PSP (...).

O legislador atribuiu à GNR e à PSP, ao prescrever as competências de investigação criminal pela negativa [de crimes que não sejam da competência da PJ e de outros OPC de competência específica] e pela via da subordinação a um despacho da AJ competente”²⁸³.

Como já referimos, a PSP, bem como a GNR, sendo polícias por natureza securitárias, têm vindo a adquirir competências genéricas de investigação e este facto ocorre por diversos fatores:

²⁸² Cf. SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Policial: Direito da ordem e segurança públicas*, Porto: Vida Económica, 2016, p. 50.

²⁸³ Cf. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., p. 535. Vide também SANTOS, Manuel Simas; LEAL-HENRIQUES, Manuel; SANTOS, João Simas, *Noções de Processo Penal*, 4.ed. [s.l.]: Rei dos Livros, 2023, p. 162-165.

1º – pela falta de meios humanos na PJ para investigar toda a criminalidade genérica; 2º – pelo, em contraponto, elevado efetivo humano destas polícias securitárias; 3º – pela maior proximidade geográfica à realidade criminal combatida pelas polícias locais, que favorece a investigação da pequena criminalidade²⁸⁴; e 4º – pelo progressivo encarar da PJ como uma polícia vocacionada para o combate à criminalidade mais grave, violenta, sofisticada e de cariz transnacional.

Face ao mencionado, afirmamos que é de grande importância para a repressão criminal, as investigações criminais levadas a cabo pelos núcleos de investigação da PSP e GNR, que entre muitas outras coisas, permitem que tenhamos em Portugal uma polícia unicamente preocupada com a criminalidade mais complexa e grave.

Quanto à estrutura organizacional da PSP, esta divide-se nas seguintes unidades: Unidades Especiais de Polícia (UEP) e Comandos Territoriais de Polícia. Estes segundos poderão ser: comandos regionais de polícia, comandos distritais de polícia ou comando metropolitano de polícia de Lisboa ou Porto²⁸⁵. Ora, será no âmbito destes comandos territoriais de polícia que surgem as brigadas de investigação criminal (BIC), que são mencionadas de forma tímida no artigo 29.º LOPSP²⁸⁶ e que configuram os núcleos investigatórios, aptos à prática de atos de inquérito, no seio da estrutura organizativa da PSP.

Por fim, cumpre salientar que a PSP não dispõe de qualquer competência investigatória em matéria de crimes tributários e, face à atual distribuição de competências nesta matéria, está vedada à PSP a possibilidade de investigar aqueles crimes.

Em relação a outros crimes económico-financeiros que se possam relacionar com crimes tributários, a PSP, face ao disposto no artigo 7.º, n.º 2, 3 e 4 da LOIC, também não dispõe de qualquer competência originária, contudo existem vários tipos de crimes económico-financeiros – Usurpação de Funções (artigo 358.º do CP), Suborno (artigo 363.º do CP), Favorecimento Pessoal (artigo 367.º do CP) Abuso de poder (artigo 382.º do CP) – cuja investigação, revelando-se simples²⁸⁷, pode ser delegada na PSP, uma vez que, está em causa matéria de competência reservada apenas relativa da PJ, nos termos do artigo 7.º, n.º 3, alínea j) da LOIC.

²⁸⁴ Para outros desenvolvimentos acerca das competências das “polícias locais” Vide VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Regime Jurídico da ...*, op.cit., p. 33-35.

²⁸⁵ Assim, artigo n.º 19.º da LOPSP.

²⁸⁶ Sem prescindir, estas são regulamentadas de forma mais expressiva pelos próprios regulamentos e normas internas da PSP, denominadas de Normas de Execução Permanente (NEP).

²⁸⁷ Com a referência “simples” reportamo-nos às circunstâncias do artigo 8.º n.º 1 da LOIC.

5.3.2. A Guarda Nacional Republicana (GNR)

A GNR é também uma polícia securitária, de cariz militar, designada pelos seus estatutos como *força de segurança de natureza militar*, distinguindo-se da PSP sobretudo pela sua história e hierarquia²⁸⁸.

A GNR tem a sua estrutura organizacional prevista na Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro (LOGNR), estando neste diploma identificada a sua principal missão e um quadro de atribuições, em muito semelhantes à PSP e que se desenvolvem sobretudo no que toca a *garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens, prevenção em geral da prática de crimes*, fiscalização da circulação rodoviária, proteção ambiental, controlo costeiro, controlo a embarcações e a carga, entre muitas outras²⁸⁹.

Como relevante para as matérias em estudo, verifica-se que a GNR detém a seguinte atribuição: *“Prevenir e investigar as infracções tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à acção tributária, fiscal ou aduaneira”*, prevista no artigo 3.º, n.º 1, alínea d) da LOGNR.

Centrando a nossa atenção na primeira parte da norma, em especial na menção *investigação a infrações tributárias, fiscais e aduaneiras*, temos de ter em conta que esta referência orgânica deve ser interpretada de forma conjugada com as disposições dos artigos 40.º, n.º 3, alínea c) e 41.º, n.º 1, alínea a) do RGIT e com o artigo 7.º, n.º 4, alínea a) da LOIC. Pelo que, em matéria de crimes tributários²⁹⁰, e contrariamente ao que parece inicialmente indiciar o artigo 3.º, n.º 2, alínea d) da LOGNR, a competência de investigação da GNR, não se estende aos crimes fiscais *stricto sensu* (aqueles previstos no artigo 103.º a 105.º do RGIT), sendo que, nesta matéria remetemos para o já referido a propósito das competências da AT para a investigação de crimes tributários e crimes conexos.

Neste seguimento, os crimes tributários cuja investigação pode ser cometida à GNR circunscrevem-se única e exclusivamente aos crimes aduaneiros (previstos nos artigos 92.º a 102.º do RGIT), ou aos crimes tributários comuns (previstos nos artigos 87.º a 91.º do RGIT) que se relacionem com a tutela de regras e normas aduaneiras. Além disso, em ambos, é necessário que simultaneamente o processo venha a ser indiciado no exercício das atribuições da GNR, sendo esta uma condição da afirmação de competência, uma vez tratar-se de uma competência concorrencial

²⁸⁸ Assim, artigo 2.º n.º 2 da LOGNR.

²⁸⁹ Cf. conjunto de atribuições constantes do artigo 3.º n.º 2 da LOIC.

²⁹⁰ Ressalva-se a matéria de competências contraordenacionais, que não foram objeto do nosso estudo.

com a AT onde vale o *princípio da primazia da aquisição da notícia do crime*, por força da disposição do artigo 41.º, n.º 1, alínea a) do RGIT, como já acima referíamos.

Recorde-se também que a investigação de crimes aduaneiros, iniciados pela GNR, não se encontra balizada pelo valor de 500.000,00€ (quinhentos mil euros), contrariamente aos demais crimes tributários investigados por outras polícias, por força da menção do artigo 7.º, n.º 4 da LOIC, que estabelece: “*sem prejuízo das competências da Unidade de Ação Fiscal da Guarda Nacional Republicana*”.

Além disto, a GNR, detém outras competências de investigação, atuando nesse âmbito de coadjuvação das autoridades judiciais como OPC de competência genérica²⁹¹. As suas competências, à semelhança da PSP, são aferidas pela negativa²⁹². Por outro lado, em matéria de ordem e segurança manifesta-se uma polícia com competência territorial de policiamento nas áreas rurais.

Avançando agora para a estrutura orgânica da GNR, esta subdivide-se em estrutura de comando; unidades; e estabelecimento de ensino²⁹³. Por sua vez a estrutura de comando é composta pelo Comando da Guarda e pelos órgãos de comando e direção²⁹⁴.

Em relação às unidades, a GNR compreende: o Comando-Geral; as unidades/comandos territoriais²⁹⁵; as unidades especializadas; as unidades de representação²⁹⁶; e a unidade de intervenção e reserva²⁹⁷.

Neste conjunto de unidades e núcleos que compõem a estrutura da GNR, destacamos a Unidade de Ação Fiscal (UAF), prevista no artigo 41.º da LOGNR, que integra as unidades especializadas da GNR²⁹⁸.

A UAF é uma unidade, no seio da organização da GNR, adstrita ao cumprimento das atribuições tributárias e, como tal, é competente para a prática de atos de inquérito nas investigações de crimes aduaneiros e crimes tributários comuns ocorridos em violação de normas ou interesses aduaneiros, nos termos dos parágrafos anteriores.

²⁹¹ Assim, artigo 3.º n.º 1 b) da LOIC.

²⁹² Em termos gerais também a LOIC no artigo 6.º estabelece a competência genérica da GNR para a investigação de crimes que não estejam cometidos a PJ ou a OPC de competência específica.

²⁹³ Cf. artigo 20.º da LOGNR.

²⁹⁴ Cf. artigo 21.º n.º 1 da LOGNR.

²⁹⁵ Os comandos territoriais articulam-se em comando, serviços e subunidades operacionais, *vide* artigo 38.º da LOGNR.

²⁹⁶ Onde se insere a Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE), prevista no artigo 43.º da LOGNR.

²⁹⁷ Que compreende a Unidade de Intervenção (UI), prevista no artigo 44.º da LOGNR, que por sua vez articula-se em subunidades de ordem pública, operações especiais e cinotécnica. Além disso está integrada ainda o Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo (CIESS) e o Centro de Treino e Aprontamento de Forças para Missões Internacionais (CTAFMI).

²⁹⁸ São ainda unidades especializadas da GNR a Unidade de Controlo Costeiro e de Fronteiras (UCC) e a Unidade Nacional de Trânsito (UNT).

O artigo 41.º, n.º 2 da LOGNR, refere-nos ainda a existência de uma organização própria da UAF, integrando assim destacamentos de ação fiscal e um destacamento de pesquisa de âmbito nacional.

Ora, a Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, do Ministério da Administração Interna vem estabelecer a organização das unidades especializadas da GNR. Fixando assim o dispositivo da UAF no território continental com os destacamentos de ação fiscal no Porto²⁹⁹, Coimbra³⁰⁰, Lisboa³⁰¹, Évora³⁰² e Faro³⁰³. No que toca às regiões autónomas da Madeira e Açores, estabelece o artigo 37.º, n.º 2, que a prevenção de investigações de infrações tributárias e aduaneiras caberá ao comando territorial do Funchal e Ponta Delgada, respetivamente, estando estes na dependência funcional da UAF.

Além disto, referimos ao longo dos dois últimos pontos que a PSP e GNR são polícias com competências territoriais e não de âmbito nacional, pelo que, a GNR terá a sua competência de atuação circunscrita a zonas rurais ao passo que a PSP terá a sua área de atuação circunscrita às áreas urbanas³⁰⁴, por força da organização estabelecida pela Portaria n.º 340-A/2007, do Ministério da Administração Interna. Contudo, aproveitamos agora para destacar que esta divisão reporta-se unicamente a matérias de ordem pública e segurança³⁰⁵, no que toca a atribuições de matéria tributária, a UAF tem competência (aquela que resulta do RGIT e da LOIC) em todo o território nacional.

Por fim, a GNR exerce outras competências de investigação que não as de cariz tributário, para o efeito, no âmbito da sua estrutura de comando (*vide* artigo 20.º da LOGNR), encontram-se os órgãos superiores de comando e direção, onde por sua vez se insere o Comando Operacional. No seio do Comando Operacional encontra-se a Direção de Investigação Criminal, responsável máxima pela valência da investigação na GNR, que irá ser executada através de secções de investigação criminal³⁰⁶ situadas nos comandos territoriais³⁰⁷.

²⁹⁹ Responsável pelo cumprimento da missão da unidade nos distritos de Braga, Bragança, Porto, Viana do Castelo e Vila Real, *vide* Anexo III da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, do Ministério da Administração Interna.

³⁰⁰ Responsável pelo cumprimento da missão da unidade nos distritos de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda e Viseu, *vide* Anexo III da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, do Ministério da Administração Interna.

³⁰¹ Responsável pelo cumprimento da missão da unidade nos distritos de Lisboa, Santarém, Setúbal e Leiria, *vide* Anexo III da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, do Ministério da Administração Interna.

³⁰² Responsável pelo cumprimento da missão da unidade nos distritos de Évora, Beja e Portalegre, *vide* Anexo III da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, do Ministério da Administração Interna.

³⁰³ Responsável pelo cumprimento da missão da unidade no distrito de Faro, *vide* Anexo III da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, do Ministério da Administração Interna.

³⁰⁴ Para mais desenvolvimentos acerca da delimitação de competências territoriais das forças de segurança *vide* FERREIRA, Nuno, *Critérios para delimitação da competência territorial das forças de segurança* [em linha], Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais, 2022 [Consult. 10.09.2023]. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26>.

³⁰⁵ Insere também nesta divisão territorial as questões de controlo do tráfego e fiscalização rodoviária.

³⁰⁶ Por sua vez as secções de investigação irão dividir-se em núcleos e equipas, conforme os despachos internos da GNR assim o determinarem.

³⁰⁷ *Vide* GONÇALVES, André Barreiro, *A Investigação criminal na nova estrutura orgânica da GNR* [em linha], Lisboa: Academia Militar, 2010, pp. 82-90. [Consult. 10.10.2023]. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26>.

PARTE III – A DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS INVESTIGATÓRIAS DE CRIMES TRIBUTÁRIOS E CRIMES ECONÓMICO-FINANCEIROS

6. Perspetiva geral acerca da divisão de competências de investigação na fase de inquérito no nosso ordenamento jurídico

Analizadas as estruturas orgânicas dos vários órgãos com competências em matéria de investigação criminal, quanto aos atos a praticar na fase processual de inquérito, torna-se relevante aferirmos o quadro geral da divisão de competências de crimes tributários e crimes económico-financeiros.

Face ao mencionado nos capítulos anteriores, numa investigação criminal que ocorra tendo por base a violação de um bem jurídico-tributário, equaciona-se a participação na investigação de vários órgãos. Em primeiro lugar, do MP, que enquanto entidade que dirige o inquérito, estará sempre presente, independentemente de ser mais ou menos participativo, por força do artigo 263.º, n.º 1 do CPP e artigo 40.º, n.º 1 do RGIT. Em segundo, se houver lugar à delegação de competências – que surge na maioria das investigações quando estão em causa a prática de crimes tributários, por delegação presumida, por força do artigo 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT – irá também suscitar-se a participação das polícias. Nesse sentido, não é indiferente qual a polícia em concreto que irá praticar os atos de inquérito de um crime tributário, equacionando-se a participação da AT, da SS, da GNR ou da PJ.

É o próprio RGIT, quem vem estabelecer as regras de repartição de competências de investigação, ao dar primazia aos órgãos da AT e da SS no artigo 40.º, n.º 2 para a investigação de crimes tributários. Assim, importa termos em conta a divisão dos crimes tributários em quatro categorias, sendo que, a delegação de competência ocorre por via legal e por categoria, nos termos do artigo 41.º, do n.º 1 do RGIT. Face ao exposto, a investigação dos crimes tributários-aduaneiros encontra-se à partida delegada na AT ou na GNR, em função do *princípio da primazia de aquisição da notícia do crime*; a investigação de crimes tributários-fiscais, por sua vez, será da competência presumida da AT; já a investigação de crimes tributários cometidos contra a SS, serão da competência presumida da própria SS; enquanto os crimes tributários comuns poderão ser da competência de qualquer uma destas três polícias.

Além destas três, em matéria de crimes tributários é também competente a PJ, competência essa que é aferida em função da matéria e do valor. Todos os crimes tributários de

valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros) são matéria da sua competência reservada, com a exceção dos crimes tributários investigados pela GNR, uma vez que a competência da GNR não se encontra limitada ao valor³⁰⁸.

Em matéria de crimes tributários a divisão de competências é clara e é aquela que resulta da conjugação do artigo 41.º do RGIT com o artigo 7.º, n.º 4 da LOIC. Como sabemos os crimes tributários caem no domínio de competências específicas, motivo pelo qual são regulados pelo RGIT, por outro lado, os crimes económico-financeiros inserem-se no domínio dos crimes de competência genérica de investigação, pelo que, a organização e divisão de competências de investigação é regulada somente pela LOIC.

Analisando a LOIC e o funcionamento das competências genéricas de investigação, esta lei veio qualificar três polícias como OPC de competência genérica, a PJ, a PSP e a GNR, resultando isto do artigo 3.º, n.º 1. A LOIC estabelece também que a PJ é a principal polícia em matéria de investigação e de coadjuvação das autoridades judiciais, fixando as suas competências no artigo 7.º. Os demais OPC de competência genérica (PSP e GNR) vêm as suas competências determinadas pela negativa (são competentes para os crimes que não forem reservados à investigação da PJ ou dos OPC de competência específica) e consoante haja um despacho da autoridade judiciária no sentido de lhes ser delegada a investigação, resultando isto do artigo 6.º da LOIC.

Por outro lado, o legislador, ao estabelecer um conjunto de crimes nos quais a delegação genérica terá de ocorrer em favor da PJ³⁰⁹, optou por criar diferentes graus de vinculação da tipologia de crime à PJ, surgindo crimes de *competência reservada absoluta*, não passível de delegação noutro OPC (previstos no artigo 7.º, n.º 2 da LOIC); crimes de *competência reservada relativa*, ou seja, crimes cuja investigação estará à partida deferida à PJ mas que pelas razões previstas no artigo 8.º, n.º 1 da LOIC poderão ser delegados noutro OPC (previstos no artigo 7.º, n.º 3 da LOIC); e crimes de *competência reservada concorrential*/ou seja crimes que são reservados à PJ e a outro OPC conjuntamente (previstos no artigo 7.º, n.º 4 da LOIC).

Deixaremos as razões e princípios inerentes a esta distribuição de competências para análise posterior, por agora, importa reter que esta distribuição de competências se vislumbra relevante porque existe um leque considerável de crimes que não raras as vezes apresentam

³⁰⁸ O artigo 8.º, n.º 5 da LOIC estabelece uma exceção a esta distribuição de competências na investigação de crimes tributários fixada pelo artigo 7.º n.º 4, assim, por intervenção do Procurador-Geral da República e por se afigurar o mais adequado para o andamento do processo, a investigação pode ser desenvolvida por órgão diferente que a tiver iniciado.

³⁰⁹ Assim, para os termos e para os efeitos do artigo 270.º, n.º 4 do CPP.

fronteiras ténues com os crimes tributários³¹⁰, surgindo muitas vezes situações de concurso real ou aparente³¹¹.

Iremos de seguida analisar situações de concurso que podem surgir entre crimes tributários e crimes comuns, sendo que estas poderão levantar problemas acrescidos na definição de competências de investigação.

7. A problemática no concurso entre crimes tributários e crimes comuns

Aferidos os poderes investigatórios do MP e das polícias em matéria de crimes tributários, devemos cogitar que muitas vezes da investigação de um crime tributário se aferem indícios da prática de outros crimes e vice versa, crimes esses que se encontram intrínseca e indissociavelmente relacionados, sendo que, a investigação acaba por visar simultaneamente os crimes tributários e comuns praticados pelo/s mesmo/s agente/s.

Só estaremos perante um concurso entre crimes tributários e crimes comuns se o agente cometer um crime tributário e cometer um crime de outra natureza, antes do trânsito em julgado de qualquer um deles ou na situação em que o mesmo facto lesa simultaneamente interesses do sistema tributário e outros bens jurídicos não tutelados pelo Direito Penal Tributário³¹².

Acrescentamos que, por um lado, a prática de crimes sucessivos de distintas naturezas deve ser tratada ao abrigo das regras gerais do concurso previstas no artigo 30.º e artigo 77.º do CP. Por outro lado, se a eventual situação de concurso decorrer de um só facto, GERMANO MARQUES DA SILVA refere que o artigo 89.º do RGIT expressa um princípio de subsidiariedade, valendo em primeiro lugar a especialidade da norma do Direito Penal Tributário que ordena que seja apenas tida em conta a norma incriminatória do RGIT, norma essa que só cede perante norma do Direito Comum que para o mesmo facto comine pena mais grave³¹³.

São vários os casos de concurso de crimes espalhados na jurisprudência, apresentamos abaixo dois exemplos:

³¹⁰ Assim, relembramos que maior parte desses crimes, são precisamente da *competência reservada absoluta* da PJ quanto à investigação, como: associação criminosa; branqueamento; tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio; prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos públicos; e fraude na obtenção de ou desvio de subsidio ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado³¹⁰. Além destes, no leque de crimes de *competência reservada relativa* da PJ destacam-se os crimes de: insolvência dolosa e administração e económico-financeiros.

³¹¹ A propósito da distinção *vide* Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça [em linha], de 13.10.2004, processo n.º 04P3210, relatado pelo Juíza Conselheira Maria Henrique Gaspar [Consult. 30.01.2023]. Disponível em <http://www.dgsi.pt>. Para mais desenvolvimentos *vide* DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal: Parte Geral*, Tomo I, 3.ed. Coimbra: Gestlegal, 2019, pp. 1201-1205.

³¹² Para mais desenvolvimentos *vide* ANDRADE, João da Costa, *Da Unidade e Pluralidade de Crimes: Doutrina Geral e Crimes Tributários*, 1.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 226-236.

³¹³ Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário ...*, op.cit., pp. 50-52.

- Acórdão do Tribunal da Relação de 13.07.2010³¹⁴: o Tribunal debruçou-se sobre um cúmulo jurídico em que o agente foi indiciado de crimes de corrupção passiva, de abuso de poder praticado por titular de cargo público, de branqueamento de capitais e de fraude fiscal. Ou seja, estiveram em investigação três crimes económico-financeiros da competência de investigação exclusiva da PJ (crime de corrupção passiva, abuso de poder praticado por titular de cargo público e branqueamento de capitais) e um crime tributário de fraude (que não sendo de valor superior a 500.000,00€ a competência de investigação caberia à AT). Ora, neste processo tivemos como crimes dominantes a corrupção e o abuso de poder por parte de um presidente de câmara, cujas condutas criminosas geraram “gratificações ilícitas” obtidas em numerário, surgindo posteriormente, em concurso – e como instrumental – o crime de fraude fiscal seguido de branqueamento³¹⁵, devido à violação da obrigação de declaração desses rendimentos ilícitos (artigo 1.º, n.º 2 do CIRS) e depósito em contas no estrangeiro de modo a ocultar a sua proveniência e existência. Trata-se de uma situação de concurso que surge com alguma frequência, quer na relação estabelecida entre crimes de corrupção e fraude fiscal³¹⁶, quer na relação estabelecida entre fraude fiscal e o branqueamento³¹⁷, levantando-se a questão de determinar qual a polícia competente para a investigação, caso se verifique por parte do MP uma delegação genérica de competências.
- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto 21.03.2013³¹⁸: o Tribunal debruçou-se sobre uma situação de concurso real entre o crime de burla tributária (crime da competência de investigação da AT) e o crime de branqueamento (crime da competência de investigação exclusiva da PJ). Neste processo, a prática da burla tributária consistiu na atuação de vários arguidos que, em conluio, terão criado empresas fictícias declarando várias operações comerciais inexistentes e através deste esquema obtiveram reembolsos de IVA, esquema comumente conhecido de “carrossel do IVA”. O preenchimento do tipo de branqueamento

³¹⁴ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha], de 13.07.2017, processo n.º 712/00.9JFLSB.L1-5, relatado pelo Juiz Carlos Espírito Santo [Consult. 07.02.2024]. Disponível em <https://www.dgsi.pt>.

³¹⁵ Acerca do concurso real onde entre crime de branqueamento *vide* CAEIRO, Pedro, *A Consunção do branqueamento pelo facto precedente*, in SCIENTIA IVRIDICA, n.º 100, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 187 a 222.

³¹⁶ A fraude fiscal surgirá muitas vezes, na sequência da prática de crimes de corrupção passiva por parte de funcionários, uma vez que, o agente do crime de corrupção com vista a ocultar o crime praticado não irá declarar eventuais vantagens patrimoniais decorrentes do crime, ocultando assim valores provenientes de atos ilícitos que estão sujeitas a imposto sobre rendimento de pessoas singulares (artigo 1.º, n.º 1 do CIRS), por conseguinte implicando a prática de crime de fraude, p.p. pelo artigo 103.º e 104.º do RGIT.

³¹⁷ A sequência lógica dos acontecimentos do ponto de vista do agente do crime será, além de não declarar os rendimentos ilícitos, iniciar um procedimento com vista a conferir a esses mesmos rendimentos uma aparência lícita, cometendo assim o agente o crime de fraude e de branqueamento (num segundo momento).

³¹⁸ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto [em linha], de 21.03.2013, processo n.º 127/06.5IDBRG.P1, relatado pela Juíza Fátima Furtado [Consult. 07.02.2024]. Disponível em <https://www.dgsi.pt>.

ocorreu pelas condutas posteriores à burla, nomeadamente pelo facto dos arguidos terem emitido dezenas de cheques que foram depositados na conta de uma sociedade comercial que teria atividades com substância económica, levando terceiros a acreditar que tais quantias provinham de relações comerciais lícitas, dissimulando assim as vantagens do crime antecedente.

Para o nosso estudo é relevante escrutinar quem deverá ser considerado o OPC competente para a investigação numa situação de concurso entre crimes tributários e crimes comuns³¹⁹ como os que vimos acima e vislumbram-se no imediato três possíveis soluções, as quais passaremos a designar de teorias:

- em primeiro lugar, a *teoria da primazia da aquisição da notícia de crime* – havendo concurso entre crime tributário e crime comum será competente o órgão que teve primeiro conhecimento da notícia de crime no seu exercício da investigação num crime da sua esfera de competências;
- em segundo lugar, *teoria da opção do titular do inquérito* – havendo concurso entre crime tributário e crime comum caberá ao MP, enquanto dirigente máximo da investigação determinar a quem compete investigar;
- em terceiro lugar, *teoria do crime mais grave* – será competente para investigação de todos os crimes em concurso o OPC competente para a investigação do crime mais grave, de entre os que estão a concurso.

Não havendo uma resposta inequívoca quanto ao problema levantado, a primeira teoria deve ser rejeite, isto porque a LOIC no artigo 5.º n.º 2 estabelece: “(...) se a investigação vier a revelar conexão com crimes que não são da competência do órgão de polícia criminal que tiver iniciado a investigação, este remete, com conhecimento à autoridade judiciária, o processo para o órgão de polícia criminal competente, no mais curto prazo, que não pode exceder vinte e quatro horas”. Ou seja, fica legalmente vedada a possibilidade do órgão que iniciou a investigação para um crime da sua competência, estender essa investigação a crimes da área reservada de outro OPC, que teve conhecimento por causa daquele, mas para o qual não é competente.

Quanto à segunda teoria, esta colhe alguns defensores, como é o caso de JOÃO RICARDO CATARINO e de NUNO VICTORINO, ao referirem a propósito do artigo 41.º do RGIT que:

³¹⁹ Sem prejuízo do MP desencadear importantes mecanismos de cooperação para a maior eficácia da investigação, como as equipas mistas que encontram a sua previsão no artigo 41.º, n.º 4 do RGIT, para mais desenvolvimentos vide MARTINS, Ana Catarina Dias, *Os poderes da Investigação em matéria tributária*, ... op.cit., pp. 154-155.

“Também não esclarece o preceito, a quem compete iniciar os atos de inquérito relativamente às situações em que exista concurso real entre crimes tributários e crimes comuns e estes venham a ser indiciados por órgãos da Administração Tributária. Acerca destas questões parece-nos razoável concluir que a iniciativa do inquérito sempre pertencerá ao Ministério Público uma vez que é este órgão que tem competência legal e originária para tal. Todos os demais órgãos de polícia criminal agem sempre ao abrigo de uma competência delegada ou no caso da Administração Tributária, ao abrigo de uma competência presumida”³²⁰.

Na nossa opinião, não podemos defender que existem tipologias de crimes que são indelegáveis noutros OPC e simultaneamente defender solução diferente em caso de concurso de crimes, portanto a posição dos autores pressupõe que não encaremos as normas que dividem competências de investigação como normas dotadas de obrigatoriedade.

Por fim, quanto à terceira teoria, esta apresenta uma grande dificuldade que se prende com a definição de critérios para determinar qual deve ser entendido como o crime mais grave, motivo pelo qual entendemos que não resolve a questão controvertida de determinar o órgão competente para a investigação do concurso de crimes.

Atendendo que nenhuma das posições se manifesta suficientemente satisfatória, deveremos analisar a questão através do estabelecimento ordenado de algumas regras, procurando deste modo salvaguardar da melhor forma possível as emanações legais nesta matéria, assim:

- Em primeiro lugar, sempre que um crime tributário se encontre conexo com crime da competência exclusiva de investigação da PJ, não haverá dúvidas que esta deverá ser a entidade competente para a prática dos atos delegados de inquérito face à disposição do artigo 7.º, n.º 2 da LOIC. Pela letra da lei, apenas os crimes da competência exclusiva serão indelegáveis. Além disso, a PJ tem competência de investigação nos crimes tributários de um determinado valor, assim, por maioria de razão, as investigações onde surja um crime tributário em conexão com um crime de competência exclusiva deverão ser entregues a este órgão;
- Em segundo lugar, nas demais situações em que haja concurso entre crimes de competência que é de matéria reservada, não exclusiva, (não só da PJ como de qualquer outro OPC de competência específica) com crimes tributários, deveremos ter em conta que a prática dos atos de inquérito de crimes tributários presume-se delegada à AT, SS e GNR consoante a repartição do artigo 41.º do RGIT, se os demais crimes forem instrumentais a

³²⁰ Cf. CATARINO, João Ricardo; VICTORINO, Nuno, *Direito Sancionatório Tributário*, ... op.cit., p. 406.

um crime dominante tributário, a competência de investigação deverá se subsumir à fixada pelo RGIT.

- Em terceiro lugar, no caso de surgirem crimes tributários em concurso com crimes comuns, que não sejam da competência reservada de nenhuma polícia e não sejam autonomizáveis, a investigação deverá ser entregue à AT, SS ou GNR e a investigação deverá ser realizada simultaneamente com a investigação do crime tributário.

Fica assim exposto um conjunto ordenado de regras que, a nosso ver, serão a forma mais adequada para determinar competência de investigação entre crimes tributários quando em concurso com outros crimes económico-financeiros. É neste conjunto de regras que o MP deverá basear-se na hora de decidir delegar os atos de inquérito. No entanto, não podemos esquecer a margem de oportunidade que permite ao MP decidir separar as investigações se as mesmas se revelaram autonomizáveis ou optar pela constituição de equipas mistas, sem nunca afastar os órgãos especializados para o exercício na matéria da competência delegada.

8. Violação de competências de investigação: posição jurisprudencial e doutrinária

Neste momento, acreditamos que se encontram perfeitamente delimitadas as competências de investigação de crimes tributários e crimes económico-financeiros de cada polícia no caso de termos um inquérito onde surja uma delegação genérica de competências. Além disso, estão também, a nosso ver, encontradas algumas regras ou orientações a serem seguidas para determinar competências em caso de concurso entre crimes tributários e crimes comuns.

Assim, chegou ao momento de realizarmos uma incursão na doutrina e na jurisprudência acerca da violação das regras da distribuição de competências de investigação e as consequências jurídicas da delegação num órgão, à partida, incompetente, indagando sobre a relevância da ocorrência destes factos para a prova até então produzida.

Antes de avançarmos devemos ter em consideração que a violação de competências da investigação pode ocorrer por delegação de competências, por parte do MP, no OPC incompetente ou pode ocorrer por ingerência do OPC em matéria para o qual não é competente, nesta segunda situação não haverá uma delegação de competências por parte do MP, sendo a responsabilidade da violação apenas do OPC incompetente.

A questão controvertida que passaremos a apresentar tem por base a competência exclusiva (ou não) da PJ para a investigação de determinados tipos de crime, por força do artigo 7.º, n.º 2 da LOIC.

Acerca desta matéria vislumbram-se no nosso horizonte duas posições. *A primeira posição* defende que ao MP, enquanto entidade que dirige a fase de inquérito, cabe, na sua margem de valoração, definir a quem deve ser delegada a investigação uma vez que, entre outros argumentos, o CPP não distingue nenhum OPC e deverá vigorar na investigação o *princípio da indisponibilidade de competências* que, segundo esta corrente, deve ser interpretado no sentido da LOIC não ser suscetível de limitar o poder de direção do MP na escolha do OPC em quem delega competências, nem de ser suscetível de derrogar disposições do CPP.

Ora, como referido, no centro da discussão tem estado a disposição do artigo 7.º, n.º 2 da LOIC, que, recorde-se, estabelece o seguinte:

“Artigo 7.º

Competência da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal

1 – (...)

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) Infrações terroristas, infrações relacionadas com um grupo terrorista, infrações relacionadas com atividades terroristas 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 – (...);

4 – (...);

5 – (...).

6 – (...)" (sublinhado nosso).

Assim, da norma transcrita aparentam decorrer *competências reservadas exclusivas* da PJ quanto à investigação de determinadas tipologias de crime. A este propósito MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE escreve:

“A competência de investigação criminal da PJ é *reservada e deferida*. A PJ *não detém competência exclusiva* de investigação criminal em qualquer tipologia criminal, porque essa competência exclusiva implica o poder de direcção da investigação que está atribuído à AJ competente em cada fase do processo – ex vi do n.º 1 do art. 2 da LOIC no respeito pelos artigos 219.º, 202.º, 203.º e 32.º da CRP, sem se olvidarem os artigos 9.º, 48.º, 56.º, 262.º, n.º 2, 263.º, 288.º, n.º 1, 290.º n.º 2 e 340.º do CPP”³²¹.

O autor procura sustentar, com o poder de direcção das AJ e dependência funcional dos OPC, a ideia de inexistência no nosso ordenamento jurídico de qualquer OPC com competência exclusiva, defendendo que esta deve ser encarada como uma competência reservada não exclusiva. Mais refere o autor que uma incorreta interpretação pode acentuar o perigo de *policização* da investigação criminal e ainda que o artigo 7.º, n.º 2 da LOIC, quando compreendido no sentido de conferir competência exclusiva à PJ para a investigação de determinadas tipologias de crime é um artigo ferido de ilegalidade e inconstitucionalidade.

No mesmo sentido, PAULO PINTO ALBUQUERQUE e JORGE DOS REIS BRAVO referem:

“(…) a circunstância de um OPC atuar no âmbito de competência material ou territorial de outro OPC não obsta à validade no âmbito dos atos praticados, uma vez que não há um OPC natural”³²².

³²¹ Cf. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., pp. 538-546.

³²² Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal*, ... op.cit., p. 191.

Além dos autores citados, também o Tribunal da Relação de Lisboa³²³ já se debruçou sobre esta matéria num processo-crime onde estaria em causa a investigação de, entre outros, crimes de corrupção e associação criminosa (crimes de catálogo previstos no artigo 7.º n.º 2 da LOIC), tendo a prática dos atos de investigação sido delegados na PSP - Comando Metropolitano de Lisboa. Assim, segundo a decisão jurisprudencial:

“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 M.º.P.º. enquanto detentor originário da investigação, entenda e ordene a realização de diligências de investigação desses crimes de área reservada, a OPCs diferentes, uma vez que a própria Lei Penal não faz qualquer distinção entre os OPCs”.

Mais resultando deste Acórdão:

“(…) esta LOIC tem cariz administrativo, regulador das funções dos respectivos OPCs e, nunca poderia derrogar disposições legais do C.P.P. e da própria Constituição da República. Essa é também a razão da inexistência na própria lei regulamentadora – LOIC – de sanção para as situações em que um OPC intervenha em investigação de crime que não é da sua área reservada (…)”.

Em resumo, para os defensores desta *primeira corrente*, a violação de competências de investigação por delegação, em bom rigor, não existe, visto que o MP, enquanto órgão que dirige a investigação, pode delegar competências no OPC que entender estar em melhores condições para prosseguir com a investigação, tendo assim a LOIC um carácter marcadamente administrativo e uma vez que para a sua violação não se encontra prevista qualquer consequência naquele diploma legal, a validade dos atos praticados não é afetada.

Por outro lado, temos uma *segunda corrente* que defende que a LOIC tem carácter obrigatório enquanto lei emanada pela AR em matéria de investigação criminal, congregando um conjunto de normas também de carácter processual às quais o MP se encontra vinculado pelo princípio da legalidade.

Nesse sentido, MARIA JOÃO ANTUNES advoga que as competências investigatórias das polícias decorrem da LOIC, funcionando esta lei, à semelhança das leis orgânicas e estatutárias, como complementares ao CPP, referindo que:

³²³ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha], de 09.06.2016, processo n.º 50/14.0SLLSB-YL1-9, relatado pela Juíza Maria do Carmo Ferreira [Consult. 07.01.2024]. Disponível em <http://www.dgsi.pt>.

“(…) o CPP não atribui competências processuais especificamente a uma qualquer polícia, resultando antes que o estatuto de órgão e de autoridade de polícia e as respetivas competências decorrem da lei, nomeadamente da *Lei de organização da investigação criminal* (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto – artigos 3º a 9º) e das leis próprias daqueles órgãos e autoridades”³²⁴.

A abordagem da autora, leva-nos a crer que, contrariamente ao citado pelo Acórdão da Relação de Lisboa, a LOIC é uma lei com força processual e não meramente administrativa³²⁵. Também ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR escreve que a norma do artigo 55.º do CPP: “(...)deve ser actualmente integrada e completada pelas disposições da LOIC (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto) e pelas disposições das leis orgânicas dos diversos órgãos de polícia criminal”³²⁶.

Por conseguinte, continuando a incursão doutrinária, PAULO DÁ MESQUITA expressa-se inequivocamente no sentido de atribuir obrigatoriedade ao cumprimento da LOIC, vejamos o escrito pelo autor:

“A lei define também a divisão de competências em sentido não técnico entre órgãos de polícia criminal, que, não afectando a competência funcional exclusiva do Ministério Público, condiciona-a ao eliminar a discricionariedade na designação do concreto órgão de polícia criminal na medida que entre estes existe uma divisão de *competência para coadjuvação*”³²⁷.

Se dúvidas ainda permanecessem acerca da posição do autor, este dissipa-as ao referir:

“Estando delimitadas na lei as competências dos órgãos de polícia criminal, a margem de decisão do Ministério Público cinge-se à opção de encarregar o órgão de polícia criminal com competência para a coadjuvação no caso concreto da prática de actos de inquérito (...) ou concentrar a investigação no próprio Ministério Público”³²⁸.

Sem prescindir, também JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO posicionam-se no mesmo sentido ao afirmar a obrigatoriedade das regras de divisão de competências de investigação estabelecidas pela LOIC, referindo:

“Havendo pluralidade de órgãos de polícia criminal a quem à partida e em abstrato, possa ser feita a delegação, deverá o Ministério Público, antes de mais, obediência a eventuais normas legais que reservem a competência (delegada) para a investigação a determinado órgão de

³²⁴ Cf. ANTUNES, Maria João, *Direito Processual Penal*, ... op.cit., pp. 75-76.

³²⁵ Neste sentido também FERNANDES, Catarina, *Âmbito da direcção efectiva do inquérito e da delegação de competências nos órgãos de polícia criminal. Enquadramento jurídico, prática e consequências processuais* [em linha], in Formação Ministério Público, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020. Disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx>, pp. 55-57.

³²⁶ Cf. GASPAR, António Henriques [et al.], *Código de Processo Penal Comentado*, 4.ed. Coimbra: Almedina, 2022, p.158.

³²⁷ Vide MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal*, ... op.cit., p. 146.

³²⁸ *Idem*, *ibidem*.

polícia criminal. É o que sucede relativamente a um largo conjunto de crimes (*vl. g.*, crimes dolosos contra a vida, escravidão, de contrafação de moeda, de associação criminosa, de branqueamento, de corrupção, de peculato, de terrorismo, etc.), expressa e absolutamente reservados à Polícia Judiciária: «É da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes (...)» (art. 7.º/2 da LOIC). Norma *legal* que, até pelo tom que adota, de forma alguma pode ser encarada como mera recomendação do legislador, que o Ministério Público pode ou não seguir conforme o seu alvedrio, mas como injunção imperativa que deve ser estritamente obedecida. De modo que se o Ministério Público confiar a investigação a órgão de polícia criminal diferente da PJ nessa sua área da competência reservada, como sucede amiúde (*vl. g.*, entregando a investigação de crimes de terrorismo à GNR ou crimes de corrupção à Autoridade Tributária), ocorrerá violação do regime normativo relativo à investigação criminal – e portanto, como é evidente, de carácter processual penal, e não administrativo – que ditará a irregularidade dos atos processuais praticados pelo órgão de polícia criminal incompetente”³²⁹.

Encontrando-se expostas as duas posições contrárias existentes nesta matéria, pelo que a adoção de uma ou outra irá permitir responder à questão nuclear deste estudo: *existem verdadeiramente competências pré-estabelecidas de investigação de crimes tributários e crimes económico-financeiros? Quais são as consequências da violação das normas de divisão de competências nestas matérias?*

Note-se que, esta discussão assenta na previsão de crimes (de catálogo) cuja investigação estará, pela LOIC, exclusivamente cometida à PJ. Por outro lado, no que toca à violação de competências de investigação especificamente em matéria de crimes tributários, cujas regras de divisão se encontram fixadas pelo artigo 40.º, n.º 2 e 41.º, n.º 1 do RGIT, não encontramos discussão na doutrina ou na jurisprudência. A inexistência de discussão na matéria da investigação dos crimes tributários eventualmente poderá ter como razão o facto de, até hoje, não se terem suscitado questões de delegação dos atos de inquérito de crimes tributários em OPC diferentes dos designados como competentes pelo artigo 40.º, n.º 2 e 41.º, n.º 1 do RGIT. Ainda assim, levanta-se a questão de saber se, por identidade de razão, uma eventual violação das regras de distribuição de competências de investigação de crimes tributários, deverá ter o mesmo tratamento que a violação das regras de divisão de competências de investigação de crimes comuns.

³²⁹ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo; BRANDÃO, Nuno, *Direito Processual Penal*, ... op.cit., pp. 163-165.

Como já temos vindo a referir, em relação aos crimes comuns, o artigo 7.º, n.º 2 da LOIC estabelece a competência exclusiva da PJ para a investigação de determinadas tipologias de crime³³⁰, por outro lado, nos artigos 40.º, n.º 2 e 41.º, n.º 1 do RGIT, o que temos é uma presunção de delegação de competências, por decorrência legal³³¹, que configura uma modalidade da delegação genérica de competências³³², tratando-se de situações jurídicas distintas.

Assim, embora admitamos que a expressão *“competência reservada da (...), não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes:”* é distinta da expressão *“presume-se delegada a prática dos atos de inquérito dos crimes tributários”*, no nosso entender, o RGIT, no artigo 40.º, n.º 2 e 41.º ao expressamente determinar as entidades policiais a quem cabe a competência da prática delegada das diligências de inquérito, não confere qualquer margem discricionária ao MP de escolher a polícia que entenda estar em melhores condições para prosseguir com as investigações naquela matéria, permitindo apenas ao MP escolher se quer manter delegada a competência de investigação nos órgãos indicados pelo RGIT ou se quer ser ele próprio a investigar, ilidindo a presunção³³³.

A nossa posição é reforçada pelo próprio artigo 4.º da LOIC, que além de expressar a existência de princípios de especialização e racionalização que estão subjacentes à atividade dos OPC de competência específica, determina no seu n.º 2 que: *“(...) os órgãos de polícia criminal de competência genérica abstêm-se de iniciar ou prosseguir investigações por crimes que, em concreto, estejam a ser investigados por órgãos de polícia criminal de competência específica”*³³⁴.

Face ao exposto, as disposições que definem competências de investigação de crimes tributários devem ser conjugadas com a LOIC uma vez que esta visa disciplinar e definir a organização da investigação criminal³³⁵. Assim, face à técnica legislativa utilizada e às disposições conjugadas do RGIT e da LOIC, parece ser a intenção do legislador atribuir uma *competência de investigação tendencialmente exclusiva aos órgãos da AT e da SS para atos de inquérito em crimes*

³³⁰ Além das demais matérias de reserva da PJ previstas nos artigos 7.ºs 3 e 4 da LOIC.

³³¹ Decorre do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10.03.1998 citado por CATARINO, João Ricardo; VICTORINO, Nuno, *Direito Sancionatório Tributário*, ... op.cit., p. 404: “Tratando-se de uma delegação de competências *ope legis*, ela funciona independentemente de qualquer ato expresso nesse sentido, pelo que os órgãos identificados no n.º 2 podem exercer a todo o tempo as competências atribuídas ao MP suscetíveis de integrar o n.º 1 do artigo 270.º do CPP.”

³³² Recorde-se que em matéria de crimes económico-financeiros também a PJ tem competência presumida em relação aos crimes da sua competência reservada, contudo a presunção não decorre da lei, mas sim da circular n.º 6/02 de 11.03.2002 da PGR.

³³³ Poderes da AT, SS e GNR que são reforçados na jurisprudência, pelo que, decorre do já citado Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra [em linha], de 28.04.2010, ... op.cit.: “[...]a realização dos actos de inquérito, em processo relativo a crime tributário, por parte da respectiva entidade administrativa são actos praticados a coberto da legitimidade do Ministério Público. Deste modo não constitui nulidade do processo o facto do mesmo ter sido instaurado e tramitado, pelos serviços da administração fiscal, à revelia do Ministério Público”.

³³⁴ Embora os núcleos investigatórios da AT e SS não possam ser considerados OPC propriamente ditos, pelos motivos já referidos acima, estes são, para fins de investigação de crimes tributários, órgãos equiparados. Assim face a especificidade da matéria no qual atuam, e por força da taxatividade no elenco dos OPC de competência genérica (artigo 3.º, n.º 1 da LOIC), os núcleos de investigação da AT e SS são inequivocamente equiparados a OPC de competência específica (*vide* artigo 3.º n.º 2 da LOIC).

³³⁵ Relembre-se o artigo 7.º n.º 4 da LOIC, que atribui competência de investigação à PJ quando estejam em causa crimes tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros) ressalvando a competência da GNR nesta matéria, se aquele OPC tiver colhido primeiro a notícia de crime.

tributários, exclusividade essa que só poderá ser derrogada uma vez ultrapassado o limiar quantitativo dos 500.000,00€ (quinhentos mil euros), passando a investigação para a alçada da PJ.

Em suma, encontram-se expostas as duas posições contrárias acerca da divisão de competências de investigação e a sua imperatividade, cuja matéria controvertida tem por base a atribuição de competência exclusiva à PJ para a investigação de determinadas tipologias de crime, equacionando-se esta discussão aproveitar *mutatis mutandis* para a investigação específica dos crimes tributários devido à competência dos órgãos da AT, da SS e ainda da GNR (em matéria aduaneira, quando tenha colhido a notícia do crime), que entendemos poder ser encarada como *tendencialmente absoluta*.

9. A violação de competências de investigação: o caminho para a tomada de uma posição

Encontrando-se expostas as posições doutrinárias acerca da violação de competências de investigação e também aquela que foi a posição do Tribunal da Relação de Lisboa³³⁶, iremos ao longo do próximo tópico discorrer sobre todas as questões necessárias para determinar se o artigo 7.º, n.º 2 da LOIC e os artigos 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT estabelecem (ou não) um regime de divisão de competências de investigação inderrogável pelo MP. Para a tomada de uma posição, teremos de nos debruçar sobre duas dimensões, que são elas: as *relações estabelecidas entre o Direito Processual Penal e as figuras jurídicas do Direito Administrativo*; e os *princípios e dimensões constitucionais inerentes à investigação e à determinação de competências de investigação*.

9.1. As relações estabelecidas entre Direito Processual Penal e as figuras jurídicas do Direito Administrativo

A adoção de uma posição acerca de quais as consequências da violação de competências implica o conhecimento das figuras jurídicas que dão corpo à matéria controvertida. No nosso ordenamento jurídico temos um modelo de cooperação entre AJ e OPC e como nos escreve DAMIÃO DA CUNHA:

“(…) a compreensão do modelo estabelecido no CPP depende também da compreensão de conceitos legalmente utilizados que dão cunho a esse mesmo modelo. O CPP utiliza, a este propósito, conceitos como «coadjuvação», «direção», «dependência funcional»,

³³⁶ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha], de 09.06.2016, ... op.cit.

«delegação», portanto conceitos que, como é fácil ver, pertencem os quadros dogmáticos do direito administrativo”³³⁷.

Face ao referido pelo autor, cumpre-nos reforçar que devemos ter em consideração que os vários ramos do Direito são parte integrante de um só sistema jurídico, motivo pelo qual as regras se vão adaptando consoante as finalidades da área do Direito. Assim, figuras como a “coadjuvação”, a “dependência funcional”, a “competência” e a “delegação de competência”, surgem no processo penal e processo penal tributário sob a mesma base ideológica do ramo da qual são oriundas, o Direito Administrativo.

9.1.1. A relação de coadjuvação entre autoridades judiciárias e polícias

O conceito de *coadjuvação* revela-se muito importante, para entendermos a relação estabelecida entre as AJ, os OPC e as entidades equiparadas.

No nosso processo penal o conceito de coadjuvação é utilizado pelo legislador para dois tipos de relação que são substancialmente distintas e como tal não devem ser confundidas. Em primeiro lugar, surge associado a um direito de auxílio detido pelos tribunais e autoridades judiciárias, nesse sentido, estabelece o artigo 9.º, n.º 2 do CCP: “*No exercício da sua função, os tribunais e demais autoridades judiciárias têm direito a ser coadjuvados por todas as outras autoridades; a colaboração solicitada prefere a qualquer outro serviço*”.

Neste contexto, a utilização do termo coadjuvação, tem o significado de cooperação, sendo a expressão de uma emanção mais geral do dever de auxílio para com a realização da justiça que impende sobre todas as pessoas singulares ou coletivas do direito público ou privado³³⁸. Este tipo de *coadjuvação* surge na relação entre órgãos independentes na sequência de uma solicitação de colaboração por parte das autoridades judiciárias ou tribunal e que se esgota com a prática do ato solicitado ou conjunto de atos sem ter subjacente uma lógica de continuidade.

Em segundo lugar, a aceção *coadjuvação* é também utilizada pelo legislador para se referir ao nexó relacional que é estabelecido entre AJ e OPC, sendo a norma mais expressiva daquela relação a que resulta do artigo 55.º, n.º 1 do CPP, que estabelece: “*Compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à realização das finalidades do processo*”.

³³⁷ Vide CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público*, ... op.cit., pp. 107-108.

³³⁸ Neste sentido, vide CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 3.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 793.

Embora haja esta proximidade semântica, este tipo de relação não se confunde com a mera cooperação ou colaboração. Nesse sentido, vejamos o escrito por GERMANO MARQUES DA SILVA:

“A utilização do vocábulo no art. 55.º, n.º 2, parece ser a aplicação a uma situação particular do princípio decorrente do art. 9.º, n.º 2, por uma parte, mas tem também o efeito de atribuir aos órgãos de polícia criminal uma competência de coadjuvação às autoridades judiciais com vista à realização das finalidades do processo”³³⁹.

No sentido acima avançado e fruindo dos ensinamentos de DAMIÃO DA CUNHA³⁴⁰, o autor defende que do artigo 9.º, n.º 2 do CPP resulta um *direito de coadjuvação* pertencente às AJ e tribunais, cujos contornos são diferentes de uma *competência de coadjuvação* dos OPC.

Face ao exposto, partilhamos o entendimento de que o *direito de coadjuvação* em bom rigor não é uma coadjuvação mas sim uma colaboração para um ato ou conjunto de atos onde não está subjacente uma lógica de assistência em continuidade. Por outro lado, a verdadeira coadjuvação, será a designada *competência de coadjuvação*, que norteia de uma forma geral a relação estabelecida entre AJ e os OPC.

Por conseguinte, é com a índole de competência de coadjuvação que o conceito surge como importado do Direito Administrativo. Neste ramo, SÉRVULO CORREIA refere que:

“A coadjuvação consiste numa relação interorgânica que exprime uma forma de colaboração institucionalizada entre um órgão dominante (coadjuvado) e um órgão auxiliar (coadjutor) na prática de atos internos e externos”³⁴¹.

Por sua vez, acerca deste vínculo relacional, PAULO OTERO, complementa o que antecede:

“Esta relação de coadjuvação tem como objectivo que um órgão principal possa ser auxiliado no exercício das suas funções por outro órgão. O auxílio que o coadjutor presta, resulta diretamente da lei, sem necessidade de qualquer manifestação de vontade do coadjuvado”³⁴².

Fruindo dos contributos transcritos, facilmente nos apercebemos que efetivamente a figura jurídica da coadjuvação administrativa apresenta contornos idênticos à *coadjuvação* dos OPC em relação às AJ e às finalidades do processo penal, embora tenhamos de ter em consideração algumas adaptações inerentes ao ramo do Direito onde têm lugar. Assim, no processo penal são algumas as particularidades a ter em conta: o facto da *competência de coadjuvação* tratar-se de uma relação estabelecida sempre entre órgãos totalmente independentes hierarquicamente; o facto de ter em

³³⁹ Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português*, ... op.cit., p. 274.

³⁴⁰ Cf. CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público*, ... op.cit., pp. 108-113.

³⁴¹ Vide CORREIA, J. M. Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ed. Coimbra: Almedina, 2021, p. 408.

³⁴² Cf. OTERO, Paulo, *A Competência delegada no direito administrativo português: conceito, natureza e regime*, Lisboa: AAFDL, 1987, pp. 57-59.

vista a prática de atos num processo-crime em concreto e não a prática de atos internos; e o facto de o coadjutor (OPC) estar na dependência funcional do coadjuvado (AJ), que é detentor do poder de direção da fase processual.

Sem prescindir, acrescentamos que o campo de atividade do coadjutor (OPC) no processo penal será, em parte considerável, a prática de atos dentro da esfera de competências do órgão coadjuvado (AJ). Nesse sentido, referem-nos FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS³⁴³ que a coadjuvação consiste numa relação entre dois órgãos com iguais competências legais, contudo, e para evitar sobreposição desnecessária de tarefas, reserva-se ao órgão coadjuvado a prerrogativa de determinar quais as tarefas que devem ser levadas a cabo pelo coadjutor na sua normal atividade³⁴⁴.

Face ao mencionado, como resumo deste tipo relacional, reproduzimos o escrito por DAMIÃO DA CUNHA, que nos diz que a competência de coadjuvação:

“Traduz-se, exatamente, na situação de se conferir legalmente a um determinado órgão uma função de auxílio a um outro órgão no exercício de determinados poderes; por outras palavras, a competência de coadjuvação significa que, ao lado de um órgão a quem foram cometidas determinadas tarefas e poderes e que, em termos jurídicos, é o órgão titular da competência, surge um órgão que, através da figura da coadjuvação, acaba por ter uma mesma esfera de actividade que pode exercitar com o órgão principal”³⁴⁵.

Verificamos de facto que a atividade de algumas polícias em matéria de investigação de crimes tributários e económico-financeiros, em tudo se assemelham a um conjunto de tarefas cujo poder-dever de as praticar cabe à AJ competente, de modo que, se recorrermos, como exemplo, às tarefas da PJ no processo penal, apuramos que a própria existência desta polícia visa essencialmente a prática de atos de inquérito³⁴⁶, atos esses para os quais é competente, mas cuja titularidade originária da competência pertence ao MP ou se verifica apenas como *competência de coadjuvação*.

É neste contexto relacional de coadjuvação ou assistência entre AJ e OPC que surge a *delegação de competências*, tratando-se estas de figuras jurídicas intrinsecamente relacionadas. Porém, devemos considerar que a coadjuvação e a delegação não se tratam da mesma realidade

³⁴³ Cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ed. Reimp. Coimbra: Almedina, 2022, p. 98.

³⁴⁴ Vide também OTERO, Paulo, *A Competência delegada*, ... op.cit., p. 57, e ainda SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português*, ... op.cit., p. 274.

³⁴⁵ Cf. CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público*, ... op.cit., p. 111.

³⁴⁶ Assim, artigo 2.º da LOPJ.

jurídica, sendo que o cúmulo entre as duas figuras é possível e frequente. A este propósito passamos a citar o escrito por PAULO OTERO:

“A admissibilidade do cúmulo das figuras da coadjuvação e da delegação sobre a mesma matéria, leva necessariamente à conclusão que o coadjutor não tem competência para praticar todos os tipos de actos do coadjuvado. Caso contrário, a delegação não teria objeto, sendo por isso impossível”³⁴⁷.

Em resumo, a *competência de coadjuvação* dos OPC tem um carácter mais geral e visa investi-los numa qualidade de órgãos auxiliares das AJ na realização das finalidades do processo. No que toca à prática de atos relacionados com o processo, enquanto coadjutores, os OPC irão ter um limite, sendo que, a partir desse limite, carecerão de uma delegação de poderes para atuarem de forma válida, sem extravasar o seu próprio leque de competências. Nesse sentido, vejamos o referido por PAULO DÁ MESQUITA:

“(…) a atribuição da competência de coadjuvação aos órgãos de polícia criminal, fora do quadro de urgência e perigo na demora, depende da mediação do Ministério Público através do despacho de *delegação de competências*”³⁴⁸.

A nosso ver, além das medidas cautelares e de polícia³⁴⁹, podem surgir outros atos que cabem na competência de coadjuvação dos OPC, sem ser necessária delegação, embora seja difícil determinar quais os atos que os OPC podem praticar enquanto entidades legalmente investidas na qualidade de coadjutor e quais os atos para os quais necessariamente terá de ser delegada competência. Assim, na nossa perspetiva, a competência de coadjuvação estender-se-á, tão só, às seguintes atividades:

- evitar a prática de crime ou minimizar os seus efeitos³⁵⁰;
- recolha em permanência da notícia do crime;
- medidas cautelares e de polícia³⁵¹;
- proceder a diligências preventivas, administrativas ou informativas para atos específicos que não careçam de delegação de poderes;

³⁴⁷ Cf. OTERO, Paulo, *A Competência delegada*, ... op.cit., pp. 57-59.

³⁴⁸ Vide MESQUITA, Paulo Dá, *Polícia Judiciária e Ministério Público*, ... op.cit., p. 91.

³⁴⁹ A este propósito vide NUNES, Duarte Alberto Rodrigues, *Curso de Direito Processual Penal 1*, ... op.cit., p. 310: “Em sede de inquérito, para além dos atos que possam praticar por via de delegação de competência nos termos do art. 270.º do CPP (ou, em sede de instrução, nos termos do art. 290.º, n.º 2), os OPC podem, mesmo por iniciativa própria, colher notícias de crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os atos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova (cfr. art. 55.º, n.º 2) (...)”.

³⁵⁰ PAULO PINTO ALBUQUERQUE e JORGE DOS REIS BRAVO designam estas tarefas como *competências administrativas de prevenção de perigos* vide ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal*, ... op.cit., p. 191.

³⁵¹ Cf. Paulo Dá, *Polícia Judiciária e Ministério Público*, ... op.cit., p. 84: “os actos regulados na lei processual e que podem ser praticados por iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal não são originariamente actos processuais, mas podem e visam a integração processual a ser operada pelas autoridades judiciárias”.

- e na prática de atos marcadamente operacionais cujo auxílio tenha sido suscitado pelo MP, por outra AJ, ou mesmo por outro OPC em quem tenha sido delegada competência para a investigação³⁵².

Face ao exposto, importa termos sempre em atenção que as atuações elencadas, que cabem na competência de coadjuvação prévia à delegação, não devem ser confundidas com a delegação para a prática de atos específicos perfeitamente delimitados e com a coadjuvação que decorre de uma delegação genérica de competências.

Por fim, embora deva ser tido em conta o elenco de atividades apresentado, devemos também ter em consideração que, na prática, nem sempre é fácil determinarmos qual a fronteira entre as diligências investigatórias que efetivamente tem de ser delegadas e quais aquelas em que é suficiente a competência de coadjuvação geral dos OPC³⁵³.

9.1.2. A figura jurídica da Delegação de Competências

Ao longo deste trabalho, foram várias as referências à *delegação de competências ou de poderes* – que para a nossa dissertação devem ser entendidos enquanto sinónimos – e como acima referimos, devemos observar que, na investigação criminal, a delegação pode ser realizada para atos específicos, decorrendo esta possibilidade do artigo 270.º, n.º 1 do CPP, ou pode ser realizada de forma genérica, de acordo com o n.º 4 do mesmo artigo.

A delegação genérica de competências deve ser o principal foco da nossa atenção, por ser a forma legalmente prevista para a delegação global das diligências de investigação. A este propósito, passamos a citar JORGE DE FIGUEIREDO DIAS E NUNO BRANDÃO:

“A forma própria de o Ministério Público encarregar um dado órgão de polícia criminal de proceder a uma certa investigação é a delegação de competências, nos termos e com os limites definidos do art. 270.º, que, no n.º 4, admite a possibilidade de tal delegação ser efetuada por despacho de natureza genérica, em função dos tipos de crime ou dos limites das penas aplicáveis aos crimes em investigação”³⁵⁴.

³⁵² Quando falamos em atos operacionais estamos a referir-mo-nos, a título de exemplo, ao auxílio dos OPC para disponibilizar meios humanos para o cumprimento de um mandado de busca ou detenção ou para garantir a segurança de uma determinada diligência de identificação.

³⁵³ Vejamos, a título de exemplo, o controlo e monitorização de escutas telefónicas cujo regime se encontra estabelecido nos artigos 187.º e 188.º do CPP. O próprio artigo 188.º estabelece que a interceção, gravação e conhecimento do conteúdo seja realizado por um OPC, significando que esta, a partida, já é uma tarefa que cabe nas competências de coadjuvação do OPC, não se vislumbrando necessário que o MP delegue num determinado OPC a monitorização da interceção, bastando para o efeito que, por algum meio, solicite a sua participação.

³⁵⁴ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo; BRANDÃO, Nuno, *Direito Processual Penal*, ... op.cit., pp. 163-164.

Como é fácil percebermos, estamos novamente perante uma figura jurídica do Direito Administrativo³⁵⁵ e nesse contexto SÉRVULO CORREIA refere-nos que esta consiste num “(...) ato pelo qual um órgão competente para a prática de certo ou certos tipos jurídicos permite um outro órgão ou agente, indicado por lei, que os pratique também”³⁵⁶.

No mesmo sentido, FREITAS DO AMARAL define a delegação de competências da seguinte forma: “é o acto pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem actos administrativos sobre a mesma matéria”³⁵⁷.

Recordamos que, quando falamos na delegação de competências no processo penal e processo penal tributário, estamos a escrutinar a relação jurídica refletida num ato administrativo de delegação, em que um órgão que é competente para a prática de atos de inquérito (MP – órgão autónomo pertencente à administração da justiça) delega noutro órgão (de uma pessoa coletiva distinta) poder para praticar essa competência no seu lugar³⁵⁸, sendo que, essa relação ocorre e produz efeitos única e exclusivamente num processo-crime em concreto.

Note-se que, o CPP não estabelece um regime jurídico para a delegação de competências ou de poderes, ausência essa que se deve ao facto de tratar-se de uma figura importada de outro ramo do Direito, nesse sentido, FREITAS DO AMARAL refere:

“Consideramos agora os principais aspectos do regime jurídico da delegação de poderes no actual direito português.

Durante algumas décadas, a figura da delegação de poderes só era admitida em certos e determinados diplomas legais. Hoje, porém, ela é genericamente regulada por um diploma básico – o CPA (arts. 44.º a 50.º) (...)”³⁵⁹ (sublinhado nosso).

Por conseguinte, no Direito Administrativo vários autores apontam essencialmente três requisitos³⁶⁰ para a validade da delegação de competências ou poderes:

- em primeiro lugar, é necessária a existência de dois órgãos ou um órgão e um agente, independentemente de pertencerem à mesma pessoa coletiva ou a pessoa coletiva distinta, sendo que, destes dois órgãos, um será o normalmente competente (o delegante) e outro o eventualmente competente (o delegado);

³⁵⁵ Em sentido contrário CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público*, ... op.cit., p. 124.

³⁵⁶ Cf. CORREIA, J. M. Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, ... op.cit., p. 408.

³⁵⁷ Vide AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ed. Coimbra: Almedina, 2015, p. 694.

³⁵⁸ Recorde-se que a delegação nos crimes tributários decorre de disposição legal vejamos os artigos 35.º, n.º 2 e 40.º, n.º 2 do RGIT.

³⁵⁹ Cf. AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, ... op.cit., p. 694.

³⁶⁰ Vide AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, ... op.cit., pp. 694-695 e FONSECA, Isabel Celeste M., *Curso de Direito Administrativo: Teoria Geral da Organização Administrativa*, 1.ed. Coimbra: Gestlegal, 2020, pp 99-102.

- em segundo lugar, revela-se necessária a prática de um ato de delegação propriamente dito, entendido como aquele ato através do qual o delegante concretiza a delegação no delegado, permitindo-lhe a prática de atos em matéria para o qual o primeiro é competente;
- em terceiro lugar, existência de uma lei que preveja expressamente a possibilidade delegar poderes noutro órgão (designada como *lei de habilitação*).³⁶¹ Sendo que, segundo PAULO OTERO tratar-se-á de uma lei com carácter bifrontal: *“fundamenta o poder de delegar por parte do delegante e, simultaneamente, a competência do órgão delegado”*³⁶².

Estes requisitos são facilmente verificados da leitura dos artigos 44.º a 50.º do CPA e se nos debruçarmos sobre a delegação de poderes que ocorre em matéria de investigação criminal, conseguimos identificar que são elementos que também estão (e devem estar) presentes. Ora vejamos:

- quanto ao primeiro requisito, no processo penal e processo penal tributário temos sempre os dois órgãos, o MP titular originário da competência (delegante) e uma polícia na qual é delegada a investigação (o delegado);
- quanto ao segundo requisito, a delegação de poderes de investigação terá de ocorrer por despacho³⁶³ face ao disposto no artigo 97.º, n.º 3 do CPP, aplicável no processo penal tributário por força do artigo 3.º, alínea a) do RGIT, consubstanciando este o ato de delegação propriamente dito;
- quanto ao terceiro requisito, em matéria de investigação criminal, nomeadamente em sede de inquérito, verificamos também existirem leis habilitantes. Assim, as normas que preveem a possibilidade de estar em causa competências delegáveis são comuns a todos os tipos de crimes, independentemente da sua subcategorização, sendo a norma habilitante a que decorre do artigo 270.º do CPP,

³⁶¹ A necessidade destes três requisitos essenciais decorre também do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo [em linha], de 22.09.1998, processo n.º 043105, relatado pelo Juiz Pires Esteves [Consult. 02.01.2024]. Disponível em <http://www.dgsi.pt>.

³⁶² Cf. OTERO, Paulo, *A Competência delegada*, ... op.cit., p. 121.

Esta interpretação da lei de habilitação como sendo bifrontal ou bidimensional é uma questão sem grande controvérsia, contudo importa termos em consideração que nada impede que o fundamento do poder de delegar pelo delegante e a suscetibilidade de um órgão poder receber a delegação, decorram de diferentes normas. Por outras palavras, em matéria de habilitação, podemos ter o caso de haver uma norma que preveja somente a questão de estar em causa um poder delegável (norma habilitante ativa) sem especificar o órgão, que careça de ser complementada por uma segunda norma que determine quem é o órgão suscetível de receber a competência em delegação (norma habilitante passiva), sendo ambas normas/leis habilitantes, como demonstraremos adiante.

³⁶³ Sem prejuízo da existência de diretivas e circulares na matéria que permitam aos OPC iniciar as investigações.

permitindo, em sentido amplo, a delegação nos OPC³⁶⁴ quanto à realização de qualquer diligência de investigação relativa ao inquérito. Mas não devemos ficar por aqui, conforme escreve PAULO OTERO deveremos ter bem presente que: *“A lei de habilitação não se limita a atribuir o poder de delegar a um órgão, ela identifica, igualmente, o destinatário do acto de delegação. A lei reduz a liberdade de escolha do delegante ao estabelecer os requisitos que deve possuir o delegado ou individualizando-o”*³⁶⁵.

Por esse motivo, em matéria criminal e em função de áreas de intervenção criminal, existem também normas (que devem ser encaradas como normas habilitantes) que indicam qual o órgão (OPC ou entidade equiparada), em concreto, em quem deve ser delegado o poder investigatório. Estando em causa a prática de um crime tributário será norma habilitante (passiva) o artigo 41.º do RGIT, ao estabelecer quais são os órgãos suscetíveis de receber a competência delegada. Por outro lado, estando em causa outro tipo de criminalidade (genérica), onde se insere a criminalidade económico-financeira, as normas habilitantes (passivas) serão as que decorrem dos artigos 6.º, 7.º e 8.º da LOIC, por serem estas que legitimam os órgãos aí elencados a serem potenciais recetores da competência, se esta for objeto de delegação.

Uma vez analisados os requisitos essenciais da *delegação de competências* nos dois ramos do Direito em estudo, cumpre ainda assinalarmos que existe todo um conjunto de outras características da delegação de competências de investigação que permitem-nos concluir que esta figura jurídica assenta nos mesmos pressupostos e nas regras administrativas que sejam compatíveis com aquele ramo onde se insere. São manifestação do afirmado o facto de:

- no processo-crime o ato de delegação criar entre o delegado e o delegante uma relação jurídica nova, que não é uma relação hierárquica, à semelhança do que sucede no ramo administrativo³⁶⁶;
- em ambos os ramos, a delegação criar para o delegado o poder-dever de exercer a competência que foi objeto de delegação;

³⁶⁴ Havendo outras normas, que determinam especificamente quais os OPC em quem deve ser delegada a competência, é nosso entender que esta norma não pode possibilitar, por si só, a delegação em qualquer OPC.

³⁶⁵ Cf. OTERO, Paulo, *A Competência delegada*, ... op.cit., p. 133.

³⁶⁶ Vide OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, ... op.cit., p. 101.

- no processo-crime o delegante poder chamar a si o processo através da figura da *avocação* da competência delegada (*vide* o disposto no artigo 41.º do RGIT e artigo 2.º, n.º 7 da LOIC), sucedendo exatamente o mesmo no Direito Administrativo. Nesse sentido, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS referem o seguinte: “(...) o delegante tem o poder de avocar a competência delegada (artigo 49º, n.º 2). A avocação é o poder que o delegante tem de chamar a si o caso concreto ou procedimento (a condução ou a decisão, caso o procedimento já tenha sido concluído)”³⁶⁷;
- Em ambos os ramos o delegante tem o poder de dar instruções sobre o modo como deverão ser exercidos os poderes delegados³⁶⁸, contudo a possibilidade de o delegante emanar ordens ao delegado existe apenas no ramo administrativo, uma vez que, no processo penal, os OPC são detentores de autonomia técnica e tática, conforme decorre do artigo 41.º, n.º 5 do RGIT e artigo 2.º, n.º 5 da LOIC.

Sem prescindir, é importante considerar-mos que existem também características da delegação no Direito Administrativo que não se replicam no processo penal, atendendo às especificidades deste ramo que o tornam incompatível com, por exemplo: a possibilidade de o delegante *poder revogar, anular ou substituir os atos delegados*, com a prática dos atos exigir a menção da qualidade (uso de delegação); com o instituto da subdelegação; com a necessidade de publicação do ato de delegação, entre outros.

Pelo exposto, não nos restam dúvidas que a delegação que existe em investigação criminal no nosso ordenamento jurídico é uma delegação de competência administrativa adaptada às particularidades do direito processual penal e como tal assente na mesma figura jurídica que carece sempre de uma *lei habilitante*, que além permitir ao delegante que delegue os seus poderes, determina qual o órgão apto para receber o poder delegado.

9.1.3. O Princípio da Legalidade da competência do Direito Administrativo e a sua aplicabilidade em matéria de competência delegada de investigação

Avançando agora para a *competência* propriamente dita e respetiva determinação, devemos considerar que esta, enquanto conceito, anda de mão dada com o conceito de *atribuição*. A este

³⁶⁷ *Idem, ibidem.*

³⁶⁸ No processo penal esta ideia decorre do artigo 2.º n.º 7 da LOIC, ao passo que no Direito Administrativo resulta do artigo 49.º n.º 1 do CPA.

propósito, passamos a citar FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS³⁶⁹ que referem: “Atribuições são, (...) os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas coletivas públicas de prosseguir ou realizar”; ao passo que, fruindo da definição de JOAQUIM FREITAS DA ROCHA: “Entende-se por competência o conjunto ou complexo de poderes funcionais legalmente afetos a um determinado órgão administrativo para este prosseguir as funções que lhe estão juridicamente atribuídas”³⁷⁰.

Pelo exposto, não há dúvida que estão em análise conceitos ou figuras jurídicas do Direito Administrativo³⁷¹ e neste ramo, subjacente à determinação da competência, vários autores referem a existência de um *Princípio da legalidade da competência*, princípio esse que significa que a competência só pode ser conferida, delimitada ou retirada por lei³⁷², pelo que, daqui, decorrerão três corolários e nesse campo passamos a citar ISABEL CELESTE M. FONSECA:

- “a) **Em primeiro lugar**, a competência não se presume: só há competência quando a lei (ou regulamento) a conferem a um órgão (no entanto, pode haver competência implícita, deduzida de outras competências legais ou de determinados princípios do direito público).
- b) **Em segundo lugar**, a competência é imodificável: nem a AP nem os particulares podem alterar o conteúdo ou repartição de competências estabelecidas por lei.
- c) **Em terceiro lugar**, a competência é irrenunciável e inalienável: os órgãos não podem renunciar aos seus poderes, nem transmiti-los, salvo quando a lei o permitir (...)”³⁷³ (negritos do autor).

Realizando uma análise comparada com as competências de investigação no Direito Penal e Direito Penal Tributário, importa termos em consideração que a maior parte das diligências de investigação ocorrem durante a fase de inquérito³⁷⁴ e todo o poder de investigação concentra-se, em primeira linha, no MP, ficando o poder das polícias limitado à competência de coadjuvação que aquele órgão entenda por necessária ou que decorra da própria lei.

Face ao mencionado, o poder das polícias só terá uma expressão mais significativa quando surja a necessidade de uma participação mais interventiva na investigação que implique uma

³⁶⁹ Cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, ... op.cit., 66-67.

³⁷⁰ Cf. ROCHA, Joaquim Freitas da, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, ... op.cit., pp. 163-164.

³⁷¹ Os conceitos em estudo têm o seu enquadramento nas funções de administração e na ação administrar, a este propósito vide Otero, Paulo, *Manual de direito administrativo*, Volume I, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 19-21: (...) *administrar consubstancia uma atividade humana que, desenvolvida no âmbito de uma organização, envolve a gestão de recursos visando a satisfação de interesses*”.

³⁷² Para mais desenvolvimentos acerca de tipologias e complexidade das normas de competência administrativas vide OTERO, Paulo, *Manual de direito administrativo*, ... op.cit., pp. 191-197.

³⁷³ Cf. FONSECA, Isabel Celeste M., *Curso de Direito Administrativo*, ... op.cit., pp. 90-91; e ainda OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, ... op.cit., p. 69.

³⁷⁴ Recorde-se o estabelecido no artigo 262.º, n.º 1 do CPP.

delegação de competências, nos termos do artigo 270.º, n.º 4 do CPP. Ou seja, a competência de investigação das polícias é sempre uma competência delegada e não uma competência própria³⁷⁵.

Cumpre-nos assim perceber se esta competência das polícias na investigação deverá igualmente se reger pelo *princípio da legalidade de competência* acima referido. Quanto a nós, entendemos que este princípio vale integralmente em matéria de competências investigatórias, mesmo sendo estas delegadas, pelos seguintes motivos:

- em primeiro lugar, existem leis (o RGIT e a LOIC) que expressamente estabelecem a organização e divisão de competências investigatórias e a sua existência e criação tem em vista a função de conferir, delimitar ou retirar a competência da investigação;
- em segundo lugar, o MP encontra-se vinculado a exercer a ação penal orientado pelo *princípio da legalidade*, que nas palavras de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, significa:

“(…) nenhuma das suas decisões jurídico-processuais pode ser comandada pela livre discricionariedade, por considerações subjetivas ou pessoais, pela sua ideologia, pelas suas convicções ou mesmo por comandos, reais ou pretensos, da sua consciência ética. Só o podem ser pela sua discricionariedade vinculada, isto é, pela sua obediência à lei, aos juízos de valores legais e, sobretudo, aos programas político-criminais democraticamente definidos, aos quais o Ministério Público deve obediência e pelos quais tem de prestar contas”³⁷⁶.

Os imperativos de legalidade a que o MP está vinculado estendem-se a toda a sua atividade processual³⁷⁷ e tornam-se mais exigentes nas decisões para as quais não é dada uma margem de discricionariedade. Podemos concluir que se o legislador determina quem é a polícia competente para a investigação de um determinado tipo de crime tendo em conta a sua especialização (criando até um diploma próprio para o efeito) e o MP está constitucionalmente vinculado a um princípio de legalidade, não fará sentido que este possa livremente delegar a investigação na polícia que entender ser mais conveniente, visto que essa determinação da polícia competente já resulta previamente da lei.

³⁷⁵ Acerca dos conceitos de competência própria vs competência delegada vide CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, ... op.cit., pp. 360-363; e AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, ... op.cit., pp. 709-722.

³⁷⁶ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo, *Reflexões sobre as atribuições do Ministério Público Na Defesa Da Legalidade Democrática e na Execução da Política Criminal*, in Ministério Público: Que futuro?, 2.ed. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda: Procuradoria-Geral da República, 2013, pp. 163.

³⁷⁷ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo; BRANDÃO, Nuno, *Direito Processual Penal*, ... op.cit., p. 132.

É assim nosso entendimento que o *princípio da legalidade de competência* inerente à determinação de competências no Direito Administrativo valerá igualmente em matéria de competências de investigação, mesmo sendo estas competências delegadas.

9.2. Os princípios e dimensões constitucionais inerentes à investigação e à determinação de competências de investigação

Doravante, além da análise da origem das figuras jurídicas que são objeto da discussão, cumpre-nos perscrutar, em geral, todos os princípios de decorrência constitucional nos quais assenta a investigação e, em específico, os princípios que orientam a delegação da realização das diligências de investigação a determinado órgão.

9.2.1. Princípio da indisponibilidade de competências

Na doutrina discute-se a questão de este princípio poder ser encarado como incompatível com a existência de normas com força vinculativa que disciplinem a divisão de competências de investigação, argumentando os que advogam pela incompatibilidade que a existência de competências exclusivas ou absolutas de investigação de uma polícia colocariam em causa a qualidade do MP enquanto *dominus* do inquérito, uma vez que a direção da investigação é sempre da competência da AJ³⁷⁸.

Ao longo do estudo já nos debruçamos acerca da direção efetiva e direção formal da fase de inquérito que se encontra estritamente relacionada com esta questão. Quando abordamos aquela matéria quisemos transmitir a ideia de que a investigação tem muitas vezes a forte participação das polícias, no entanto, desde que não haja autonomia funcional em relação às AJ, entendemos que esse facto não implica necessariamente uma *policização* perigosa para o inquérito e para os direitos fundamentais dos sujeitos processuais. Nesta medida, é indiscutível que o poder de direção investido no MP, leva a que, ainda que não seja este órgão a realizar materialmente as diligências de investigação, esteja sempre incumbido da orientação e coordenação de toda a atividade investigatória e, em última análise, da decisão de acusar ou arquivar.

Sem prescindir, encaramos com certa normalidade o facto dos OPC ocuparem expressivamente o palco das investigações, vejamos nesta matéria o referido por PAULO DÁ MESQUITA acerca de um modelo que implica a desconcentração de competências em favor dos OPC:

³⁷⁸ Neste sentido, VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., pp. 538-546 e 554-556.

“Modelo que é dotado de plasticidade ao permitir que se atribua o encargo da realização da globalidade dos actos de investigação do processo aos órgãos de polícia criminal. Em consequência os órgãos de polícia criminal podem por força de despacho do Ministério Público efectuar a investigação de acordo com os respectivos conhecimentos técnicos próprios, daí que se afirme que o modelo comporta uma margem de adequação casuística aos meios disponíveis”³⁷⁹.

A desconcentração de competências existente no nosso processo penal é motivada pelos próprios conhecimentos e meios detidos pelos OPC³⁸⁰, mas esta não implica de modo algum a substituição do MP ou a sua desresponsabilização. Neste sentido, refere CUNHA RODRIGUES que à margem dos poderes de direcção estão “*questões de tática e estratégia policial, desde que umas e outras não tenham os respectivos pressupostos directa ou indirectamente definidos na Lei. As atribuições do Ministério Público devem entender-se como predominantemente referidas à direcção processual da investigação. Não compete a magistrados o empenho pessoal em acções de polícia, exepuados os casos que dirigem directamente a investigação criminal*”³⁸¹.

Complementando, decorre dos ensinamentos de ADRIANO SOUTO MOURA³⁸², que é a total substituição do MP pelos OPC que, ocorrendo, levará à violação do *princípio da indisponibilidade de competências*.

Por sua vez, DAMIÃO DA CUNHA, faz corresponder o *princípio da indisponibilidade de competências* com o *princípio da inderrogabilidade das competências* (princípio geral na organização administrativa) e nesse contexto a intervenção dos OPC “*(...) constitui, pois, uma excepção àquela inderrogabilidade e, por isso mesmo, é legitimante dessa intervenção*”³⁸³.

Assim, além do referido pelos autores, resulta também do Parecer do Conselho Consultivo da PGR³⁸⁴ o seguinte:

³⁷⁹ Cf. MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal*, ... op.cit., p. 115.

³⁸⁰ Neste sentido, MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal*, ... op.cit., p. 144: “O Ministério Público o *dominus do inquérito (Herrin des Ermittlungsverfahrens)* não está equipado, nem do ponto de vista material nem de pessoal, de meios que lhe permitam instruir por si mesmo todas as investigações, pelo que necessita da polícia como auxiliar”.

³⁸¹ Cf. RODRIGUES, Cunha, *A posição institucional e as atribuições do Ministério Público e das polícias de investigação criminal*, in *Revista de Investigação Criminal*, n.º 16, Porto, 1985, p. 64.

³⁸² Vide MOURA, Adriano Souto, *A Investigação e as suas exigências no inquérito*, in *Que futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em homenagem a Jorge Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 79: “O Ministério Público deverá informar-se sobre os motivos e as dificuldades existentes na realização do inquérito, a consistência dos indícios e das provas, o acompanhamento sobre a natureza das provas recolhidas na investigação atendendo à natureza e elementos do crime em investigação, a necessidade de identificação dos meios de prova adequados para a sustentação da acusação em contraditório, caso assim não seja, esvazia-se de conteúdo a direcção do inquérito e a sua prossecução pelo Ministério Público, conduzindo a situações de uma direcção do inquérito meramente formal ou virtual. Ora, uma total substituição do Ministério Público pelos órgãos de polícia criminal, no que se refere à direcção do inquérito, pode implicar uma violação do princípio da indisponibilidade de competências, o que acarreta uma inconstitucionalidade material, por violar as regras de competência exclusiva do Ministério Público, para dirigir o inquérito, impostas por norma constitucional”.

³⁸³ Cf. CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público*, ... op.cit., p. 107.

³⁸⁴ Cf. Parecer do Conselho Consultivo da PGR [em linha], de 21.01.2013, parecer P000452012, ... op.cit.

“A delegação de competência circunscreve-se ao encargo de proceder a quaisquer diligências e investigações relativas ao inquérito, pelo que não se inserem nesse conceito outros atos que competem em especial ao Ministério Público e constituem competências indelegáveis, em particular, (a) a promoção processual no sentido de apreciação do seguimento a dar a uma denúncia e (b) o poder de direção do inquérito no sentido do poder de comando técnico-jurídico da atividade do inquérito”.

A dependência funcional dos OPC perante o MP manifesta-se através de poderes jurídicos de orientação da atividade processual, de coordenação, de avocação, entre outros, todos eles *máxime* do poder de direção do inquérito (todos poderes indelegáveis). Neste sentido, ainda que o OPC desenvolva todas as diligências de investigação, esse facto não implica necessariamente a desjudicialização do inquérito, uma vez que se encontra garantido o seu controlo e fiscalização³⁸⁵, verificando-se por esta via o *princípio da investigação sob garantia judicial*.

Nesta sequência, será na eventual perda do controlo e desprendimento total do inquérito por parte do MP, em termos da sua fiscalização ou supervisão em fase pré-acusatória (autonomização da atividade policial de investigação criminal face à direção e dependência funcional do MP³⁸⁶) que resultará numa direção virtual e necessariamente na violação do *princípio da indisponibilidade de competências*. Pelo que, verifica-se como importante que o MP tenha o conhecimento permanente das diligências desenvolvidas no inquérito e que haja uma comunicação frequente com as polícias, no sentido de garantir o bom rumo das investigações, já no demais:

“Com a ressalva das disposições expressas na lei, parece que o Ministério Público pode delegar tudo (...). Sem prejuízo da direcção que lhe é reservada, o Ministério Público pode incumbir os órgãos de polícia criminal de praticarem todos os actos de inquérito, isto é, o inquérito, enquanto conjunto de diligências de investigação e recolha os de provas”³⁸⁷.

Posto isto, o *princípio da indisponibilidade de competências* estará em causa apenas quando surja um desprendimento do inquérito por parte do MP que afete o núcleo essencial de controlo que este, enquanto superior dirigente do inquérito, tem de garantir³⁸⁸.

Por fim, este princípio não é incompatível com a existência de competências exclusivas de investigação, tratando-se na verdade de matérias conceptualmente distintas, não é pelo MP não ter margem de decisão no caso de querer delegar a investigação que estarão a ser subtraídas

³⁸⁵ Sobre este assunto *vide* Acórdão do Tribunal Constitucional [em linha], de 27.07.20211, processo n.º 610/2011, relatado pelo Juiz Conselheiro José Cunha Barbosa [Consult. 05.01.2014]. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt>.

³⁸⁶ *Vide* FERNANDES, Catarina, *Âmbito da direcção efectiva*, ... op.cit., pp. 61-64

³⁸⁷ Cf. SILVA, Germano Marques da, ... citado por SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Regime Geral das Infrações Tributárias*, ... op.cit., p. 369.

³⁸⁸ Para mais desenvolvimentos MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal*, ... op.cit., p. 145.

competências indisponíveis relativas à direção da investigação. Por outras palavras, o poder de direção não significa que o MP tenha margem de discricionariedade em todas as decisões relativas ao inquérito, sendo que, em última análise, o MP pode decidir delegar, e nesse caso, parece-nos que “(...) *cinge-se à opção de encarregar o órgão de polícia criminal com competência (...)*”³⁸⁹ ou pode concentrar em si a investigação.

9.2.2. A investigação e os direitos, liberdades e garantias dos sujeitos processuais

A eficácia da intervenção penal pressupõe a sistemática e articulada atividade de recolha de elementos idóneos para a reconstrução histórica e verificação dos factos da notícia crime, em tempo razoável e em equilíbrio com a segurança jurídica da decisão e respeito pelos direitos e liberdades fundamentais. Neste sentido, escreve ANABELA MIRANDA RODRIGUES:

“Quer no caso da criminalidade mais bagatelar (...) quer no caso da criminalidade mais grave, clássica ou inovadora, pede-se *eficácia* à intervenção penal na realização da justiça e na obtenção da paz jurídica na comunidade.

Tempo e justiça tornam-se aliados. A exigir soluções imaginativas. Flexíveis e céleres, desde logo; mas, do mesmo passo, rigorosas no respeito pelos direitos fundamentais, quando a matriz da ordenação jurídico-processual é a *intocabilidade da dignidade humana*”³⁹⁰.

A autora refere ainda que³⁹¹ a reforma do processo penal de 1987 tornou o inquérito na fase em que é “(...) *normal e usual de efectuar a investigação (...)*”, sendo a investigação instrumental em relação à decisão de mérito de acusar ou não acusar, influenciando vincadamente as fases ulteriores do processo-crime até à decisão final, quer estejam em causa crimes tributários ou crimes comuns.

Não podemos assim negligenciar a ação da investigação e a recolha de prova uma vez que, esta tem em vista o julgamento e é de importância singular no processo-crime, pelo que, refere MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, citando FRANCISCO ALONSO PÉREZ:

“(…) para que um Tribunal declare a existência de responsabilidade criminal e imponha uma determinada pessoa a correspondente sanção penal e, nos devidos casos, civil, é preciso que adquira a certeza de que se cometeu uma infracção penal e que foi autor da mesma o imputado

³⁸⁹ *Idem, ibidem*, p.146.

³⁹⁰ Cf. RODRIGUES, Anabela Miranda, *A Fase Preparatória Do Processo-Penal*, ... op.cit., p. 9.

³⁹¹ *Idem, ibidem*, p.18.

que se condena”, pois, a aquisição da certeza advém de uma investigação criminal capaz de convencer o tribunal (...)”³⁹².

Neste seguimento, como temos vindo a estudar, os OPC embora sejam órgãos auxiliares das autoridades judiciais, têm forte participação na investigação, nomeadamente quando surgem delegações genéricas de competências, motivo pelo qual seria imprudente encará-los como atores que não têm peso para restringir direitos e liberdades fundamentais ou, pelo menos, potencializar essas restrições.

Assim, as entidades responsáveis pela investigação, para perseguirem a busca pela verdade material sustentada em matéria probatória, gozam de um conjunto de prerrogativas com potencial de restringir direitos e liberdades fundamentais a ocorrer em diferentes momentos, nomeadamente com a utilização dos meios legalmente admissíveis de obtenção de prova. Nesse sentido, escreve CUNHA RODRIGUES que:

“A investigação criminal é a barreira onde se joga a liberdade de todos e de cada um: porque se traduz em actividade que se contende potencialmente com direitos, liberdades e garantias, porque tem eficácia indiciária e, em muitos casos, determina a estrutura de actos processuais, porque se prevalecer da utilização de meios de coação, porque tem por último objectivo a segurança dos cidadãos e a própria efectividade do Estado”³⁹³.

Em relação às ditas restrições de direitos e liberdades fundamentais, tendo novamente por referência a questão das competências exclusivas da PJ, devemos lembrar que o elenco de crimes previsto no artigo 7.º, n.º 2 da LOIC, corresponde a um conjunto de crimes mais complexos, violentos ou de maior gravidade e assim sendo, será mais amplo o leque possível de meios de obtenção de prova e consequentemente mais restritivo de direitos e liberdades fundamentais. Assim, em praticamente todos os tipos criminais previstos na norma da LOIC, surge como opção para a investigação: *a utilização de interceções telefónicas*, que implicam a restrição ao Direito Constitucional à inviolabilidade das telecomunicações (artigo 34.º, n.º 4 da CRP); *o recurso ao registo de voz e imagem*, que implicam a restrição à reserva da intimidade da vida privada; *a utilização e recurso a buscas domiciliárias*, que acarretam uma restrição ao Direito de inviolabilidade do domicílio, protegido constitucionalmente pelo artigo 34.º da CRP; o recurso à utilização de *ações encobertas*; entre outros.

³⁹² Vide VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., pp. 487-488.

³⁹³ Cf. RODRIGUES, Cunha, *A posição institucional e as atribuições*, ... op.cit., p. 63.

Face ao mencionado, torna-se evidente que o tipo de criminalidade a investigar terá um nexo sinalagmático com os meios de obtenção de prova legalmente admissíveis e consequentemente com a restrição de direitos, liberdades e garantias a coberto do artigo 18.º, n.º 2 da CRP.

Com vista a que essas restrições de direitos, liberdades e garantias se limitem ao mínimo necessário à prossecução das finalidades penais, deverá ser minimizada a possibilidade de ocorrerem erros decorrentes de diligências policiais e essa garantia passa por atuar na investigação apenas as polícias que estejam especialmente preparadas, científica e tecnicamente e que sejam dotadas de uma estrutura orgânica que lhes permita um elevado grau de eficácia, como é o caso da PJ no catálogo de crimes previsto no artigo 7.º, n.º 2 da LOIC e como é o caso da AT e SS nos crimes tributários, nos moldes estabelecidos pelo artigo 41.º do RGIT. De modo que, a *especialização* da entidade investigatória, a nosso ver, revelar-se-á também como um garante de direitos constitucionais, uma vez que as vítimas, assistentes, suspeitos e arguidos têm o direito “à melhor investigação” que permita apurar devidamente os factos e respetivas responsabilidades.

Face ao exposto, devemos ainda ter em conta que as tarefas desempenhadas pelos OPC nas investigações também influenciam ou podem influenciar: na realização de detenções fora de flagrante delito (restringindo a liberdade para os arguidos serem apresentados a primeiro interrogatório judicial³⁹⁴); nas medidas de coação ou de garantia patrimonial a ser aplicadas; e sobretudo podem influenciar as sanções enquanto consequência jurídica do preenchimento dos tipos de crime. Por isso, embora estas sejam competências das AJ, muitas vezes, têm por base a síntese das operações e diligências policiais para a tomada de decisão.

Em suma, a redução da perigosidade da *policização* para os direitos fundamentais terá lugar se a investigação for realizada pela polícia objetivamente mais apta (assim determinada pelo legislador e pela sua natureza), porque seria utópico acharmos que os OPC não tomam decisões relevantes que afetam o rumo das investigações e da conformação da decisão final porventura restritiva de direitos e liberdades fundamentais³⁹⁵.

³⁹⁴ Note-se que, embora o artigo 254.º, n.º 1 do CPP estabeleça o prazo máximo de quarenta e oito horas para o arguido ser presente ao Juiz, não raras as vezes, os arguidos são presentes apenas para ser identificados, prorrogando-se no tempo o primeiro interrogatório, tempo esse em que ficam privados da liberdade.

³⁹⁵ Segundo VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., pp. 134-135: “A investigação criminal, levada a cabo pela polícia – polícia criminal ou judiciária ou órgãos de polícia criminal –, procura descobrir, recolher, conservar, examinar e interpretar provas reais e também procura localizar contactar e apresentar as provas pessoais que conduzam ao esclarecimento da verdade material judicialmente admissível dos factos que consubstanciam a prática do crime, ou seja, a investigação criminal pode ser o motor de arranque e o alicerce do processo crime que irá decidir pela condenação ou pela absolvição”.

9.2.3. Princípios da especialização e racionalização da investigação

Os princípios da especialização e racionalização da investigação criminal decorrem do artigo 4.º da LOIC, tendo o intuito de orientar a divisão de competências de investigação criminal. Em primeira análise estes princípios parecem exclusivamente direcionarem-se à atividade dos OPC de competência específica, face ao preceituado no artigo 4.º n.º 1: *“A atribuição de competência específica obedece aos princípios da especialização e racionalização na afectação dos recursos disponíveis para a investigação criminal”*.

Cumprindo recordar que defendemos que as competências específicas, previstas nos artigos 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT, estabelecem poderes *tendencialmente absolutos* quanto à investigação de crimes tributários em favor dos núcleos de investigação da AT, SS e GNR³⁹⁶. A disposição do artigo 4.º da LOIC vem precisamente reforçar esta ideia de tratar-se de uma *competência tendencialmente absoluta*, uma vez que a norma no seu n.º 2 estabelece que os demais OPC *“(…) abstêm-se de iniciar ou prosseguir investigações por crimes que, em concreto, estejam a ser investigados por órgãos de polícia criminal de competência específica”*. Considera assim o preceito legal que os OPC de competência específica são os órgãos dotados dos conhecimentos, meios técnicos e humanos especializados, e por isso, a sua intervenção nos atos de inquérito, por um lado, deverá ser sinónimo de maior salvaguarda de direitos fundamentais, e por outro, sinónimo de maior capacidade e habilitação investigatória.

Numa segunda análise, voltamos a lembrar que a PSP, GNR e PJ são classificadas como OPC de competência genérica, embora a lei defina que determinadas matérias são reservadas à PJ. Ou seja, temos um OPC de competência genérica que tem competências especiais em relação aos demais. A este propósito refere PAULO DÁ MESQUITA:

“Relativamente aos órgãos de *polícia criminal de competência genérica*, a divisão entre PSP e a GNR tem na base o critério territorial, a repartição entre essas forças e a PJ a repartição tem por referência um critério material (arts. 4.º da LOIC e 5.º da LOPJ), por isso a lei contradiz-se e depois de colocar a PJ no elenco dos *órgãos de polícia criminal de competência genérica*, distintos dos de *competência específica*, define a sua *competência específica*”³⁹⁷.

É inequívoco que o legislador quis reservar à PJ as matérias criminais de maior gravidade ou complexidade, isto porque, em Portugal, só existe uma verdadeira polícia criminal auxiliar do poder judiciário especialmente vocacionada para aquelas matérias. Assim, terá sido também

³⁹⁶ Sendo que, o vocábulo “tendencialmente” surge nesta equação por tratar-se de matéria concorrencial da PJ uma vez atingido um determinado valor, recorde-se o artigo 7.º, n.º 4, alínea a) da LOIC.

³⁹⁷ Cf. MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal*, ... op.cit., p. 148.

intenção do legislador determinar que os demais OPC de competência genérica se ocupassem da pequena criminalidade ou criminalidade bagatelar, nomeadamente dos crimes cuja prova é simples e evidente, em que não surjam questões de grande complexidade técnica³⁹⁸, face à impossibilidade da PJ investigar todos os crimes genéricos.

Atendendo à classificação que fizemos no capítulo anterior, não podemos perder de vista que polícias como a PSP e GNR *são de natureza securitária*, especialmente vocacionadas para garantir a ordem e tranquilidade pública e não para a investigação, muito menos a investigação especialmente complexa. Conforme refere MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE:

“O legislador, na linha de 2000, ao atribuir à PSP e à GNR competências não cometidas a outros OPC, em especial à PJ, reafirma que, sendo a PSP e a GNR duas forças de segurança (policiais) de natureza originária preventiva, devia caber-lhes investigar as tipologias criminais cuja incidência e proximidade e não exigibilidade de elevada sofisticação técnica e inamobilidade dos OPC se verifiquem”³⁹⁹.

Por conseguinte, o princípio da especialização e racionalização aplica-se também no seio das competências genéricas de investigação, devendo a GNR e PSP inibir-se de iniciar ou prosseguir investigações da competência da PJ, limitando-se estes órgãos a atuar no quadro das medidas cautelares e de polícia.

É nosso entender que estes princípios da especialização e racionalização são postulados de uma ideia da “melhor investigação possível”, não podendo a investigação ficar potencialmente comprometida pela escolha, por parte do MP, em substituição da lei, de um OPC que não é dotado dos mesmos meios técnicos, conhecimentos e recursos. O cumprimento destes princípios visa o melhor caminho, abstratamente considerado, para a descoberta da verdade material e, em última análise, afirmam-se como um garante da realização da justiça penal.

Além do mencionado, a escolha do OPC para a investigação, contrariamente ao determinado por lei, além de pôr em causa a melhor garantia dos direitos e liberdades fundamentais e a descoberta da verdade material, pode suscitar problemas de uniformização das investigações, com consequências para a garantia de uma justiça equitativa dos cidadãos. Assim, é imperativo que os cidadãos intervenientes no processo tenham um tratamento processual igual quando em situações de semelhança.

³⁹⁸ Assim, artigo 8.º da LOIC.

³⁹⁹ Neste sentido, VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., pp. 539-540.

Como mero exercício académico, certamente nos chocaria que perante uma ocorrência de um homicídio o MP afastasse da investigação a PJ e chamasse à investigação uma *polícia securitária*, uma vez que, atendendo ao capital de informação e a experiência acumulada⁴⁰⁰, bem como ao saber fazer e aos métodos adequados de agir da PJ, dificilmente uma decisão deste tipo seria abstratamente consonante com o bom curso da investigação.

Sem prescindir, com isto quisemos dizer que a especialização e racionalização das investigações têm de ser cumpridas em todas as situações, sendo uma forma de uniformizar as investigações, não se encontrando justificação para que o homicídio A seja investigado pela polícia especializada e o homicídio B seja investigado por uma *polícia securitária* ou pelos núcleos de investigação de crimes tributários de uma *polícia administrativa*. De igual modo é desprovido de qualquer sentido que a Fraude em que é arguido Y seja investigada pela AT (órgão especializado nesta matéria) e a Fraude em que é arguido X seja investigada pela PSP ou pela GNR⁴⁰¹. Note-se que, não havendo uniformização da investigação podem levantar-se questões de igualdade de tratamento dos suspeitos, arguidos, vítimas, assistentes ou lesados, com a agravante da investigação estar teleologicamente vinculada à decisão de acusação do MP.

Em suma, os imperativos de especialização exigem que em matéria de crimes tributários intervenham os órgãos elencados nos artigos 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT. Por sua vez, em matéria de crimes económico-financeiros, sendo estes da competência reservada da PJ (artigo 7.º, n.º 2 e 3 da LOIC), exige-se a intervenção daquele OPC, pelo que, os poderes de coordenação do MP, como refere CUNHA RODRIGUES, devem ser exercidos “(...) *tendo em conta a estrutura e especificidade de cada corpo de polícia e, sempre que possível, visando situações de repercussão directa na investigação*”⁴⁰².

9.2.4. Princípio da legalidade

A propósito das relações estabelecidas entre o Direito Processual Penal e as figuras jurídicas do Direito Administrativo, debruçamo-nos acerca da *lei habilitante e do princípio da legalidade de competências*, tratando-se de variantes de um *princípio da legalidade* num sentido *lato*. De seguida iremos iniciar a nossa análise do princípio da legalidade, não numa perspetiva comparativa, mas sim estreitamente no processo penal e processo penal tributário.

⁴⁰⁰ A este propósito, MAGALHÃES, Inês Rodrigues de, *A incompetência para a investigação criminal e suas consequências à luz actual Lei de Organização e Investigação Criminal*, in *Investigação Criminal*, n.º 11, Lisboa, 2017, p. 140.

⁴⁰¹ Sem qualquer desprimor por estas polícias, que são um pilar no ordenamento jurídico português, mas em matéria de segurança.

⁴⁰² Cf. RODRIGUES, Cunha, *A posição institucional e as atribuições*, ... op.cit., 64-65.

O princípio da legalidade no processo penal e consequentemente no processo penal tributário é, na maior parte das vezes, abordado pela doutrina no sentido de afastar juízos de oportunidade em determinados momentos cruciais que integram o inquérito. São exemplos: a obrigatoriedade de abertura de inquérito quando haja notícia de um crime (artigo 262.º, n.º 2 do CPP⁴⁰³) e consequente obrigatoriedade do MP proceder criminalmente contra o autor de um facto com relevância criminal quando reunidos os requisitos legais⁴⁰⁴; a obrigatoriedade de acusar ou arquivar, quando, respetivamente, no encerramento do inquérito, hajam, ou não, indícios suficientes de que o agente cometeu o crime⁴⁰⁵.

Atento ao exposto, o princípio da legalidade, em primeira linha, dirige-se ao MP e à sua atividade uma vez que este deve ser um garante da legalidade⁴⁰⁶, sendo esta qualidade uma decorrência do artigo 219.º da CRP.

O princípio da legalidade que deve pautar a atuação do MP, não significa que não hajam juízos com margem de oportunidade que casuisticamente tenham de ser levados a cabo por aquele órgão no processo, mas significa *“(...) que o legislador constituinte quis acentuar a subordinação a este princípio no exercício da ação penal Ministério Público (...)”*⁴⁰⁷. Formamos assim a convicção de que o MP irá exercer a ação penal (e o poder de dirigir o inquérito) com uma margem de discricionariedade vinculada⁴⁰⁸, de modo que, se formular um juízo ou tomar uma decisão que não se enquadre na norma legal que disciplina a matéria processual em causa, a mesma deverá ser considerada inválida e consequentemente deverá ser excluída do ordenamento jurídico.

Sem prescindir, o MP, no âmbito do processo-crime, está vinculado por diferentes comandos legais e não apenas os provenientes do CPP e CP. Ou seja, se no âmbito de um determinado processo, o MP necessitar lançar mão de um meio de obtenção de prova especialmente vocacionado para a criminalidade informática, irá ter de verificar quais as possibilidades elencadas nos artigos 12.º a 19 da Lei 109/2009, de 15 de setembro (Lei do Cibercrime); se o MP entender como relevante para a prova o registo de som e imagem dos suspeitos, terá de se socorrer do artigo 6.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro (Medidas de Combate

⁴⁰³ Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português*, ... op.cit., p. 85; e ANTUNES, Maria João, *Direito Processual Penal*, ... op.cit., pp. 85-91.

⁴⁰⁴ Neste sentido, SANTOS, Manuel Simas; LEAL-HENRIQUES, Manuel; SANTOS, João Simas, *Noções de Processo Penal*, ... op.cit., p. 47.

⁴⁰⁵ Vide SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português*, ... op.cit., p. 87: “A questão foi considerada pelo Tribunal Constitucional a propósito da fiscalização preventiva da constitucionalidade do Código de Processo Penal. O Conselheiro Vital Moreira entendia que à face da Constituição, o Ministério Público não dispõe do direito de acusar ou não acusar, competindo-lhe exercer a ação penal, *que é uma tarefa do Estado, que o Ministério Público deve desempenhar de acordo com critérios de igualdade*”.

Acerca deste assunto vide ainda SANTOS, Gil Moreira dos, *Princípios e prática processual penal*, 1.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 41.

⁴⁰⁶ Nesse sentido, MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal*, ... op.cit., p. 154; e RODRIGUES, Anabela Miranda, *A Fase Preparatória Do Processo-Penal*, ... op.cit., p. 22.

⁴⁰⁷ Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português*, ... op.cit., p. 87.

⁴⁰⁸ Ideia perfilhada em DIAS, Jorge de Figueiredo, *Reflexões sobre as atribuições do Ministério Público*, ... op.cit., p. 163.

à Criminalidade Organizada); se o objeto do processo for a investigação de um crime tributário, o MP terá de obedecer às regras estabelecidas no artigo 35.º a 50.º do RGIT.

Assim, em função da especialidade da matéria, e uma vez que o CPP não conseguiu prever no seu corpo toda a matéria processual relativa à prática do crime, existem várias normas em legislação avulsa que o complementam. Por conseguinte, a obediência ao princípio da legalidade pelo MP, implica, também o cumprimento das normas oriundas de leis complementares. Ora, o RGIT, é dotado de um conjunto de normas processuais em matéria de Direito Penal Tributário e essa qualidade processual das normas encontra-se expressamente estabelecida na parte 2, importando referir que, entre essas normas, estão as disposições do artigo 40.º, n.º 2 e 41.º que disciplinam a delegação de competências dos crimes tributários nos órgãos da AT, SS e GNR.

Se analisarmos a questão de forma comparada, a disciplina estabelecida pelos artigos 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT em relação aos crimes tributários, visa as mesmas finalidades que os artigos 5.º a 9.º da LOIC, uma divisão de competências de investigação para os OPC validamente praticarem atos (da competência originária do MP) no processo, pelo que, a LOIC terá também de ser necessariamente encarada como uma lei complementar com manifesto carácter processual, que estabelece – partilhando do contributo de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO⁴⁰⁹ – um *regime normativo relativo à investigação criminal*.

Neste sentido, refere também INÊS RODRIGUES MAGALHÃES:

“Note-se, aliás, que a coadjuvação exercida pelo OPC está totalmente dirigida à decisão de encerramento do inquérito e, por isso, é matéria que em absoluto respeita à justiça e não à administração pública.

Apesar de se revelar formalmente reguladora (e, por essa perspectiva, com cariz tendencialmente administrativo), a LOIC é materialmente processual. Desde logo porque a polícia desempenha simultaneamente uma actividade policial – administrativa ou de administração interna – e uma actividade processual penal ou de Administração da Justiça (...)”⁴¹⁰.

Por outro lado, se procurarmos indagar sobre o princípio da legalidade do ponto de vista constitucional, subjacente a este princípio surge o *princípio da preferência ou da prevalência da lei*, e nesta matéria, J.J. GOMES CANOTILHO ensina-nos o seguinte:

⁴⁰⁹ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo; BRANDÃO, Nuno, *Direito Processual Penal*, ... op.cit., pp. 163-165.

⁴¹⁰ Cf. MAGALHÃES, Inês Rodrigues de, *A incompetência para a investigação criminal*, ... op.cit., p. 144.

“O **princípio da preferência da lei** comporta ainda hoje uma *dimensão positiva e uma dimensão negativa*. A *dimensão positiva* traduz-se na exigência de observância ou aplicação da lei; a *dimensão negativa* implica a proibição de desrespeito ou de violação da lei.

Em termos práticos, a articulação das duas dimensões aponta para: (i) a exigência da aplicação da lei pela administração e pelos tribunais (cfr. CRP, arts. 203.º, 266.º/2), pois o cumprimento concretizador das normas legais não fica à disposição do Juiz (a não ser que as «julgue» inconstitucionais) ou dos órgãos e agentes da administração (mesmo na hipótese de serem inconstitucionais); (ii) a proibição de a administração e os tribunais actuarem ou decidirem contra a lei, dado que esta constitui um limite («função limite», «princípio da legalidade negativa») que impede não só as violações ostensivas das normas legais, mas também os «desvios» ou «fraudes» à lei através da lei interpretativa (...)”⁴¹¹ (negrito e itálicos do autor).

Embora o MP tenda a ser encarado como um órgão da administração da justiça⁴¹², que nem se insere na administração nem nos tribunais⁴¹³, notoriamente não deixa de estar vinculado às duas dimensões práticas avançadas por J.J. GOMES CANOTILHO⁴¹⁴.

Acrescente-se ainda que, o Tribunal da Relação de Lisboa⁴¹⁵ para justificar o afastamento da LOIC, referiu que esta lei tem carácter administrativo e nunca poderia derrogar as disposições do CPP ou da CRP. Concordamos integralmente com o Tribunal quando refere que a LOIC nunca poderia derrogar as normas do CPP, contudo esta questão só poderia equacionar-se caso as normas fossem concorrentes, o que não são. Em boa verdade, o artigo 55.º, n.º 1 do CPP estabelece que “*Compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à realização das finalidades do processo*”, e o artigo 270.º, n.º 1 do CPP refere: “*O Ministério Público pode conferir a órgãos de polícia criminal o encargo de procederem a quaisquer diligências e investigações relativas ao inquérito*”, não havendo, como refere o Tribunal, uma distinção entre os vários OPC no processo penal. Esta construção legislativa tem lugar porque o legislador, através de uma concreta técnica legislativa (técnica do duplo reenvio⁴¹⁶), optou por remeter para um outro diploma legal (LOIC) a regulação da atividade dos OPC no processo, visando assim completar o CPP

⁴¹¹ Vide CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e teoria da constituição*, 7.ed. 12ª Reimp. Coimbra: Almedina, 2018, pp. 722-723.

⁴¹² Cf. SILVA, Germano Marques Da, *Direito Processual Penal Português*, ... op.cit., pp. 237-238.

⁴¹³ A propósito da consideração do MP enquanto órgão integrado nos Tribunais vide RODRIGUES, Cunha, *A posição institucional e as atribuições*, ... op.cit., p. 65: “Se é verdade que o estatuto formal do Ministério Público, enquanto titular da acção penal, é o de órgão de justiça integrado nos tribunais e, neste sentido, *judicial*, aquilo que melhor define o seu espírito e a sua missão é a natureza das suas atribuições. (...) Neste contexto, a palavra «autonomia» é apenas um conceito novo de uma realidade antiga: a da necessidade de garantir a independência dos tribunais”.

⁴¹⁴ Mais nos ensina o autor que o *princípio da preferência ou da prevalência da lei* tem sofrido de alguma “*relativização*” face à possibilidade de surgirem outros atos legislativos conflituantes com força reforçada ou constitucional para as mesmas matérias, contudo não será o nosso caso.

⁴¹⁵ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha], de 09.06.2016, ... op.cit.

⁴¹⁶ Vide ANTUNES, Maria João, *Direito Processual Penal*, ... op.cit., pp. p. 75.

numa matéria em que este deixa uma espécie de cláusula com potencial para ser complementada, não havendo qualquer contradição entre um e outro diploma.

Cumpra ainda acrescentar que, a LOIC apresenta um conjunto de normas jurídicas emanadas pelo órgão legiferante primário através de uma lei *stricto sensu*, logo verifica-se o cumprimento de uma reserva de lei orgânica e formal, ao passo que o CPP resulta do Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, significa isto que, em termos de hierarquia das fontes internas, no limite, é defensável o argumento de que não haverá uma supremacia do CPP face à LOIC.

Por outro lado, no que toca à relação entre a LOIC e CRP, embora autores já tenham levantado questões de inconstitucionalidade relativamente ao regime de reserva absoluta de investigação do artigo 7.º, n.º 2 da LOIC⁴¹⁷, até ao momento não houve qualquer declaração de inconstitucionalidade por parte do TC, tratando-se de uma lei que vigora no nosso ordenamento jurídico há mais de 15 anos, parece-nos que o regime jurídico estabelecido, também pela sua substância, não padece de qualquer vício.

Assim, não temos dúvidas de que, se o MP decidir delegar a prática dos atos de inquérito, ao escolher o OPC, estará, em matéria de delegação, limitado pelo *princípio da legalidade*, tendo de obedecer às regras definidas pela LOIC, que como temos abordado ao longo do nosso estudo, são as seguintes:

- Existem os OPC de competência genérica e os OPC de competência específica, os primeiros abstêm-se de iniciar ou prosseguir investigações que estejam em curso por OPC de competência específica⁴¹⁸;
- Os OPC de competência genérica são a PJ, a PSP e a GNR⁴¹⁹;
- Dentro dos OPC de competência genérica, é dado um papel de destaque à PJ, sendo que a esta, enquanto corpo superior de polícia, estão reservadas determinadas tipologias de crime (crimes de catálogo);
- A LOIC determina que a PJ tem crimes que são da sua competência reservada exclusiva, relativa ou concorrencial (correspondentes à criminalidade mais grave, violenta ou complexa);
- Decorre da LOIC que os crimes da competência reservada exclusiva da PJ não podem ser deferidos noutros OPC (artigo 7.º, n.º 2); já os crimes da reserva relativa (artigo 7.º, n.º 3)

⁴¹⁷ Como é o caso de Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral*,... op.cit., pp. 538-546.

⁴¹⁸ Resulta o referido do artigo 4.º da LOIC, onde é dada primazia à especialidade das tarefas dos OPC de competência específica, apontando também esta norma no sentido de encarmos as competências investigatórias da AT e SS como tendencialmente absolutas.

⁴¹⁹ Assim, artigo 3.º n.º 1 da LOIC.

são, à partida, da competência da PJ, mas podem ser delegados no caso de: existirem provas simples e evidentes; se verificarem os pressupostos das formas especiais do processo; esteja em causa pequena criminalidade; a investigação não exija especial mobilidade de atuação ou elevada complexidade técnica (artigo 8.º, n.º 1)⁴²⁰;

- A competência de investigação da PSP e da GNR é residual, ou seja, não pode interferir com a competência reservada da PJ ou de outros OPC (artigo 6.º);
- Poderão ser cometidas à PSP e GNR competências reservadas da PJ (mas unicamente as reservadas relativas do artigo 7.º, n.º 3), e apenas nas circunstâncias de simplicidade de investigação elencadas no artigo 8.º.
- O OPC que tenha conhecimento de uma notícia de crime que não caiba no seu leque de competências apenas pode praticar os atos enquadrados nas medidas cautelares e de polícia (artigo 5.º, n.º 1);
- Se um OPC iniciar uma investigação e no seu decurso verificar conexão com crimes que não são da sua competência, deve remeter o processo para a AJ e OPC competente⁴²¹ no prazo de 24 horas.

Este conjunto das regras da LOIC destina-se ao MP, enquanto superior dirigente do inquérito, mas também daqui decorrem obrigações para os próprios OPC, pelo que estamos perante uma lei bidirecional, uma vez que estes últimos enquanto órgãos do Estado estão também vinculados ao *princípio da legalidade*.

Face ao exposto, resulta da própria lei, que se um OPC de competência residual (PSP ou GNR), perante uma notícia de um crime que não cabe na sua esfera de competência (v.g., homicídio, corrupção, associação criminosa), realiza diligências que vão além das medidas cautelares e de polícia, esse facto irá implicar uma ingerência ilegítima na competência originária do próprio MP – que por sua vez nunca poderá delegar a investigação naquele OPC – e também uma violação frontal ao *princípio da legalidade*.

Por fim, cumpre destacar, no que toca aos crimes tributários, que o respeito pelo *princípio da legalidade* também implica a aceitação e cumprimento das normas processuais que são estabelecidas pelo RGIT, entre as quais aquelas que dividem competências de investigação entre os órgãos da AT, SS e GNR, nos termos acima já abordados.

⁴²⁰ No caso da investigação assumir especial complexidade, os factos forem cometidos de forma altamente organizada ou a investigação requeira conhecimentos ou meios de elevada especialidade técnica, a competência terá de ser da PJ por força do artigo 8.º, n.º 2 da LOIC.

⁴²¹ Note-se que se o OPC competente for a PJ (crimes económico-financeiros), a AT ou a SS (crimes tributários), estes poderão iniciar investigações a coberto da presunção de delegação, sem prejuízo da obrigação de comunicação da notícia de crime.

10. A violação das competências de investigação e respetivas consequências jurídicas: posição adotada

Aqui chegados, devemos destacar que a doutrina e a jurisprudência, embora salientem a dependência funcional dos OPC, pacificamente reconhecem que estes são dotados de saberes investigatórios práticos que os magistrados não têm, tendo estes últimos funções tendencialmente mais sedentárias⁴²², pelo que, torna-se impreterível acautelar que os atos de inquérito sejam devidamente praticados por quem é mais apto para o efeito. Neste sentido, refere PAULO DÁ MESQUITA:

“A divisão de *competência de coadjuvação* entre órgãos de polícia criminal encontra-se prevista na lei por referência a tipos de crime, o que implica a definição do órgão de polícia criminal resulte da aplicação da regra legal ao processo pelo Ministério Público, que é a única entidade competente para definir o objeto do inquérito e para determinar a intervenção de um órgão de polícia criminal no inquérito que dirige”⁴²³.

Face ao exposto e como já fomos deixando transparecer, é nosso entender que as regras de divisão de competências estabelecidas pela LOIC, tal como as regras de divisão de competências de investigação de crimes tributários estabelecidas pelo artigo 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT, têm carácter processual, complementar às disposições do CPP.

Em sentido consonante e robustecendo este entendimento, especificamente a propósito da LOIC, refere ANDRÉ DE SOUSA PINTO⁴²⁴ que a reformulação do Conselho Coordenador previsto no artigo 13.º da LOIC⁴²⁵, visou adaptar a investigação criminal a diplomas como o CP e o CPP, referindo que “(...) *se pretendeu adaptar uns aos outros, é porque todos eles podem ser reconduzidos a uma mesma realidade ou (pelo menos) intencionalidade, isto é, todos eles assumem uma natureza penal e/ou processual penal (...)*”. Assim, as divisões de competências de investigação, por um lado, visam regular a prática delegatória do MP e, por outro lado, coordenar a atividade das polícias, primando pela especialização no combate ao crime (sobretudo o mais complexo e plurilocalizado) e evitando a sobreposição das várias polícias nas investigações a iniciar ou em curso, de forma a otimizar a utilização de recursos.

⁴²² Vide RODRIGUES, Anabela Miranda, *A Fase Preparatória Do Processo-Penal*, ... op.cit., p. 22: “«Os magistrados têm diferentemente da polícia, atribuições essencialmente sedentárias». O domínio fáctico da polícia está também numa certa passividade dos magistrados durante a fase preparatória do processo”.

⁴²³ Cf. MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal*, ... op.cit., p. 148.

⁴²⁴ Cf. PINTO, André de Sousa, *A relação entre Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal: A prática delegatória do Ministério Público* [em linha], Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017, p. 51. [Consult. 10.02.2024]. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt>.

⁴²⁵ Reformulação operada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março.

De modo que, razões subjacentes à origem das próprias figuras jurídicas, ao princípio de legalidade, da racionalidade, da especialização e até imperativos relacionados com almejar a melhor garantia possível dos direitos e liberdades fundamentais, levam-nos a afirmar que as normas da LOIC – tal como as normas de divisão de competências do artigo 40.º n.º 2 e 41.º do RGIT – devem ser cumpridas⁴²⁶ e que a sua violação, quer seja pelos OPC, quer seja pelo MP, acarreta consequências, consequências essas que não têm de estar necessariamente previstas naqueles diplomas, pelo que discordamos por completo da visão do Tribunal da Relação de Lisboa⁴²⁷, citando aqui JOÃO CONDE CORREIA:

“(…) as disposições processuais consagram um verdadeiro dever de agir ou mesmo de não agir, cuja inobservância não pode deixar de ser ilícita e de reclamar sanção. Parece pacífico que o Juiz e o Ministério Público (para nos restringirmos aos sujeitos processuais) devem obediência à lei”⁴²⁸.

Se assim não se entender, devemos replicar as questões levantadas por INÊS RODRIGUES DE MAGALHÃES:

“(…) se pode o MP (sempre que entender ser adequado) delegar todas e quaisquer competências para a investigação, mesmo aquelas que por lei estão reservadas a determinados órgãos, então cumpre questionar qual o efeito útil da LOIC? Qual o propósito de uma lei que, não obstante definir competências, permite que as mesmas sejam derogadas sem que isso acarrete qualquer sanção?”⁴²⁹.

E essas questões também devem ser levantadas caso seja atribuída competência investigatória, por delegação, perante a prática de um crime tributário, a um órgão distinto dos previstos no artigo 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT, questionando-se *qual o efeito útil do RGIT se este determinar, através da figura da delegação presumida, os órgãos competentes para exercerem poderes de investigação em matéria de crimes tributários e o MP casuisticamente deferir competência consoante o seu arbítrio?*

Uma vez exposta a nossa posição, passaremos à abordagem das consequências da violação dos regimes de investigação instituídos pela LOIC e pelo RGIT, adiantando desde já que, é nosso

⁴²⁶ Esta ideia de reserva de investigação de determinadas polícias em determinadas matérias já foi perfilhada pela PGR num parecer a propósito dos crimes informáticos (nomeadamente Reprodução ilegítima de programa protegido) que são da investigação reservada da PJ, tendo sido vedada a atuação da ASAE que extravasasse naquela matéria, as medidas cautelares e de polícia. Sobre este assunto *vide* Parecer do Conselho Consultivo da PGR [em linha], de 13.04.2011, parecer P000112011, relatado pelo magistrado do Ministério Público Manuel Matos [Consult. 25.02.2024]. Disponível em <https://www.dgsi.pt>.

⁴²⁷ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa [em linha], de 09.06.2016, ... op.cit.

⁴²⁸ *Vide* CORREIA, João Conde, *Contributo para a análise da inexistência e das nulidades processuais penais*, in SCIENTIA IVRIDICA, n.º 44, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 94.

⁴²⁹ Cf. MAGALHÃES, Inês Rodrigues de, *A incompetência para a investigação criminal*, ... op.cit., p. 139.

entender que, sendo estas normas de carácter processual, as consequências da respetiva violação terão de ser aferidas ao abrigo do regime de invalidades processuais previsto nos artigos 118.º e seguintes do CPP.

Assim, *em primeiro lugar*, devemos analisar as consequências da violação de competências da perspetiva do ato de delegação, ou seja, se a violação de competências de investigação decorrer do ato (despacho) de delegação emitido pelo MP⁴³⁰, cumpre-nos determinar como deverá ser juridicamente encarado esse ato, podendo ser considerado válido, inválido ou irregular⁴³¹. Os atos inválidos são excluídos do ordenamento jurídico por via da nulidade ou da anulabilidade, daqui surgindo decorrências para o andamento do processo.

Neste tópico de estudo torna-se particularmente importante o princípio da legalidade e consequente taxatividade das nulidades processuais que (apressadamente) remetem-nos para a consequência imediata da violação das regras de divisão de competências de investigação ser a de uma mera irregularidade processual⁴³².

Ora, no nosso entender a violação de regimes processuais de investigação não deve ser encarada como uma mera irregularidade processual e, em situação jurídica semelhante, escreve-nos PAULO DÁ MESQUITA:

“Os órgãos de polícia criminal, fora do quadro das medidas cautelares e de polícia carecem pois de competência para intervir por iniciativa própria estando proibida toda a actividade policial de investigação que se segue à notícia do crime mas não foi precedida de comunicação ao Ministério Público e portanto previamente autorizada pelo órgão titular comunicação”⁴³³.

Este entendimento é perfilhado por PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE que nos ensina: *“A prática pelo OPC de actos que não tenham natureza cautelar não pode ser convalidada pelo MP, quer eles tenham tido lugar antes da comunicação da notícia do crime quer eles tenham extravasado dos termos da delegação feita pelo MP”*⁴³⁴.

⁴³⁰ Alternativamente, a violação de competências de investigação pode decorrer da ação de um OPC incompetente para a matéria criminal em causa, que pratica diligências de investigação, indo além das medidas cautelares e de polícia. Assim, afigura-se relevante apurar eventuais responsabilidades disciplinares para os órgãos e funcionários com participação na violação de competências de investigação, uma vez que as polícias têm se pautar pela legalidade na sua atuação, cumprindo-lhes respeitar o ordenamento jurídico na sua globalidade, assim, a violação a normas expressas em matéria de divisão de competências, com consequências processuais e para os direitos fundamentais dos cidadãos, poderá (e deverá) dar origem a procedimentos disciplinares com vista a averiguar a violação de regras de conduta e profissionais dos funcionários em questão.

⁴³¹ Cf. CORREIA, João Conde, *Contributo para a análise da inexistência e das nulidades processuais penais*, ... op.cit., p. 91: “Em termos teóricos qualquer actuação inserida no processo penal, da mais insignificante à mais complexa e relevante, só pode ser reputada válida ou inválida se for obrigatório proceder, ou não proceder, de certa-forma. As normas processuais podem impor uma determinada conduta, destinando a salvaguardar um interesse jurídico digno de tutela. Neste caso, o cumprimento desse dever, traduzido num *facere* tem valor jurídico positivo e o seu incumprimento, traduzido num *non facere*, tem valor negativo”.

⁴³² Existem vários defensores desta perspetiva de que a violação das competências de investigação implica a prática de uma irregularidade processual, a este propósito vide MAGALHÃES, Inês Rodrigues de, *A incompetência para a investigação criminal*, ... op.cit., pp. 145-147, e ainda NUNES, Duarte Alberto Rodrigues, *Curso de Direito Processual Penal I*, ... op.cit., p. 317.

⁴³³ Vide MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal*, ... op.cit., p. 153.

⁴³⁴ Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal*, ... op.cit., p. 725.

Ambos os autores defendem que o vício em causa consiste na inexistência de competência do OPC para a prática dos atos de inquérito, à data que os praticou, sendo que a sanção para o efeito é a nulidade insanável, prevista no artigo 119.º, alínea b) do CPP (falta de promoção do processo pelo MP).

Atento ao exposto, quanto a nós, somos da opinião⁴³⁵ que o ato de delegação contra direito, nomeadamente contra as disposições processuais da LOIC e do RGIT que de forma expressa estabelecem em quem deve ser delegada a competência de investigação, levam a que o OPC incompetente pratique atos ou diligências que nunca poderão ser validadas por encontrarem-se a coberto de um despacho de delegação inválido. De modo que, a prática de atos subsequentes extravasam também os termos da delegação, não aquela que foi feita pelo MP, mas a que decorre diretamente da lei. Assim, o vício em causa, por identidade de razão, deverá ter como consequência a nulidade insanável por falta de promoção do processo (nos termos estabelecidos pelas leis vigentes) pelo MP⁴³⁶.

Em *segundo lugar*, e ainda que assim não se entenda, deveremos refletir sobre a questão na *perspetiva da legalidade da prova carreada para o processo pelo OPC incompetente*, e esta reflexão remete-nos para o tema das proibições de valoração de prova, cumprindo-nos aqui citar MANUEL SIMAS SANTOS, MANUEL LEAL-HENRIQUES e JOÃO SIMAS SANTOS, que referem:

“Terá interesse saber, ainda sobre esta matéria, se só haverá proibição de prova quando o legislador *expressa e taxativamente* o disser (como o faz, v.g. no art.º 126.º) ou *se é possível deduzi-la* de outras expressões ou regimes.

Pensamos que, para responder a essa questão, interessará muito mais o conteúdo dos respectivos regimes do que propriamente a expressão literal usada, pelo que não me custa aceitar a existência de uma proibição de prova estabelecida de modo indirecto.

Por exemplo, se a lei impuser que determinado método de obtenção de prova só pode ser utilizado precedendo *decisão judicial*, a falta desta decisão torna a prova proibida, insusceptível, portanto, de ser aproveitada no processo, sem que a palavra “proibida” tenha de constar expressamente da lei”⁴³⁷.

Partilhamos este entendimento, a nosso ver, a LOIC no artigo 7.º, n.º 2 estabelece que em determinadas tipologias de crimes (destacando-se os económico-financeiros), havendo delegação,

⁴³⁵ Posição também perfilhada por PINTO, André de Sousa, *A relação entre Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal*, ... op.cit., pp. 64-65.

⁴³⁶ Em sentido contrário várias vozes defendem que assumirmos esta violação de regras de divisão de competências como nulidade apenas torna um processo que já tem graves lacunas de celeridade ainda mais moroso. Quanto a nós, entendemos que na ponderação de custos e benefícios, assumirmos esta atuação desconforme como uma nulidade servirá de dissuasão suficiente quer para os OPC não intervirem fora da sua área de competências, quer para o MP na sua prática delegatária agir conforme os comandos legais, tornando o processo mais eficiente.

⁴³⁷ Cf. SANTOS, Manuel Simas; LEAL-HENRIQUES, Manuel; SANTOS, João Simas, *Noções de Processo Penal*, ... op.cit., p. 299.

a competência dos atos de inquérito cabe exclusivamente à PJ (havendo delegação). Na mesma linha, o RGIT, nos artigos 40.º, n.º 2 e 41.º estabelece que a prática de atos de inquérito em matéria de crimes tributários cabe à AT, SS ou GNR. Pelo que, uma vez que se encontra fixado um regime normativo relativo à investigação criminal, a prova produzida decorrente da prática de atos violadores desse regime pré-estabelecido deve ser havida como “proibida” – proibição de prova estabelecida de modo indireto – sendo insuscetível de ser valorada.

Posto isto, estão encontradas as consequências que decorrem (ou devem decorrer) da violação dos regimes jurídico-processuais relativos às competências de investigação. A este respeito, reproduzimos o referido por JOAQUIM FREITAS DA ROCHA num contexto da atividade administrativa da polícia, adaptando a retórica à atividade das polícias na administração da justiça:

“Como se compreende, cada uma das polícias ou órgãos que as integram apenas podem praticar os actos que se inserem no âmbito da sua esfera de competências (...)

Naturalmente que a prática de actos em violação de regras determinativas das atribuições e das competências implicará a ilegalidade do mesmo e a correspondente expulsão do Ordenamento jurídico por via da sua anulação ou, nos casos mais graves, da sua declaração de nulidade”⁴³⁸.

Por fim, acautelamos ainda referir que, na nossa opinião quando haja uma violação de competências de investigação, a declaração de nulidade do ato de delegação serve o propósito de verificar a desconformidade desse ato com o ordenamento jurídico por este ser inválido desde a sua génese, destruindo os efeitos produzidos ou evitando a produção de efeitos futuros⁴³⁹. Verificando-se a nulidade no inquérito em concreto, a situação poderá ser totalmente sanada com a emissão de novo despacho de delegação na polícia competente (e respetiva remessa do processo) ou com a decisão de ser o MP a realizar integralmente as diligências de investigação, tendo de ser repetidos todos os atos que até aquele momento tenham sido indevidamente praticados.

⁴³⁸ Cf. ROCHA, Joaquim Freitas da, *Estado e Privatização da Segurança*, ... op.cit., p. 226.

⁴³⁹ Cf. CORREIA, João Conde, *“Contributo para a análise da inexistência e das nulidades processuais penais”*, ... op.cit., pp. 184-185.

CONCLUSÕES

Ao longo de três partes procuramos desenvolver o nosso tema e neste momento encontramos-nos em posição de apresentar as principais conclusões que servem de resposta às questões levantadas na introdução:

- I. A investigação é *um conjunto de atos e diligências metodologicamente ordenadas, de modo a atingir o conhecimento de um determinado facto em ordem de permitir a sua explicação e reconstituição suficientemente fundamentada*, desconsiderando o ramo de Direito onde surge a necessidade de investigar.
- II. Estamos perante uma investigação criminal tributária sempre que se verifique a prática de um crime que vise tutelar um bem jurídico-tributário.
- III. O Direito Tributário pertence a uma realidade jurídica mais vasta que é o Direito das Receitas que, por sua vez, se insere no Direito Financeiro. Partindo desta organização, o mesmo se verifica na relação estabelecida entre Direito Penal Tributário e Direito Penal Financeiro e necessariamente entre crime tributário e crime financeiro. Assim, os crimes tributários, embora sejam uma categoria autonomizáveis pelo RGIT, pertencem aos crimes económico-financeiros, sendo estes últimos uma categoria mais ampla.
- IV. A Lei n.º 36/94, de 29 de setembro (medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira) e a Lei 5/2002, de 11 de janeiro (novas medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira), pretenderam enquadrar como pertencentes à criminalidade económico-financeira os crimes de: recebimento ou oferta indevidos de vantagem; os crimes de corrupção; o peculato; a participação económica em negócio; a administração danosa quando cometida em unidade económica do setor público; a fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; o tráfico de influência; e o branqueamento.
- V. Nos crimes económico-financeiros e crimes tributários a aquisição da notícia do crime é difícil por múltiplos fatores, manifestando-se relevante determinados procedimentos não

criminais, tais como a inspeção tributária, o procedimento de acesso a informações bancárias pelos funcionários da AT e a investigação realizada pelas comissões parlamentares de inquérito que, frequentemente, resultam em participações que por terem a substância de uma notícia de crime, podem dar o impulso inicial ao inquérito judicial.

- VI. O MP, embora seja o *dominus do inquérito*, pode, ao abrigo do artigo 270.º, n.º 1 do CPP delegar genericamente toda a investigação pré-acusatória, reservando-se apenas a tarefa de fiscalização do andamento da investigação e a realização de atos próprios cuja necessidade da sua promoção ou participação é culminada nos termos da lei.
- VII. Todas as tarefas de investigação que decorrem durante o inquérito, nomeadamente de procura e recolha de prova, seja ela pessoal ou material, exigem o domínio de técnicas e disponibilidade de recursos materiais, humanos e logísticos que não estão na génese, nem nos planos de estudos dos magistrados, motivo pelo qual estes não estão incumbidos de realizar materialmente as diligências de investigação, cabendo-lhes sim orientar processualmente o inquérito e realizar a sua superior direção.
- VIII. Existem no ordenamento jurídico português diferentes tipos de polícias com diferentes missões e natureza, dividindo-se estas em: *polícias administrativas*, *polícias judiciárias* e *polícias securitárias*.
- IX. De entre as polícias administrativas, em matéria de crimes tributários, destacam-se os núcleos de investigação da AT e da SS que, por força dos artigos 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT, são polícias dotadas de competência presumida de investigação.
- X. Nos vários núcleos pertencentes à AT, cabe ao DSAFA a investigação de crimes aduaneiros, sempre que tenha sido a AT a colher a notícia do crime, uma vez que se trata de matéria de competência reservada concorrencial com os núcleos de investigação da GNR. Por outro lado, a investigação dos crimes fiscais cabe ao DSIFAE e às direções de finanças.

- XI. Na SS é ao *Departamento de Fiscalização* – que tem várias extensões no território nacional (unidades de fiscalização) – que cabe o exercício da competência delegada de investigação de crimes contra a SS.
- XII. As competências de investigação da AT e da SS em matéria tributária devem ser articuladas com as disposições da LOIC e encaradas como *tendencialmente absolutas*, uma vez que o artigo 7.º, n.º 4, alínea a) da LOIC, determina a competência reservada da PJ quando o crime tributário ascenda a valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros).
- XIII. Em Portugal temos duas polícias judiciais: a Polícia Judiciária e a Polícia Judiciária Militar e é esta primeira (instituição PJ) a única polícia cuja atividade nuclear é a de investigação criminal e a de coadjuvação das magistraturas.
- XIV. A PJ além de ter competência reservada para a investigação de crimes tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros)⁴⁴⁰, tem ainda competência reservada exclusiva para a investigação dos seguintes crimes: associação criminosa; branqueamento; tráfico de influência; corrupção; peculato e participação económica em negócio (competência prevista no artigo 7.º, n.º 2 da LOIC). Além destes, a PJ tem ainda competência reservada relativa para a investigação dos demais crimes “*económico-financeiros*” (competência prevista no artigo 7.º, n.º 3, alínea j) da LOIC).
- XV. O núcleo investigatório da PJ mais relevante nesta matéria é a UNCC onde se destaca a SCIBIT face às suas competências materiais para investigar crimes tributários de valor superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros); associações criminosas dedicadas a crimes aduaneiros; branqueamento; e relativos ao mercado de valores mobiliários. Além desta secção, existem outras três secções centrais (SCICCEF's) dedicadas à investigação de crimes económico-financeiros.
- XVI. A UNCC é composta também por extensões, designadas secções e brigadas que se encontram sediadas nas unidades desconcentradas (diretorias, departamentos e unidades

⁴⁴⁰ Ressalvando que a investigação iniciada pela GNR, no âmbito das suas competências aduaneiras, mantém-se nesse órgão, ainda que ultrapassado esse limiar quantitativo.

loais) em todo o território nacional, competentes para a investigação dos crimes económico-financeiros que tiverem sido praticados ou conhecidos na área de circunscrição da unidade respetiva.

- XVII. As polícias securitárias (a PSP, a GNR e as polícias municipais) encontram o seu principal fundamento na realização da segurança comum, na ordem e tranquilidade, atuando na investigação apenas em segundo plano e de forma residual.
- XVIII. A PSP e GNR embora tenham na sua estrutura orgânica unidades ou núcleos de investigação, só detêm competência investigatória residual, isto é, só podem investigar crimes que não sejam da competência da PJ e de outros OPC de competência específica e se houver delegação de competências nesse sentido.
- XIX. A regra da competência investigatória residual admite uma exceção em matéria de crimes tributários. No seio da GNR existe uma unidade (UAF) adstrita ao cumprimento de atribuições tributárias que é competente para a prática de atos de inquérito nas investigações de crimes aduaneiros e crimes tributários comuns ocorridos em violação de normas ou interesses aduaneiros que sejam indiciados no exercício das suas atribuições.
- XX. Da investigação de um crime tributário frequentemente aferem-se indícios da prática de outros crimes económico-financeiros potencializando situações de concurso de crimes que geram problemas em determinar quem é a entidade competente para a investigação. A resolução dessa problemática passa pela interpretação conjunta e ordenada das regras do RGIT e da LOIC e pela verificação da existência de competências exclusivas, relativas ou presumidas de alguma polícia que deva prevalecer sobre as demais.
- XXI. Não existe concertação na doutrina e jurisprudência quanto às consequências da violação das regras de distribuição de competências de investigação de crimes tributários e económico-financeiros. Quanto a nós, para se determinar essas consequências tem de se tomar em consideração *as relações estabelecidas entre o Direito Processual Penal e as figuras jurídicas do Direito Administrativo e os princípios e dimensões constitucionais inerentes à investigação e à determinação de competências de investigação.*

- XXII. A coadjuvação dos OPC para com as AJ, a delegação de competências e a legalidade das competências são matérias relativas a relações e princípios jurídicos oriundos do Direito Administrativo que o legislador quis adaptar ao processo penal e ao processo penal tributário.
- XXIII. A validade da delegação de poderes, quer no processo penal, quer no Direito Administrativo, pressupõe a existência de uma *lei habilitante* que “*fundamenta o poder de delegar por parte do delegante e, simultaneamente, a competência do órgão delegado*”⁴⁴¹. Assim, a LOIC e o RGIT ao determinarem quais são os órgãos aptos a receber competência delegada estabelecem normas habilitantes passivas.
- XXIV. O MP está vinculado ao princípio da legalidade em toda a sua atividade processual, pelo que, optando por delegar competências, a determinação da polícia competente já resulta previamente da lei, não podendo aquele órgão ignorar a determinação do legislador.
- XXV. O princípio da indisponibilidade de competências não colide com a existência de competências exclusivas de investigação, tratando-se de matérias conceptualmente distintas.
- XXVI. A atividade investigatória realizada pelas polícias, além de influenciar a conformação da decisão final, pode revelar-se restritiva de direitos e liberdades fundamentais, no entanto o perigo de *policização* não será acentuado se a investigação for realizada pela polícia objetivamente mais apta (assim determinada pelo legislador e pela sua natureza).
- XXVII. O cumprimento de princípios da especialização e racionalização visam alcançar o melhor caminho para a descoberta da verdade material e afirmam-se como um garante da realização da justiça penal.
- XXVIII. Para que a justiça penal seja exercida de forma equitativa é fundamental existir uniformização nas investigações.

⁴⁴¹ Cf. OTERO, Paulo, *A Competência delegada*, ... op.cit., p. 121.

- XXIX. A disciplina estabelecida pelos artigos 40.º, n.º 2 e 41.º do RGIT em relação aos crimes tributários, visa as mesmas finalidades que os artigos 5.º a 9.º da LOIC (organizar e dividir competências de investigação). Também por esse motivo, a LOIC terá de ser necessariamente encarada como uma lei complementar ao CPP com evidente carácter processual, estabelecendo um *regime normativo relativo à investigação criminal*.
- XXX. As normas da LOIC e do RGIT relativamente à delegação para a prática de atos de inquérito por serem de carácter processual, as consequências da violação dessas normas têm de ser aferidas ao abrigo do regime de invalidades processuais previsto nos artigos 118.º e seguintes do CPP, quer a violação decorra da ação dos OPC, quer decorra de ato de delegação por parte do MP.
- XXXI. O ato de delegação contrário às disposições processuais da LOIC e do RGIT leva a que o OPC incompetente pratique atos ou diligências que nunca poderão ser validadas por encontrarem-se a coberto de um despacho de delegação inválido.
- XXXII. A prática de atos ao abrigo de um despacho de delegação inválido extravasa os termos da delegação, não aquela que foi feita pelo MP, mas a que decorre diretamente da lei.
- XXXIII. A delegação inválida provoca a nulidade insanável por falta de promoção do processo (nos termos estabelecidos pelas leis vigentes) por parte do MP.
- XXXIV. Existindo um regime normativo relativo à investigação criminal, a prova produzida decorrente da prática de atos violadores desse regime deve ser havida como “proibida” sendo insuscetível de ser valorada.
- XXXV. A declaração de nulidade no inquérito implica que tenham de ser repetidos (por parte do MP ou pelo OPC competente) todos os atos que foram indevidamente praticados pela polícia incompetente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto, *Comentário do Código de Processo Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, Volume 1, 5.ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2023.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ed. Coimbra: Almedina, 2015.

AMARAL, Ricardo Miguel Moura, *A Investigação Criminal na PSP: Que contributo para a missão da Polícia de Segurança Pública?*[em linha], Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2010. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/32237>.

ANDRADE, João da Costa, *Da Unidade e Pluralidade de Crimes: Doutrina Geral e Crimes Tributários*, 1.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

ANTUNES, Manuel António Ferreira, *Investigação Criminal: uma perspetiva introdutória*, in Polícia e Justiça, Loures, 1985.

ANTUNES, Maria João, *Direito Processual Penal*, 5.ed. Coimbra: Almedina, 2023.

BRAZ, José, *Investigação Criminal: a organização, o método e a prova: os desafios da nova criminalidade*, Reimp. Coimbra: Almedina, 2020.

CAEIRO, Pedro, *A Consunção do branqueamento pelo facto precedente*, in SCIENTIA IVRIDICA, n.º 100, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 10.ed. 7ª Reimp. Coimbra: Almedina, 2004.

CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e teoria da constituição*, 7.ed. 12ª Reimp. Coimbra: Almedina, 2018.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 3.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CASTRO, Catarina Sarmento e, *A Questão das Polícias Municipais*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

CATARINO, João Ricardo; VICTORINO, Nuno, *Direito Sancionatório Tributário: anotações ao regime geral*, 1.ed. Coimbra: Almedina, 2020.

CONCEIÇÃO, Apelles J.B., *Segurança Social: Manual Prático*, 11.ed. Coimbra: Almedina, 2019.

CORREIA, J. M. Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ed. Coimbra: Almedina, 2021.

CORREIA, João Conde, *Da proibição do confisco à perda alargada*, Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda: Procuradoria-Geral da República, 2012;

—, *Contributo para a análise da inexistência e das nulidades processuais penais*, in SCIENTIA IVRIDICA, n.º 44, Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

COSTA, Ricardo, *A Unidade de Ação Fiscal e a Interoperabilidade com as Autoridades de Combate ao Crime Fiscal e Aduaneiro* [em linha], Lisboa: Academia Militar, 2013. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/>.

CUNHA, José Manuel Damião Da, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no Novo Código de Processo Penal*, 1.ed. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1993.

DIAS, Jorge de Figueiredo, *Para um paradigma do direito penal secundário: um contributo para a reforma do direito penal económico e social português*, in *Direito e Justiça*, n.º 4, Lisboa, 1989;

—, *Direito Penal: Parte Geral*, Tomo I, 3.ed. Coimbra: Gestlegal, 2019;

—, *Clássicos Jurídicos: Direito Processual Penal*, 1.ed. Reimp. Coimbra: Coimbra Editora, 2004;

—, “Reflexões sobre as atribuições do Ministério Público Na Defesa Da Legalidade Democrática e na Execução da Política Criminal”, in *Ministério Público: Que futuro?*, 2.ed. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda: Procuradoria-Geral da República, 2013.

DIAS, Jorge de Figueiredo; BRANDÃO, Nuno, *Direito Processual Penal: Os sujeitos processuais*, 1.ed. Coimbra: Gestlegal, 2022.

DUARTE, Bruna Alexandra Marques, “Âmbito da direcção efectiva do inquérito e da delegação de competências nos órgãos de polícia criminal. Enquadramento jurídico, prática e consequências processuais” [em linha], in *Formação Ministério Público, Trabalhos do 2.º Ciclo do 33.º Curso*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020. Disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx>.

Egmont Group of Financial Intelligence Units Charter, Egmont Group [em linha], [s.l.]: Egmont Group, 2023. Disponível em <https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/>.

Estratégias de Investigação contra a Corrupção Transnacional [em linha], Lima: Ministério Público Portugal, 2017. Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/sites/>.

FERNANDES, Catarina, *Âmbito da direcção efectiva do inquérito e da delegação de competências nos órgãos de polícia criminal. Enquadramento jurídico, prática e consequências processuais* [em linha], in *Formação Ministério Público*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020. Disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx>.

FERNANDES, Filipe João Saraiva, *A Decisão Fiscal Planificadora: uma abordagem à sua dimensão teórica e prática* [em linha], Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2016. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/>.

FERREIRA, Jorge, *Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares: Anotado*, Coimbra: Almedina, 1999.

FERREIRA, Nuno, *Critérios para delimitação da competência territorial das forças de segurança* [em linha], Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais, 2022. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26>.

FONSECA, Isabel Celeste M., *Curso de Direito Administrativo: Teoria Geral da Organização Administrativa*, 1.ed. Coimbra: Gestlegal, 2020.

GASPAR, António Henriques [et al.], *Código de Processo Penal Comentado*, 4.ed. Coimbra: Almedina, 2022.

GONÇALVES, André Barreiro, *A Investigação criminal na nova estrutura orgânica da GNR* [em linha], Lisboa: Academia Militar, 2010. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26>.

GUERRA, Amadeu, *A evolução da criminalidade económico e financeira e o seu combate* [em linha], Lisboa: Procuradoria-Geral da República, Departamento Central de Investigação e Ação Penal, [s.d.]. Disponível em <https://www.smmp.pt/wp-content/INTERVENCAO-Dr-Amadeu-Guerra.pdf>.

Inspeção Judiciária: Manual de Procedimentos, 1.ed. Lisboa: Polícia Judiciária, 2009.

JACINTO, F. Teodósio, *O papel da Polícia judiciária no sistema de justiça: Parte I*, in Revista do Ministério Público, n.º 120, Lisboa, 2009.

MAGALHÃES, Inês Rodrigues de, *A incompetência para a investigação criminal e suas consequências à luz actual Lei de Organização e Investigação Criminal*, in Investigação Criminal, n.º 11, Lisboa, 2017.

MARQUES, Paulo, *Infrações Tributárias*, Volume 1, 1.ed. Lisboa: Edição Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2007.

MARTINS, Ana Catarina Dias, *Os poderes da Investigação em matéria tributária – Em especial, a investigação da criminalidade tributária* [em linha], Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2016. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/>.

MENDES, Paulo de Sousa, *Lições de Direito Processual Penal*, 6ª Reimp, Coimbra: Almedina, 2020.

MESQUITA, Paulo Dá, *Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003;

—, *Polícia Judiciária e Ministério Público: notas para o enquadramento das suas relações e funções no sistema português*, in *Revista do Ministério Público*, n.º 112, Lisboa, 2007.

MIRANDA, Jorge, *Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito* [em linha], in *Direito e Justiça*, n.º 14, [s.l.], 2000. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2740997/Jorge_Miranda.pdf.

MONTE, Mário Ferreira, *Da legitimação do Direito Penal Tributário: em particular os Paradigmáticos Casos de Facturas Falsas*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MOREIRA, Sofia Manuela Dias, *A Privatização da Investigação na Criminalidade Tributária e a Obtenção de Meios de Prova – Reflexões sobre a sua Valoração em Julgamento* [em linha], Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2018. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/>.

MOURA, Adriano Souto, *A Investigação e as suas exigências no inquérito*, in *Que futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em homenagem a Jorge Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 11.ed. Reimp. Coimbra: Almedina, 2021.

NUNES, Duarte Alberto Rodrigues, *O Problema da Admissibilidade dos Métodos “Ocultos” de Investigação Criminal como Instrumento de Resposta à Criminalidade Organizada*, 1.ed. Coimbra: Gestlegal, 2019;

—, *Curso de Direito Processual Penal 1*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2023.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ed. Reimp. Coimbra: Almedina, 2022.

Operação Furacão – Fraude Fiscal Qualificada [em linha], Lisboa: Ministério Público Portugal, 2017.
Disponível em <https://dciap.ministeriopublico.pt/sites/>.

OTERO, Paulo, *A Competência delegada no direito administrativo português: conceito, natureza e regime*, Lisboa: AAFDL, 1987;

—, *Manual de direito administrativo*, Volume I, Coimbra: Almedina, 2013.

Parecer do Conselho Consultivo da PGR [em linha], de 13.04.2011, parecer P000112011, relatado pelo magistrado do Ministério Público Manuel Matos. Disponível em <https://www.dgsi.pt>.

Parecer do Conselho Consultivo da PGR [em linha], de 21.01.2013, parecer P000452012, relatado pelo magistrado do Ministério Público Paulo Dá Mesquita. Disponível em <https://www.dgsi.pt>.

PIÇARRA, Nuno, *Extensão e Limites dos Poderes de Investigação Próprios das Autoridades Judiciárias*, in SCIENTIA IVRIDICA, n.º 244/246, Tomo XLII, Braga, 1993.

PINTO, André de Sousa, *A relação entre Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal: A prática delegatória do Ministério Público* [em linha], Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt>.

Polícias, polícia judiciária e o sistema de justiça penal [em linha], Lisboa: Carlos Pinto de Abreu & Associados, [s.d.]. Disponível em <https://www.carlospintodeabreu.com/public/files/>.

QUELOZ, Nicolas, *Criminalité économique et criminalité organisée* [em linha], In *L'Économie Politique*, n.º 15, [s.l.]: *Alternatives économiques*, 2002. Disponível em <https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2002-3-page-58.htm>.

Relatório de atividades do Ministério Público [em linha], Lisboa: Ministério Público Portugal, 2017.
Disponível em <https://dciap.ministeriopublico.pt/sites/>.

Relatório Final da comissão de inquérito parlamentar à gestão do BES e GES [em linha], de 28.04.2015, relatado pelo deputado Pedro Manuel Saraiva. Lisboa: Assembleia da República. Disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?>.

ROCHA, Joaquim Freitas da, *Introdução ao Planeamento Fiscal: Teoria Jurídica*, Coimbra: Almedina, 2023;

—, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, 7.ed. Reimp. Coimbra: Almedina, 2020;

—, *Estado e Privatização da Segurança*, in SCIENTIA IVRIDICA, n.º 322, Tomo LIX, Braga, 2010.

RODRIGUES, Anabela Miranda, *Direito Penal Económico: Uma política criminal na era compliance*, Coimbra: Almedina, 2018;

—, *A Fase Preparatória Do Processo-Penal: tendências na Europa, o caso português*, in Revista Brasileira de Ciências Criminais, n.º 39, São Paulo, 2002.

RODRIGUES, Cunha, *A posição institucional e as atribuições do Ministério Público e das polícias de investigação criminal*, in Revista de Investigação Criminal, n.º 16, Porto, 1985.

RODRIGUES, Hélio Rigor, *Recuperação de Ativos*, in Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2021. Disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick>.

SANCHES, J. L. Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 3.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

SANTOS, António Carlos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria M. Leitão, *Direito Económico*, 3.ed. Reimp. Coimbra: Almedina, 1998.

SANTOS, Gil Moreira dos, *Princípios e prática processual penal*, 1.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SANTOS, Manuel Simas; LEAL-HENRIQUES, Manuel, *Código de Processo Penal Anotado*, Volume I, 2.ed. Lisboa: Rei dos Livros, 1999.

SANTOS, Manuel Simas; LEAL-HENRIQUES, Manuel; SANTOS, João Simas, *Noções de Processo Penal*, 4.ed. [s.l.]: Rei dos Livros, 2023.

SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Regime Geral das Infrações Tributárias: anotado*, 4.ed. Lisboa: Areas Editora, 2010.

Seis Décadas de Polícia Judiciária na Madeira, Polícia Judiciária: 1963-2023. 1.ed. Funchal: Polícia Judiciária, 2023.

SILVA, Germano Marques Da, *Direito Penal Tributário*, 2.ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018;

—, *Do Procedimento (Marcha do Processo)*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014;

—, *Reflexões sobre as atribuições do Ministério Público Na Defesa Da Legalidade Democrática e na Execução da Política Criminal*, in Ministério Público: Que futuro?, 2.ed. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda: Procuradoria-Geral da República, 2013;

—, *Direito processual Penal Português*, 2.ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2022;

—, *Do Processo Penal Preliminar*, Lisboa: [s.n.], 1990.

SILVEIRA, Alessandra; FROUFE, Pedro Madeira; CANOTILHO, Mariana, *Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União*, Coimbra: Almedina, 2016.

SIMÕES, Euclides Dâmaso, *A proposta de Lei sobre o Gabinete de Recuperação de Activos: Um passo no Caminho Certo*, in Revista do CEJ, n.º 14, Lisboa, 2010.

SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Policial: Direito da ordem e segurança públicas*, 2.ed. Porto: Vida Económica, 2023;

—, *Manual de Direito Policial: Direito da ordem e segurança públicas*, Porto: Vida Económica, 2016.

TEOTÓNIO, Henrique Pereira, *Titularidade do inquérito e dependência funcional das polícias*, in Cadernos da revista do Ministério Público, n.º 4, Lisboa, 1989.

TROGANO, António, *A investigação da criminalidade tributária organizada: relato de uma experiência*, in 2.º Congresso de Investigação Criminal, Coimbra: Almedina, 2010.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Regime Jurídico da Investigação Criminal: Comentado e Anotado*, Coimbra: Almedina, 2003;

—, *Teoria Geral do Direito Policial*, 6.ed. Coimbra: Almedina, 2019.

VITORIANO, António, *O estatuto jurídico-político das regiões autónomas: tensões e ambiguidades*, in Direito e justiça, Lisboa, 1996.

LISTA DE JURISPRUDÊNCIA CITADA

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA [STJ]

- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 13.10.2004, processo n.º 04P3210, relatado pelo Juíza Conselheira Maria Henrique Gaspar, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA [TRC]

- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 28.04.2010, processo n.º 15/07.8IDGRD.C2, relatado pelo Juiz Alberto Mira, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA [TRL]

- Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 09.06.2016, processo n.º 50/14.0SLLSB-YL1-9, relatado pela Juíza Maria do Carmo Ferreira, disponível em <http://www.dgsi.pt>.
- Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 13.07.2017, processo n.º 712/00.9JFLSB.L1-5, relatado pelo Juiz Carlos Espírito Santo, disponível em <https://www.dgsi.pt>.

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO [TRP]

- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 21.03.2013, processo n.º 127/06.5IDBRG.P1, relatado pela Juíza Fátima Furtado, disponível em <https://www.dgsi.pt>.
- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 17.09.2014, processo n.º 1653/12.2JAPRT.P1, relatado pela Juíza Maria Deolinda Dionísio, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL [TC]

- Acórdão do Tribunal Constitucional de 27.07.2021, processo n.º 610/2011, relatado pelo Juiz Conselheiro José Cunha Barbos, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt>.

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO [STA]

- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22.09.1998, processo n.º 043105, relatado pelo Juiz Pires Esteves, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL [TCAS]

- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 28.05.2020, processo n.º 1314/17.6BESNT, relatado pelo Juiz Paulo Pereira Gouveia, disponível em <https://www.dgsi.pt>.