



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Chefe de Gabinete

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correio@pgr.pt

Exm.o(a) Sr.(a)

Comissão 1ª - CACDLG XIII

Ex.mo Senhor Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias Prof.
Doutor Bacelar de Vasconcelos

Ofício n.º 306565.18 de 24-10-2018 - DA n.º 9214/18

Assunto - Alterações legislativas. Projeto de Lei n.º 910/XIII/3.ª (PAN) - Introduz os crimes ambientais no elenco de competências do Departamento de Investigação e Acção Penal e do Departamento Central de Investigação e Acção Penal

Ex.mo Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

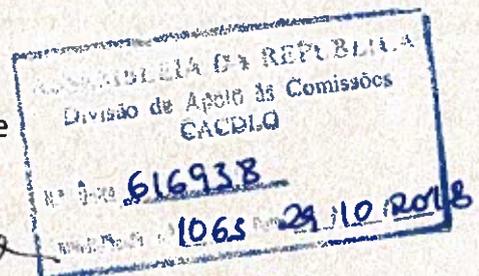
Professor Doutor Bacelar Vasconcelos

Por determinação superior, e procedendo em conformidade com o ponto 2 da Deliberação do CSMP, oportunamente comunicada a esse distinto Órgão de Soberania, tenho a honra de remeter o Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 910/XIII/3.ª (PAN), que introduz os crimes ambientais no elenco de competências do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, elaborado pelo Gabinete de S. Exa. a Conselheira Procuradora-Geral da República, o qual mereceu a sua concordância.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

Sérgio Pena





MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Parecer da Procuradoria-Geral da República

Projeto de Lei nº 910/XIII/3ª (PAN) - Introduz os crimes ambientais no elenco de competências do Departamento Central de Investigação e Ação Penal

1. Enquadramento

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias remeteu, para parecer, o Projeto de Lei nº 910/XIII/3ª, apresentado pela Representação Parlamentar do PAN.

O Projeto de Lei tem como objeto a introdução dos "*crimes ambientais no elenco de competências do Departamento Central de Investigação e Ação Penal*", propondo, com tal finalidade, o aditamento de uma alínea ao nº 1 do art. 47º do Estatuto do Ministério Público, com o seguinte teor:

«m) *Crimes contra a Natureza, nomeadamente, os crimes de incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas, de incêndio florestal, de danos contra a natureza, de poluição, de poluição com perigo comum e de perigo relativo a animais*».

De acordo com a Exposição de Motivos, a atribuição de competência ao DCIAP relativamente aos referidos crimes é justificada pelos seguintes motivos:

- a. As competências do DCIAP em matéria de *coordenação e direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

- b. Os bens jurídicos protegidos pelo crime de incêndio, *de especial dignidade constitucional*, e a as suas consequências, como ocorreu recentemente em Portugal;
- c. *A recorrente prática impune de crimes ambientais perpetrados por operadores que desenvolvem a sua atividade com atropelo da lei* e a consequente contaminação dos recursos hídricos, designadamente o desenvolvimento de atividades industriais, agrícolas e agropecuárias, de descargas de águas residuais urbanas e efluentes não tratados.

Também de acordo com a Exposição de Motivos, a atribuição da competência de coordenação e direção da investigação ao DCIAP permitirá que, por força do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 73.º do Estatuto do Ministério Público, os DIAP tenham competência para a direção do inquérito e o exercício da ação penal relativamente aos crimes que ocorram na área do respetivo Distrito Judicial.

2. Apreciação

2.1. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (de ora em diante DCIAP) conforma uma *estrutura interdisciplinar* com funções de *coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade* (art. 46.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público).

A sua competência para a coordenação da investigação encontra-se definida por reporte a um elenco taxativo de crimes previstos no n.º 1 do art. 47.º do EMP, o que ocorre, igualmente, em relação às suas competências de direção da investigação por força da remissão feita pela al. a) do n.º 3 do art. 47.º do EMP.

O Procurador-Geral da República pode, porém, deferir ao DCIAP a competência para a direção da investigação e exercício da ação penal *quando relativamente a crimes de*



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

manifesta gravidade, a especial complexidade ou dispersão territorial da atividade criminosa justificarem a direção concentrada da investigação (al. b) do n.º 3 do art. 47.º do EMP).

Por seu turno, nos termos do art. 73.º do EMP, os Departamentos de Investigação e Ação Penal nas comarcas onde se encontram sediados os tribunais da Relação, para além da competência quanto a crimes cometidos na área da comarca (al. a) do n.º 1), têm ainda competência para dirigir o inquérito e exercer a ação penal relativamente aos crimes indicados no n.º 1 do artigo 47.º quando a atividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes ao mesmo distrito judicial (al. b) do n.º 1).

De igual modo, os Procuradores-Gerais Distritais, podem atribuir competência aos "DIAP distritais" relativamente *a crimes de manifesta gravidade, quando a complexidade ou dispersão territorial da atividade criminosa justificarem a direção concentrada da investigação.*

2.2. O DCIAP, tal como os DIAP das comarcas onde se encontram sediados os tribunais da Relação (designados como DIAP Distrital), dispõe, como refere Paulo Dá Mesquita¹, de *uma competência legal específica que prevalece sobre a do Ministério Público das comarcas, mesmo quando estas têm instalados departamentos de investigação e ação penal.*

Regras especiais de competência que, como refere o mesmo autor², derivam de (...) *particularidades funcionais decisivas, em nome de ideias de garantia e/ou de eficácia, (...) prosseguindo objetivos específicos de atenuação dos riscos de excessiva dispersão de*

¹ In *Processo Penal, Prova e Sistema Judiciário* (VII – Breve Estudo sobre a articulação do estatuto e da orgânica do Ministério Público ...), pág. 327 e 328, Coimbra Ed., 1ª Ed.

² *Idem*, pág. 328



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

molde a potenciar os meios existentes (por natureza limitados) para a repressão de formas mais graves ou complexas de criminalidade.

Objetivos que, no universo de crimes passíveis de integrar os conceitos de *criminalidade violenta*³, *altamente organizada*⁴ e de *especial complexidade*⁵, determinaram a limitação da competência do DCIAP à tipologia de crimes taxativamente previstos no n.º 1 do art. 47.º do EMP.

Objetivos que são igualmente decisivos e delimitadores da avaliação concreta das situações em que se mostra legalmente possível deferir ao DCIAP a competência para a investigação de outro tipo de crimes, conforme resulta das condições previstas na al. b) do n.º 3 do art. 47.º do EMP: *manifesta gravidade do crime, especial complexidade ou dispersão territorial da atividade criminosa que justifiquem a direção concentrada da investigação.*

Delimitação que se compreende face, por um lado, ao modelo legal de repartição de competência para a investigação – em que se conjuga o critério territorial (do local do cometimento do crime) com *critérios especiais*, de natureza *material e territorial*, como os que subjazem às competências do DCIAP⁶, aferidas, como resulta do art. 47.º do EMP, por reporte a um elenco taxativo de crimes e à plurilocalização territorial dos factos. E, por outro lado, à necessidade de garantir que aquelas competências são funcionalmente concretizadas sob a égide de princípios de *concentração, especialização, multidisciplinaridade e coordenação* – fundamento do modelo instituído -, dos quais decorrerá a efetivação dos objetivos de eficácia que lhe são iminentes.

³ Como definido nas al. j) e l) do art. 1.º do Código de Processo Penal.

⁴ Como definido na al. m) do Código de Processo Penal.

⁵ Aferida por reporte a um conjunto de fatores objetivos, entre os quais os constantes no n.º 3 do art. 215.º do Código de Processo Penal (número de arguidos ou de ofendidos ou o carácter altamente organizado do crime) -, ou, ainda, a elevada especialização e tecnicidade da factualidade a investigar.

⁶ E dos DIAP das comarcas onde se encontram sediados os tribunais da Relação



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O que poderá ser inviabilizado num quadro de excessivo alargamento da competência originária, sobretudo quando existem outros mecanismos legais que permitem, em concreto, atingir esses objetivos, como é o caso do deferimento de competência ao DCIAP pelo Procurador-Geral da República, nos termos da al. b) do nº 3 do art. 47º do EMP⁷.

2.3. De acordo com o Projeto de Lei será cometida ao DCIAP a competência para a coordenação da investigação e, dada a estrutura de atribuição de competência originária àquele departamento, para a direção da investigação quando as condutas sejam plurilocalizadas em mais do que um distrito judicial, dos *crimes contra a natureza*, elencando, após, exemplificativamente, algumas das tipologias criminais que integram aquele fenómeno criminal.

Os crimes concretamente enumerados - que, dada a natureza exemplificativa da enumeração, não esgotarão o conceito de "Crimes contra a Natureza" genericamente enunciado na proposta de redação da al. m) do nº 1 do art. 47º do EMP -, previstos no Capítulo III - *Dos crimes de Perigo Comum*, do Título IV - *Dos crimes contra a vida em sociedade*, do LIVRO II - *Parte especial*, do CP, são os seguintes:

- *Incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas, p.p. pelo art. 272º; Incêndio florestal, p.p. pelo art. 274.º; Danos contra a natureza, p.p. pelo art. 278.º; poluição, p.p. pelo art. 279º; Poluição com perigo comum, p.p. pelo art. 280º; Perigo relativo a animais ou vegetais, p.p. pelo art. 281º.*

De entre os crimes previstos naquele Capítulo passíveis de poderem ser considerados crimes contra a natureza não foi elencado o crime de *Atividades perigosas para o ambiente*, p.p. pelo art. 279º-A (pese embora a relevância das ações

⁷ E, nos termos da al. c) do nº 1 do art. 73º do EMP, pelos Procuradores-Gerais Distritais quanto aos DIAP das comarcas onde se encontram sediados os tribunais da Relação



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

típicas e dos bens jurídicos protegidos), nem a punição das condutas previstas no art. 272º quando praticadas mediante a libertação de energia nuclear (art. 273º).

2.3.1. Não se questiona a gravidade dos "*crimes contra a natureza*", seja quanto às concretas ações, seja quanto às suas consequências, nem, em muitos casos, a sua especial complexidade.

De igual modo, está-se ciente de que tais condutas exigem uma intervenção robusta das autoridades, quer ao nível da prevenção quer ao nível da repressão.

Exigências que determinaram a evolução do sancionamento de algumas daquelas condutas, anteriormente contido no domínio administrativo, no sentido da sua tutela penal, tendo a criminalidade ambiental sido assumida como uma prioridade ao nível da União Europeia e também pelo nosso legislador penal, que, na alteração ao Código Penal pela Lei 48/95, de 15 de março, criminalizou os danos contra a natureza (artigo 278.º) e a poluição (artigo 279.º), e pela Lei 56/2011, de 15/11, tipificou um novo crime de *atividades perigosas para o ambiente*. Sendo também significativas, no sentido do alargamento das ações típicas e/ou do agravamento das penas, as alterações introduzidas pelas Leis 59/2007, de 04/09, - 56/2011, de 15/11, 81/2015, de 03/08.

Não se ignora, igualmente, que em determinadas matérias, como os resíduos perigosos, material nuclear ou espécies protegidas pelo direito internacional, a atuação criminosa se encontra ligada, nalguns casos, à criminalidade organizada.

Contexto que poderá demandar particular atenção, não apenas no âmbito da prevenção como igualmente da repressão de tais condutas, e, conseqüentemente, em sede de metodologias específicas e coordenadas de investigação.



Por outro lado, porém, as concretas condutas criminais tipificadas nos crimes contra a natureza, assumem diversificados níveis de gravidade, quer quanto ao modo de ação quer quanto às concretas consequências, não podendo afirmar-se que todos os casos assumem natureza especialmente complexa, ou que se traduzem em crimes que demandem a intervenção sistemática de um departamento de investigação com a natureza e as características do DCIAP.

Casos há que, embora integrem os ilícitos criminais em causa, a sua investigação, não exige a alocação de recursos especializados, seja para efeitos de coordenação da investigação seja para efeitos de direção do inquérito.

Acresce, ainda, que a eficácia da coordenação e da investigação não pode ser desligada das condições em que tais funções são exercidas, designadamente quanto ao universo quantitativo de investigações a coordenar e/ou a investigar.

Ora, a título de exemplo da grandeza numérica dos crimes *de incêndio em floresta, mata, arvoredos ou seara* - cuja investigação, a ser atribuída, na sua totalidade, competência ao DCIAP, este departamento teria de coordenar, e de entre eles aferir da sua competência para a direção do inquérito -, anota-se que no ano de 2017 se iniciaram 13.123 inquéritos para investigação da eventual prática daquele crime cometido na forma dolosa ou negligente. Ascendendo a 3.021 os inquéritos por crimes de *incêndio, explosões e outras condutas especialmente perigosas* e a 272 o número de inquéritos pelos crimes de *danos contra a natureza, poluição, poluição com perigo comum e de perigo para animais e vegetais*.

Num tal contexto, torna-se praticamente inviável exercer, com eficácia, a coordenação da direção do inquérito daquele tipo de crime, para além de desviar recursos essenciais à coordenação e direção do inquérito de outras formas de criminalidade que possam revelar-se de natureza mais complexa ou conformar formas de criminalidade organizada.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2.3.1.1. Acresce, ainda, que, a adotar-se a formulação proposta pelo Projeto de Lei, o DCIAP seria igualmente competente para a investigação dos referidos crimes quando negligentes, seja quanto à ação típica seja quanto ao seu resultado.

Não se vislumbra, pois, que um departamento com a natureza e as competências do DCIAP, dirigidas à criminalidade altamente organizada, especialmente complexa e violenta, deva assumir a coordenação de crimes negligentes, sob pena de se inverterm os objetivos que presidiram à sua criação e se potenciar a ineficácia da sua intervenção.

Devendo ainda salientar-se que os "*crimes contra a natureza*" não se restringem aos crimes exemplificativamente enumerados no Projeto de Lei.

Integrarão também o conceito de "*crimes contra a natureza*", para além do acima indicado *crime de atividades perigosas para o ambiente*, p.p. pelo art. 279º-A⁸ do Código Penal, os *crimes de caça*, que têm na sua génese princípios de proteção e conservação da natureza, em especial, de espécies cinegéticas. Exigências de proteção e conservação que determinam a regulamentação da atividade e a tutela penal das condutas violadoras dessa regulamentação nos termos previstos no Capítulo VI da Lei n.º 173/99, de 21 de Setembro.

Ou, ainda, o *crime contra a preservação o património aquícola*, p.p. pelo art. 30º da Lei n.º 7/2008, de 15/2, que surge enquadrado por princípios de conservação da natureza e da biodiversidade.

Ora, numa formulação como a que é proposta, também estes crimes passariam a estar no âmbito da competência do DCIAP.

⁸ Não elencado no projeto de lei, como referido.



No entanto, ressalvada a efetiva necessidade de tutela penal das condutas, não se vislumbra que tais crimes integrem atividades criminosas de especial complexidade, criminalidade organizada ou criminalidade violenta, que são pressuposto da competência daquele departamento.

Ao que acresce o facto de estarem em causa crimes que, em regra, nos casos de flagrante delito, são julgados sob a forma de processo sumário. O que revela, desde logo, sem prejuízo dos princípios que justificam a sua tutela penal, estarem em causa ações criminosas a que o legislador penal não atribuiu o grau de gravidade e ilicitude que subjazem aos crimes da competência de coordenação e direção da investigação pelo DCIAP.

Crimes que, no entanto, de acordo com a formulação proposta pelo Projeto de Lei, passarão também a integrar a competência daquele departamento. O que determinará que, a não serem julgados em processo sumário, competirá ao DCIAP coordenar a direção do respetivo inquérito, com a consequente necessidade de desenvolver, seja pelas unidades do MP territorialmente competentes para a investigação, seja pelo DCIAP, os procedimentos inerentes ao exercício de tal competência.

Situação que, salvo melhor opinião, contraria princípios como os *da economia processual, da celeridade, da boa administração dos recursos* e, conseqüentemente, *da boa administração da justiça*.

Sendo certo que também em tais casos, se verificadas as circunstâncias previstas no art. 47º nº 3, alínea b) do EMP, sempre o Procurador-Geral da República pode atribuir competência ao DCIAP para a direção da investigação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2.3.2. Os crimes objeto do projeto de lei não integram, na sua generalidade, atividades criminosas de especial complexidade, criminalidade organizada ou criminalidade violenta, que são pressuposto da competência do DCIAP.

Em bom rigor, a inclusão da formulação proposta só em casos muito pontuais se materializaria na direção efetiva da investigação ao DCIAP uma vez que – para além de tais crimes não integrarem, em geral, as referidas atividades criminosas – dificilmente se verificará dispersão territorial nos termos que conformam a competência daquele departamento.

Efetivamente, pela natureza dos crimes, a sua prática ocorre, em regra, numa comarca específica, razão pela qual a atribuição da competência só se justificará por força do artigo 47.º n.º 3 alínea b) do EMP.

Pelo que, a competência do DCIAP relativamente aos crimes *"contra a natureza"* deverá ser aferida por reporte às concretas atuações criminosas, avaliando objetivamente as circunstâncias da sua prática, designadamente o modo organizado de atuação, a especial complexidade dos factos e da investigação, a plurilocalização da atividade criminosa, a gravidade das consequências e do modo de atuação, no sentido da exigência de que a sua investigação se processe de modo concentrado e da adoção de metodologias investigatórias específicas e especializadas.

Reafirma-se, pois, que o atual sistema de atribuição da competência ao DCIAP para a investigação prevê já, na al. b) do nº 3 do art. 47º do EMP, o mecanismo de deferimento de competência ao DCIAP para a direção do inquérito.

Mecanismo legal que se impõe nas situações em que se justifique a intervenção daquele departamento, e que se mostra capaz de responder cabalmente às



exigências de concentração e especialização da investigação que, também no domínio dos crimes *contra a natureza*, se verifiquem em concreto⁹.

Pese embora se exija uma intervenção robusta e eficaz na prevenção e repressão das condutas criminosas que atentem contra a natureza, pelas razões apontadas afigura-se que esse desiderato não será alcançado com a atribuição ao DCIAP da competência para a coordenação da investigação daqueles crimes ou para a direção da investigação nos casos de atividade criminosa plurilocalizada em diversos distritos judiciais.

Devendo, pois, ser adequadamente ponderada a proposta constante do Projeto de Lei no sentido de não ser atribuída ao DCIAP a competência originária para a coordenação da investigação e, conseqüentemente, a direção do inquérito quando verificadas as condições da al. a) do nº 3 do art. 47º do EMP relativamente aos crimes constantes da alínea que se pretende aditar ao nº 1 daquele preceito.

Para além daquela possibilidade de atribuição de competência em casos concretos em que as circunstâncias da sua prática se enquadrem nas condições previstas na al. b) do nº 3 do art. 47º do EMP, a lei vigente, através dos poderes atribuídos aos Procuradores-Gerais Distritais, conforme já referido, assegura que os DIAP distritais dirijam e coordenem a investigação deste tipo de criminalidade (al. c) do nº 1 do art. 73º do EMP).

Pelo que, se entende que a via poderá ser não a atribuição ao DCIAP da competência ora prevista no Projeto de Lei mas, provavelmente, a criação, nos DIAP Distritais, de secções especializadas que dirijam e coordenem as investigações dos crimes objeto

⁹ O mesmo ocorrendo relativamente aos DIAP das comarcas sede dos Tribunais da Relação, conforme previsto na al. c) do nº 1 do art. 73º do EMP.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

do Projeto de Lei, matéria que deverá ser objeto de ponderação e concretização interna.

2.3.3. Sem prejuízo da posição assumida quanto à atribuição de competência originária ao DCIAP para a coordenação da investigação e para a direção do inquérito e exercício da ação penal relativamente aos "*crimes contra a natureza*", anota-se que, a prosseguir o propósito do Projeto de Lei, a atribuição dessa competência deverá ser efetuada de molde a não deixar dúvidas sobre o seu concreto âmbito.

O que, salvo melhor opinião, não se logra atingir com a formulação proposta pelo Projeto de Lei, atenta a enunciação exemplificativa dos crimes que poderão integrar essa competência, ainda que precedida de uma menção genérica ao conceito de "*crimes contra a natureza*".

A atribuição legal da competência material e funcional de um órgão está vinculada a *uma ordem taxativa* que fixa o âmbito em que a sua atuação se deve processar.

O princípio da legalidade vincula também o processo penal nas suas diversas dimensões, designadamente na conformação das normas relativas à organização da administração da justiça, às exigências de uma investigação imparcial, à proibição da arbitrariedade e da discricionariedade. O que se constitui como corolário da garantia dos direitos dos cidadãos e da boa administração da justiça.

Pelo que, a ser considerada a proposta do Projeto de Lei, deverá ser ponderada a reformulação da norma, de modo a que fiquem taxativamente elencados os crimes que deverão integrar a competência do DCIAP.

Ou, sendo caso disso, a atribuição da competência seja efetuada por reporte ao fenómeno criminal concretamente visado, excluindo-se, expressamente, os crimes



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que, integrando embora esse fenómeno, não devam integrar aquela competência – como deverá ser o caso, para além de outros que venham a ser considerados, os crimes de caça, pesca e negligentes.

Lisboa, 17-9-2018

