



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exmo Senhor  
Presidente da Comissão de  
Assuntos Constitucionais, Direitos,  
Liberdades e Garantias  
Assembleia da República  
Palácio de S. Bento

1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 362/XII/1.ª

SUA COMUNICAÇÃO DE:  
21/09/2011

NOSSA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 22955/2011  
Proc.º n.º 197/2011 – L.º 115

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:  
25/10/2011

ASSUNTO: **Pedido de Parecer sobre Proposta de Lei n.º 10/XII/1.ª (GOV).**

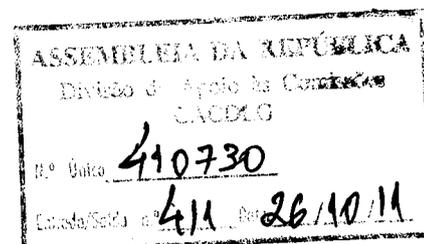
Em cumprimento do superiormente determinado e por referência ao pedido de parecer sobre a Proposta de Lei referida em epígrafe, tenho a honra de informar V. Ex.ª que o Conselho Superior do Ministério Público já se pronunciou, sobre o assunto, através de parecer emitido em 13 de Setembro de 2010, do qual se junta cópia.

Mais se informa que apesar de a actual proposta ter acolhido as sugestões constantes de tal parecer e de nada haver a referir relativamente à norma do artigo 274.º do Código Penal, esse mesmo parecer mantém actualidade.

Com os melhores cumprimentos, *Carlos José de Sousa Mendes*

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(Carlos José de Sousa Mendes)



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
GABINETE DO MINISTRO

*Handwritten notes and signatures:*  
Rakh o...  
Comun. ai. Pol...  
318-2010

115 P.N. 65/05

Exmo. Senhor  
Secretário do Conselho Superior do  
Ministério Público  
Rua da Escola Politécnica, 140  
1269-269 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO

NOSSA REFERÊNCIA

P.º 1634/2010

N.º 2336

LISBOA  
25 AGO

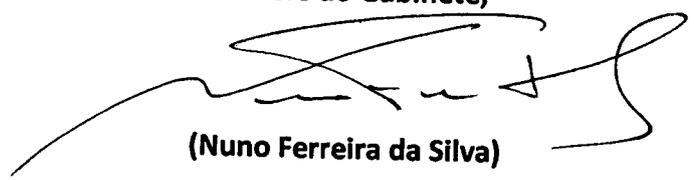
**Assunto: Projecto de proposta de lei – alteração ao Código Penal (crimes contra o ambiente)**

Nos termos do artigo 27.º, alínea h), do Estatuto do Ministério Público, junto tenho a honra de remeter a V. Exa., com vista à pronúncia desse Conselho, projecto de Proposta de Lei que altera o Código Penal, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, relativa à protecção do ambiente através do direito penal, e 2009/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro, que altera a Directiva 2005/35/CE relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções.

Permito-me solicitar que eventuais comentários ou propostas sejam enviadas a este Gabinete no prazo de 15 dias.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete,



(Nuno Ferreira da Silva)

IHP/HA

**ASSUNTO:** Solicitação de Relatório de apreciação sobre o projecto de Proposta de Lei de alteração do Código Penal relativamente aos Crimes contra o Ambiente; adaptação à ordem jurídica nacional das Directivas 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19-11-2008 (relativa à protecção do ambiente através do direito penal) e 2009/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21-10-2009 (relativa à poluição por navios e à introdução de sanções, incluindo sanções penais, por crimes de poluição).

**ACORDAM NO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO:**

O Ex.mo Senhor Conselheiro Procurador-Geral da República, por despacho de 31-08-2010, entendeu designar o Procurador-Geral Distrital do Porto, como relator do Parecer sobre a matéria em apreço, a apresentar pelo CSMP, o qual foi solicitado pelo Ex.mo Senhor Chefe de Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Justiça, fixando o prazo de 15 dias.

**I. Apreciação e Sugestões**

**1. Generalidades**

O articulado do projecto da Proposta de alteração do Código Penal corresponde a um necessário esforço de adaptação à ordem jurídica nacional das alterações normativas que as Directivas

2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19-11-2008 (relativa à protecção do ambiente através do direito penal) e 2009/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21-10-2009, que altera a Directiva 2005/35/CE (relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções) implicam no tocante aos domínios da criminalidade ambiental (ou contra o ecossistema).

Deve advertir-se que o prazo concedido para a emissão do presente parecer se torna incompatível com uma apreciação mais profunda sobre todas as questões dogmáticas e político-criminais que poderiam ser convocadas no processo de alteração legislativa em causa. Seria necessário dispor-se de um período mais alargado – o que a iminência do termo do prazo para a transposição da Directiva 2009/123/CE (16-11-2010 – cfr. art. 2.º) impede – e de recursos de pesquisa e análise comparativa mais específicos para que a emissão do nosso parecer fosse mais profícua, podendo este quedar-se aquém da qualidade do contributo pretendido.

Conforme vem explicado na Exposição de Motivos do projecto, proveniente dos Ministérios da Defesa Nacional (MDN), da Justiça (MJ), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) e do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT), a técnica legislativa a que se recorreu foi a de introduzir tais alterações no texto dos preceitos já existentes e integrados no Código Penal, além do aditamento de uma nova disposição incriminatória.

A este respeito, embora se prefigure uma alternativa tão legítima como outra qualquer – e que, aliás, vem na sequência de anteriores intervenções legislativas que acolheram idêntico

procedimento –, cabe lembrar as reservas colocadas por alguns Autores que consideravam preferível a regulamentação de um regime sancionatório contra o ambiente em diploma avulso, pelas especificidades dogmáticas da matéria e, sobretudo, pela volatilidade dos aspectos a considerar numa tal disciplina incriminatória, que poderia, justamente, potenciar e implicar alterações e actualizações recorrentes.

A este respeito, por isso, parecendo-nos não haver motivos para discordar da intenção do projecto, no sentido de inserir as alterações no Código Penal, nada haverá a apontar quanto a tal opção, até porque a tradição nacional tem sido, afinal, a de consagrar naquele diploma as disposições incriminatórias contra o ambiente<sup>1</sup>.

Em jeito preambular, devemos advertir que não tivemos oportunidade de verificar adequadamente, e com a profundidade exigida, a completude ou rigor do trabalho de adaptação substantiva de todas as condutas previstas nos instrumentos comunitários que importa transpor para o direito interno, o que requeria disponibilidade de recursos e de tempo incompatível com o período concedido para a emissão do presente parecer.

## **2. Análise e sugestões relativamente a alguns aspectos específicos do texto do projecto**

De um ponto de vista estritamente formal e gramatical, constata-se as seguintes correcções, cuja rectificação se sugere:

---

<sup>1</sup> Sendo a regra a codificação do direito penal do ambiente, não se vislumbram razões para a alterar.

- no texto do art. 1.º do projecto, a referência ao título da Directiva 2005/35/CE deverá ser «relativa à poluição por navios e à introdução de sanções, incluindo sanções penais, por crimes de poluição» – de acordo com a alteração introduzida pelo art. 1.º, 1 da Directiva 2009/123/CE do PE e do Conselho – e não a que consta;

- no texto do art. 2.º, ao referir-se a data do diploma de alteração do Código Penal «...[Lei] n.º 61/2008, de 30 de Outubro», deve rectificar-se para «...[Lei] n.º 61/2008, de 31 de Outubro»; devem, por outro lado, mencionar-se as Leis que alteram o Código Penal entretanto publicadas – Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro e Lei n.º 40/2010, de 3 de Setembro e outras que, porventura venham a ser editadas até à publicação do diploma projectado;

- no texto do art. 3.º do projecto, onde se diz «São aditados ao Código Penal o art. 279.º-A...», deve passar a constar «**É aditado** ao Código Penal o art. 279.º-A...».

Numa análise, porventura não tão exaustiva como solicitado, sobre o conteúdo material das alterações propostas, deve atentar-se no seguinte:

**A.** No quadro dos crimes contra o ambiente e o ecossistema, é o seguinte o padrão de correspondência entre as molduras das penas de prisão e de multa:

- 6 meses → 120 dias
- 1 ano → 240 dias
- 3 anos → 600 dias;

Esta correspondência não traduz o modo de indexação comum estabelecido no Código Penal<sup>2</sup>, assumindo, no entanto, alguma coerência intrínseca.

Sucedem que o sistema sancionatório penal consagrado no projecto em apreciação nem sempre observa aquele específico padrão de correspondência.

Por outro lado, embora na versão vigente do Código já se encontrem previsões incriminatórias em que à moldura da pena de prisão não é assinalada qualquer moldura determinada de pena de multa<sup>3</sup> – o que implica a remissão para o disposto no art. 47.º, n.º 1 do CPen –, talvez fosse oportuno aproveitar o ensejo de uma alteração como a projectada para se proceder ao estabelecimento de tal correspondência, de forma mais coerente e constante, nomeadamente explicitando-se a moldura abstracta da pena de multa, quando prevista.

Encontram-se nessa situação as seguintes disposições do projecto: 279.º, n.ºs 4 (prisão até um ano ou pena de multa) e 5 (prisão até seis meses ou pena de multa) e 279.º-A, n.º 3 (prisão até seis meses ou pena de multa), o que redundará numa objectiva incoerência sistemática.

Conviria, assim, prevenir que as condutas presuntivamente menos graves, como o caso dos artigos 278.º, n.ºs 4 e 5, 279.º, n.ºs 4 e 5 e 279.º-A, n.º 3 (puníveis com multa sem especificação), o limite máximo da moldura não fosse superior –, por se remeter para o

---

<sup>2</sup> Em que a correspondência é normalmente feita entre 1 ano →120 dias, e seus múltiplos directos.

<sup>3</sup> Cfr., p. ex., os artigos 278.º, n.º 3, 279.º, n.º 2.

máximo da pena de multa do art. 47.º, n.º 1 do CPen (360 dias) – ao limite máximo da multa cominada para condutas supostamente mais graves, como, p. ex., as dos artigos 278.º, n.º 2, 279.º, n.º 3 e 279.º-A, n.º 2, em que a pena de multa se queda em 240 dias e em 120 dias, respectivamente.

**B.** No tocante ao art. 278.º, n.º 3, as circunstâncias negativas da ilicitude plasmadas nas duas alíneas (*a* e *b*)), em vez de figurarem no final do preceito (n.º 3), deveriam constituir uma cláusula de exclusão da punibilidade autónoma, embora circunscrita ao [corpo do] n.º 3 do art. 278.º. Afigurar-se-ia uma técnica legislativa mais recomendável.

Por outro lado, pensa-se que a expressão «espécimes» que surge na al. a) deveria ser substituída por «exemplares», que é o que consta do n.º 3 (corpo), de forma a não potenciar ambiguidades.

Parece, por outro lado, justificar-se a distinção entre a punição da detenção para comercialização e a mera detenção de exemplares da fauna e flora, efectuada nos números 2 e 3 do projecto.

Porém, o conteúdo dos dois preceitos – a manter-se –, criará uma injustificada [e incompreensível] distinção entre a factualidade típica do n.º 2, a qual, sendo supostamente mais censurável do que a do n.º 3, apenas contempla e pune o comércio de exemplares de fauna ou flora de espécie protegida (vivos ou mortos).

Em flagrante oposição a essa previsão, é punível a mera detenção de exemplares de fauna ou flora de espécie protegida ou ameaçada de extinção – sem se esclarecer se se tratará de

exemplares vivos ou mortos –, conquanto a conduta seja menos severamente punível.

**Essa aparentemente inexplicável assimetria punitiva deveria ser suprimida, passando a ser punível, igualmente, a comercialização [e detenção para tal fim] de exemplares de fauna ou flora ameaçada de extinção.**

**Por outro lado, deveria ser contemplada a previsão de no n.º 3 ser expressamente punível a detenção de exemplar *vivo* ou *morto*.**

C. A introdução de um conceito indeterminado como o de «negligenciável»<sup>4</sup> nas normas das duas alíneas do n.º 3 – que, como acima se sugeriu, deveriam constituir uma cláusula de não punibilidade autónoma –, considerando que se trata de um elemento negativo do tipo, deveria merecer a alguma atenção no sentido de repensar o seu recorte ou conteúdo conceptual. Pensa-se que o mesmo careceria de um esforço de alguma melhor caracterizado, afigurando-se oferecer algum risco relegar para a via jurisprudencial uma tão grande margem de interpretação.

D. No art. 279.º, n.º 3 est(ar)á contemplada a conduta de criação do perigo com a conduta apenas do n.º 2, o que subtrairá a punibilidade da criação do perigo da conduta do n.º 1, que será

---

<sup>4</sup> Conquanto se tenha presente ser a terminologia adoptada pelo art. 3.º, al. c) da Directiva 2008/99/CE, de 19-11-2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à Protecção do Ambiente através do Direito Penal.

punível apenas a título de resultado, não se alcançando a razão de tal discrepância.

A ser correcta esta observação, seria mais coerente que a formulação da redacção fosse mais próxima da enunciada no art. 281.º «(...) e criar deste modo perigo de ocorrência de danos substanciais (...)», em vez da expressão «(...) forem susceptíveis de causar danos substanciais (...)»<sup>5</sup>.

Afigurar-se-ia mais consentâneo com a cobertura de um espectro de incriminação mais eficaz que a criação do perigo de danos substanciais previstos na conduta do n.º 1 fosse igualmente punível, pelo que o n.º 3 deveria remeter para [ambas] «as condutas descritas nos números anteriores...» e não apenas para «as condutas descritas nas alíneas do número anterior ...».

**Esta alteração torna-se, aliás, necessária para poder harmonizar-se com a previsão do art. 280.º (corpo) do projecto que, mantendo as alíneas anteriores (com a distinção de punição entre conduta dolosa e criação de perigo dolosa e conduta dolosa e criação do perigo por negligência) e com a redacção proposta do art. 286.º, que passará a incluir o art. 279.º, enquanto norma que pune condutas de criação de perigo.**

**E. Também na definição do conceito de «danos substanciais» – que se encontra justificado na Exposição de Motivos –, por forma a estabelecer a imputação do resultado à actuação do agente, poderia**

---

<sup>5</sup> Conquanto se tenha presente ser a terminologia adoptada pelo art. 3.º, al. b) da Directiva 2008/99/CE, de 19-11-2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à Protecção do Ambiente através do Direito Penal.

ser recomendável uma redacção semelhante à seguinte: «Para os efeitos dos n.ºs 1, 2 e 3, são danos substanciais aqueles que, através da actuação ou omissão do agente: a) ...; b)...; c)...; e d)....»;

F. O corpo do art. 280.º deveria reproduzir a redacção anterior no início da proposição: «Quem, mediante conduta descrita nos n.ºs 1 e 2 do artigo 279.º (...), como forma de inequivocamente indicar que basta o preenchimento de uma só de tais condutas com as consequências ali assinaladas para implicar a modificação agravativa.

#### G. Quanto ao art. 279.º-A

As Directivas da U.E. invocadas na Exposição de Motivos do projecto colocam a tónica na previsão do sancionamento – inequivocamente a título criminal –, de entes colectivos, relativamente às condutas ali mencionadas.

Nenhuma referência sobre essa matéria é formulada no que respeita à opção de prever o novel crime do art. 279.º-A como delito susceptível de ser imputado a entes colectivos.

É certo que os pressupostos e critérios de imputação da responsabilidade penal de entes colectivos enunciados no art. 11.º do CPen satisfazem, a nosso ver, inteiramente, as exigências emanadas das disposições pertinentes das Directivas referidas.

Por outro lado, o art. 11.º, n.º 2 do CPen contempla no elenco de disposições incriminatórias pelas quais podem ser criminalmente responsáveis os entes colectivos, pelos crimes previstos «(...) [n]os artigos 262.º a 283.º (...).».

Em termos exclusivamente de técnica legislativa, parece dispensável incluir expressamente o número do artigo (279.º-A) na enumeração do n.º 2 do art. 11.º do CPen, uma vez que está compreendido na série dos artigos 262.º a 283.º do CPen.

Contudo, tratando-se de um processo de “neocriminalização” – em que se contempla a previsão de uma nova disposição incriminatória, aplicável a condutas anteriormente impunes –, a sua inovatória integração num elenco de ilícitos relativamente aos quais será viável estabelecer a punibilidade de entes colectivos, talvez sugerisse, ao menos, a possibilidade de ser feita uma menção a tal respeito no texto da Exposição de Motivos.

O n.º 1 do art. 279.º-A praticamente reproduz o teor da al. c) do art. 3.º, da Directiva 2008/99/CE, de 19-11-2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à Protecção do Ambiente através do Direito Penal.

Pode ser uma opção de previsão legislativa, tão legítima como outra qualquer. No entanto, a formulação do típica do preceito quando nele se alude a «(...), quer em várias transferências aparentemente ligadas (...)», não parece ser a mais recomendável, pela indeterminação interpretativa que pode implicar a apreciação do advérbio de modo “aparentemente”<sup>6</sup>. Presumindo-se que se pretende “unificar” criminalmente uma conduta que se desdobre em mais do que uma actuação material, crê-se que se poderia prescindir de tal

---

<sup>6</sup> Apesar de se ter presente ser a terminologia adoptada pelo art. 3.º, al. c) da Directiva 2008/99/CE, de 19-11-2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à Protecção do Ambiente através do Direito Penal.

previsão, uma vez que a mesma se encontrará coberta pelas regras do concurso (real homogéneo) ou do crime continuado, se os respectivos pressupostos se verificarem.

Também no que concerne ao conceito de «quantidades não negligenciáveis» referido no n.º 1 do art. 279.º-A, aqui se remete para o *supra* observado em II.2.C.

Também ao nível da moldura penal do n.º 3 – que contempla a punição por negligência – não se afigura muito justificada a opção por uma moldura penal unívoca, atendendo à significativa diferença das molduras penais cominadas às condutas dolosas dos n.ºs 1 e 2.

Porto, 13 de Setembro de 2010