



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou ao Conselho Superior do Ministério Público a emissão de parecer relativamente à proposta de Lei n.º 325/XII/4ª (Gov) que procede à 37ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei 400/82 de 23 de setembro, transpondo as Diretivas n.ºs 2008/99/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa à proteção do ambiente através do direito penal, e 2009/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de outubro de 2009, que altera a Diretiva 2005/35/CE relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infrações.

A proposta de Lei n.º 325/XII, do Governo que nos foi remetida para análise e posterior emissão de parecer é, fundamentalmente, diferente do Projeto de proposta, sobre a qual o CSMP anteriormente se pronunciou, por parecer datado de 17 de setembro de 2014.

Tais diferenças assentam essencialmente no agravamento das molduras penais abstratas e na criação *ex-novo* de uma nova modalidade de atuação no que respeita à descarga de substâncias poluentes por navios (n.ºs 7 e 8, do artigo 279.º, do Código Penal).

Abandona-se a solução que na anterior Proposta consagrava a desnecessidade dos atos de poluição causarem *danos substanciais* no tipo não qualificado (artigo 279.º, n.º 1), o que permitia perspetivar uma ampliação dos comportamentos puníveis e, com isso, a garantia de eficácia da proteção do Ambiente através do direito penal.

Trata-se, a nosso ver, de um *retrocesso* difícil de compreender e de aceitar, até porque tal solução merecera anteriormente o aplauso de todas as



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

entidades ouvidas, onde se destacam a PGR, o CSMP, o CSM, a OA, e as Associações Sindicais representativas das magistraturas, SMMP e ASJP.

Para uma melhor compreensão de tal alteração, atente-se numa análise comparativa entre os momentos do processo legislativo indicados e onde se incluirão comentários face às soluções agora preconizadas:

| Projeto de Proposta | Proposta de Lei 325/XII (com a indicação das alterações à redação vigente) |
|--|---|
| Artigo 278.º <i>Danos contra a natureza</i> | |
| 1 - [...]: a) [...]; b) Destruir ou deteriorar significativamente habitat natural; ou c) [...] 2 - [...] 3 - [...] 4 - [...] 5 - [...] 6 - [...] | 1 - [...]: a) [...]; b) Destruir ou deteriorar significativamente habitat natural protegido ou habitat natural <i>não protegido</i> causando a <i>este</i> perdas em espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou em número significativo; ou c) [...] é punido com <i>pena de prisão até cinco anos</i> . 2 - Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, comercializar ou detiver para comercialização exemplar de espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens, vivo ou morto, bem como qualquer parte ou produto obtido a partir daquele, é punido com pena de prisão <i>até dois anos ou com pena de multa até 360 dias</i> . 3 - Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, possuir ou detiver exemplar de espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens, vivo ou morto, é punido com pena de prisão <i>até</i> |

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

| | |
|--|--|
| | <p><u><i>um ano ou com pena de multa até 240 dias.</i></u></p> <p>4 - [...].</p> <p>5 - Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão <u><i>até dois anos ou com pena de multa até 360 dias.</i></u></p> <p>6 - Se as condutas referidas nos n.ºs 2 e 3 forem praticadas por negligência, o agente é punido com <u><i>pena de multa até 240 dias.</i></u></p> |
|--|--|

Concordamos em absoluto com as alterações preconizadas a respeito do conteúdo da alínea b), do n.º 1, do artigo 278.º, entendendo que a mesma permite clarificar a distinção entre as necessidades de tutela relativamente ao *habitat natural* classificado como *protegido* diminuindo-se as exigências do tipo objetivo quanto aos resultados causados pela atuação ilícita.

Lê-se na «Exposição de Motivos» a esse concreto propósito, *[p]or um lado, altera-se a alínea b) do n.º 1 do artigo 278.º do Código Penal, no sentido de precisar que apenas nos casos de destruição ou deterioração significativa do habitat natural não protegido se exige a verificação de determinadas circunstâncias para punir a conduta como crime, a saber, perdas em espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou em número significativo. De facto, embora a Diretiva n.º 2008/99/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, apenas exija a tipificação como crime do ato de deterioração do habitat natural protegido, entende-se que devem ser igualmente punidas as condutas que ofendem, de forma mais intensa, o habitat natural não protegido, pondo em causa a sustentabilidade do bem jurídico.*

Numa outra dimensão, o tipo objetivo torna-se agora mais exigente, impondo que ocorram *perdas em espécies protegidas da fauna ou da flora selvagem ou em número significativo* ainda que em situações de *destruição ou deterioração significativa do habitat natural não protegida*.



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Esta clarificação permite ainda concretizar o âmbito de aplicação das condutas descritas na alínea a), do nº1, do artigo 278º, diferenciando-se assim da alínea b), em termos de eventual sobreposição normativa, onde claramente se pretende (nesta alínea b), proteger um *habitat*, protegido ou não, exigindo-se apenas para o segundo um comportamento com danos mais expressivos.

No mais, tratando-se tão só de um agravamento das molduras penais abstratas, não encontrando, entre si, contradições valorativas na dimensão da proteção dos bens jurídicos em causa por confronto com as condutas objetivas e subjetivas, nada temos a opinar de significativo a não ser a de conferir concordância à opção única pela pena de prisão quanto à modalidade de atuação de maior censurabilidade.

No que se reporta ao artigo 279º, do Código Penal, seguindo a mesma metodologia de análise comparativa entre o anterior Projeto e a Proposta de Lei sobre a qual ora somos chamados a nos pronunciarmos, concluímos:

| Projeto de Proposta | Proposta de Lei 325/XII (com a indicação das alterações à redação vigente) |
|--|--|
| Artigo 279.º <i>Poluição</i> | |
| 1 - Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, provocar poluição sonora ou poluir o ar, a água, o solo, ou por qualquer forma degradar as qualidades destes componentes ambientais, é punido com até 2 | 1 -Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, provocar poluição sonora ou poluir o ar, a água, o solo, ou por qualquer forma degradar as qualidades destes componentes ambientais, <u>causando danos substanciais</u> , é punido com <u>pena de prisão</u> |

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

| | |
|--|--|
| <p>anos ou com pena de multa até 360 dias.</p> <p>2 - Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, causar danos à qualidade do ar, da água, do solo, ou à fauna ou à flora, ao proceder:</p> <p>a) À descarga, à emissão ou à introdução de matérias ionizantes ou de radiações ionizantes na atmosfera, no solo ou na água;</p> <p>b) [...];</p> <p>c) À exploração de instalação onde se exerça atividade perigosa ou onde sejam armazenadas ou utilizadas substâncias ou misturas perigosas; ou</p> <p>d) [...];</p> <p>é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 360 dias.</p> <p>3 - Quem, de forma repetida, praticar as condutas referidas na alínea a) do n.º 2, que, no seu conjunto, resultem numa deterioração da qualidade da atmosfera, do solo ou da água, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 360 dias.</p> <p>4- Quando as condutas descritas nos números anteriores forem suscetíveis de causar danos substanciais à qualidade do ar, da água ou do solo ou à fauna ou à flora, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 600 dias.</p> <p>5 - Se as condutas referidas nos n.ºs 1 a 2 forem praticadas por negligência, o agente é</p> | <p><u>até cinco anos.</u></p> <p>2 -Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, causar danos substanciais à qualidade do ar, da água, do solo, ou à fauna ou à flora, ao proceder:</p> <p>a) À descarga, à emissão ou à introdução de matérias ionizantes ou de radiações ionizantes na atmosfera, no solo ou na água;</p> <p>b)[...];</p> <p>c) À exploração de instalação onde se exerça atividade perigosa ou onde sejam armazenadas ou utilizadas substâncias ou misturas perigosas; ou</p> <p>d)[...];</p> <p>é punido com pena de prisão até cinco anos.</p> <p>3 -Quando as condutas descritas nos números anteriores forem suscetíveis de causar danos substanciais à qualidade do ar, da água ou do solo ou à fauna ou à flora, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 600 dias.</p> <p>4 -Se as condutas referidas nos n.ºs 1 e 2 forem praticadas por negligência, o agente é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 360 dias.</p> <p>5 -Se as condutas referidas no n.º 3 forem praticadas por negligência, o agente é punido com pena de prisão até um ano ou com pena</p> |
|--|--|

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

| | |
|---|--|
| <p>punido com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 120 dias.</p> <p>6 -Se as condutas referidas no n.º 4 forem praticadas por negligência, o agente é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 240 dias.</p> <p>7 – Para efeitos do n.º 4, são danos substanciais aqueles que:</p> <p>[...]</p> | <p>de multa <u>até 240</u> dias.</p> <p>6 -[...].</p> <p><u>7 -Quando forem efetuadas descargas de substâncias poluentes por navios, de forma isolada ou reiterada, das quais resulte deterioração da qualidade da água, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos.</u></p> <p><u>8 -Se a conduta referida no número anterior for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 360 dias.</u></p> |
|---|--|

Como *supra* se deixou consignado, não nos parece que constitua a solução mais adequada à tutela penal do Ambiente que se mantenha a exigência de ocorrência de *danos substanciais* para que determinadas condutas sejam puníveis (*v.g.* com particular acuidade a redação que anteriormente constituía o Projeto de Proposta aos n.ºs 1, 2 e 3, por confronto com a proposta de Lei agora em análise, como ficou expresso com os nossos sublinhados na tabela *supra*).

No anterior Projeto, assumia-se claramente a diferenciação entre a verificação de *danos* e *danos substanciais*, com evidentes reflexos nas molduras penais abstratas, como seria sempre exigível (*v.g.* o n.º 4). Aliás, na «Exposição de Motivos» do Projeto de Proposta, o Governo claramente assumia que *[a]ltera-se o artigo 279.º, de molde a acomodar-se perfeitamente o regime português vigente nesta matéria ao regime europeu. Assim, além de se introduzir uma referência expressa às radiações ionizantes na alínea a), do n.º 2, suprime-se a exigência que obriga a que a conduta a criminalizar seja apta para causar danos substanciais,*



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

tanto no n.º 1 como no n.º 2 do referido artigo 279.º. (destaque da nossa responsabilidade).

Pelo que, e com o devido respeito, contando a anterior proposta com o aplauso generalizado de todos os que foram chamados a pronunciar-se, ainda assim, sem que se perceba nem aceite, o legislador decide *regressar* ao modelo atual vigente, e com isso, nas suas próprias palavras, *a manter-se [não] acomodado ao regime europeu...*

Atevemo-nos assim a considerar que este *recuar*, esta solução, será aquela que continuará a não penalizar criminalmente todos aqueles que persistem em degradar as qualidades do ar, água ou solo, independentemente de os danos causados poderem classificar-se ou não como *substanciais*.

Um regime penal que não pune um *dano ambiental*, seja ele substancial ou não, prefigura-se como incompleto e incompreensível para todos, além de se revelar ineficaz e continuar a produzir uma inexistência de perseguição a todos aqueles que poluem ainda que de modo *não substancial*.

Nessa medida, parece-nos que a solução constante do projeto de Proposta era aquela que se assumia como verdadeiramente coerente, porquanto punia todas as condutas que se revelassem poluidoras dos componentes ambientais ou que lhes provocasse qualquer forma de degradação, estabelecendo-se, no entanto, uma agravação punitiva da respetiva responsabilidade quando o comportamento causasse um denominado *dano substancial*.

Ainda a este propósito cumpre-nos assinalar que a Proposta de Lei remetida parece encerrar uma manifesta contradição valorativa quanto à nova



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

modalidade de atuação que consiste na *descarga de substâncias poluentes por navios* (novo n.º 7).

Para esses casos exige-se *apenas* que, *de forma isolada ou reiterada, resulte deterioração da qualidade da água*, porém, o legislador atribui a esses casos uma penalidade própria e igual aos comportamentos que produzam *danos substanciais*, ou seja, a *pena de prisão até cinco anos*.

Veja-se que nesta situação, sem que se exija a verificação de *danos substanciais*, pune-se na exata medida da gravidade daqueles outros, o que nos leva a questionar, a título de exemplo, que diferença existirá entre o comportamento de uma empresa de tratamento de águas que diretamente produz uma descarga de efluentes industriais poluentes através de emissário submarino para o mar e uma descarga desses mesmos efluentes por parte de um navio que procede ao seu transporte?

Deste modo, apesar de para a primeira entidade se exigir a produção de um *dano substancial*, para o navio apenas é exigível *a deterioração da qualidade da água!* – Mas ambos se sujeitam-se à mesma moldura penal abstrata

Não repugna que assim seja quanto ao navio. Discordamos, isso sim, é que a ETAR não possa ser punida por produzir *uma deterioração da qualidade da água*, sem a ocorrência de *dano substancial*.

A manter-se a redação da norma, dificilmente se defenderá o Ambiente enquanto Interesse Difuso que a todos respeita. A qualidade de vida e o respeito pelo Ambiente exige algo mais. E isso, porque existem regiões, perímetros urbanos, populações, cidadãos, que todos os dias sofrem com a produção de *maus-cheiros* produzidos por indústrias que nunca serão sancionadas simplesmente porque não produzem um *dano substancial*.



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As demais alterações preconizadas merecem a nossa concordância, designadamente as que se mostram plasmadas a) e c), do n.º 2. Assim é uma vez que só dessa forma se respeitará as exigências constantes da diretiva 2008/99/CE, do PE e do Conselho, de 19 de Novembro, relativa à proteção do ambiente através do direito penal (cf. artigo 3.º).

A Proposta de Lei termina com a alteração a introduzir ao artigo 280.º, do Código Penal, ali se refletindo, a *poluição como perigo comum*, a nova conduta tipificada no n.º 7, do artigo 279.º. Trata-se de uma consequência lógica, coerente e naturalmente exigível.

Analisada a Proposta de Lei nº325/XII/ 4ª (GOV) e a Diretiva 2008/99/CE, do PE e do Conselho, de 19 de Novembro, estas são, pois, as observações que se nos oferecem fazer no âmbito do Parecer sobre a mesma solicitado ao Conselho Superior do Ministério Público.

Viseu, 1 de junho de 2015