



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
PROCURADORA-GERAL

Segundas Jornadas de Direito do Ambiente da Comarca de Setúbal

Com gosto, volto à Comarca de Setúbal a propósito do Direito do Ambiente, desta feita em Jornadas que focam o mar, numa insistência organizativa reveladora de convicção sobre a importância da questão ambiental na intervenção dos Tribunais.

Permita-me que o felicite, Senhor Presidente da Comarca, pela renovação da iniciativa, e que muito lhe agradeça o convite.

Falar de Direito do Ambiente em relação ao mar confronta-nos com o devir dos tempos, se pensarmos, como a melhor doutrina nos assinala¹, que tradicionalmente o mar foi perspectivado, juridicamente, um Mare Liberum, entenda-se, o espaço de liberdade votado à navegação por todos, um espaço comum de circulação no qual pouco relevaria o alijamento. E, sendo o mar tão vasto e imponente, permitiu-nos séculos de crença na inesgotabilidade dos seus recursos e na insusceptibilidade da sua afetação pela atividade humana.

É interessante notar que os Autores situam o ponto de viragem das preocupações ambientais marítimas no acidente de 1967, que envolveu o encalhe de um petroleiro na costa inglesa, gerador de um derrame catastrófico.

E porventura os acidentes com grandes navios e plataformas são as ocorrências mais inquietantes, não apenas pela magnitude das catástrofes ambientais associadas aos derrames de hidrocarbonetos, mas também por serem as de imediata e chocante visibilidade.

Sabe-se hoje, no entanto, e passo a citar², que «...existe um consenso científico em torno da ideia de que a poluição com origem telúrica representa cerca de 80% do total da poluição marinha (pese este valor englobe também a poluição proveniente da poluição atmosférica através de atividades em terra). Ou seja, a poluição com origem telúrica pode até ser relativamente “invisível” em termos de perceção pública, mas estatisticamente é a fonte com o maior contributo para a degradação do ambiente marinho.

Sendo difícil formular qualquer previsão quanto à sua evolução, a verdade é que, constituindo a poluição telúrica o resultado de uma assimetria entre a localização das

¹ Vide O Princípio da Proteção do Ambiente Marinho na Ordem Jurídica Global», António Cortês e Armando Rocha, in Direito do Mar Novas Perspetivas, Católica, 2016; ou Armando Rocha e Maria Pena Ermida, in Direito do Ambiente Marinho, Tratado de Direito do Ambiente on line Carla Amado Gomes e Heloísa Oliveira, 2022, II Vol.

² Armando Rocha e Maria Pena Ermida, in Direito do Ambiente Marinho, pág. 332, Tratado de Direito do Ambiente, vol. II



atividades humanas e a capacidade limitada do mar de absorção dos resíduos de origem antropogénica, a crescente urbanização e concentração populacional no litoral tende a agravar o contributo relativo desta fonte de poluição.».

Citei.

Também se sabe, e cito um recente documento da União Europeia³, que «Apesar dos esforços internacionais e da União Europeia, a perda de biodiversidade e a degradação dos ecossistemas prosseguem a um ritmo alarmante, com prejuízos para as pessoas, a economia e o clima.»

E sabe-se ainda que (e de novo cito) «Em relação à Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, o relatório de 2020 da Comissão sobre o primeiro ciclo de execução da diretiva concluiu que o seu objetivo geral se revelou muito difícil de alcançar. Os motivos são a ausência de medidas específicas e a ausência de acompanhamento suficientemente preciso de habitats ou espécies específicos, associado à ausência de metas específicas. [...] O balanço de qualidade da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha concluiu que as dificuldades constatadas na execução se devem, em parte, ao facto do estado da massa de água ser afetado por fontes de poluição difusas provenientes de habitats circundantes.»

Percebemos hoje que o mar, vasto e imponente, é vulnerável e que a vulnerabilidade do mar é também a nossa.

Percebemos que as águas não têm fronteiras naturais, movem-se tridimensionalmente, deslocam-se com as correntes e com os ventos. Percebemos que os ecossistemas não correspondem aos perímetros das jurisdições nacionais ou à fronteira destas com o alto mar. Temos consciência que as espécies se deslocam, migram, que têm habitats que podem ficar degradados, comprometendo a sobrevivência.

E assim, tal como as águas do mar não são imóveis, tão pouco o é a poluição que nelas introduzimos, para a qual não há fronteiras e que se transforma num encargo global, atual e para gerações vindouras. Do mesmo modo, a sobre-exploração de recursos naturais feita num local, ou por um país, não se restringe ao mesmo porque se reflete no equilíbrio global.

Também percebemos hoje o que há para além da imediata visibilidade dos derrames de hidrocarbonetos ou do amontado de plástico à superfície: existem os menos visíveis microplásticos, o aquecimento e acidificação das águas, a depleção de oxigénio por excesso de nutrientes.

³ Citações da Exposição de Motivos da **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à restauração da natureza** COM (2022) 304 final, fls. 1 e fls.9, em [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2022\)304&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2022)304&lang=pt).



Somos surpreendidos por fenómenos meteorológicos extremos que não raras vezes fustigam a orla costeira a qual também sofre a subida do nível médio das águas.

Aqui chegados, devemos então pensar no que é que está ao nosso alcance fazer com vista à proteção do mar, à defesa da qualidade das águas, do equilíbrio dos ecossistemas, da sobrevivência das espécies e da subsistência dos recursos. E isto sem ignorar a necessidade de desenvolvimento e de bem-estar económico e social, sem ignorar a necessidade de prover alimento, energia, transporte, de extrair do mar o que ele nos propicia.

Parece hoje ultrapassada a ideia de que a proteção do ambiente e o desenvolvimento económico são realidades incompatíveis – basta-nos ser capazes de realizar a economia sustentável, no caso do mar, a economia azul sustentável⁴.

Mas que fazer para proteger ambientalmente o mar?

Diria que, tal como a ausência de fronteiras naturais marítimas obriga à cooperação dos Estados e das regiões na defesa ambiental do mar, também internamente o diálogo e cooperação entre instituições, designadamente entre o Ministério Público e as autoridades administrativas e policiais, se reconhece como um caminho necessário.

Não posso deixar de assinalar, no ponto, a participação do Ministério Público em plataformas como a Rede Nacional IMPEL, liderada pela IGAMAOT, ou o EMPACT⁵, que é a Plataforma Multidisciplinar Europeia para as Ameaças Criminais, ou em grupos de trabalho mais restritos de entidades com responsabilidades na aplicação da lei ambiental.

Fruto deste empenho - e sem diminuir nenhuma outra -, a articulação com a Autoridade Administrativa Principal CITES⁶ de Portugal e com as Polícias em meio marinho e fluvial já permitiu e certamente irá continuar a permitir progressos no combate ao crime ambiental e em defesa de espécies ameaçadas pelo comércio excessivo, como é o caso da enguia europeia e do tubarão.

Também a articulação com a Autoridade Nacional da Água permite avanços na concretização da defesa da qualidade das águas estuarinas e costeiras.

⁴ Ver o documento COM (2021) 240 final.

⁵ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats, ou *Plataforma Multidisciplinar Europeia para as Ameaças Criminais*

⁶ Convenção sobre o **Comércio** Internacional das **Espécies** de Fauna e Flora Selvagens **Ameaçadas** de Extinção



A cooperação é essencial e é um tópico que sustentamos, em linha aliás com a mais recente Recomendação do Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus do Conselho da Europa, o Parecer n.º 17 (2022)⁷.

No combate ao crime ambiental, já determinei, pela minha Diretiva n.º 1/2021, um princípio de distribuição concentrada de inquéritos que favoreça a especialização e a interlocução externa e a criação de uma rede interna de procuradores que investiguem esse segmento, afinal uma orientação genérica em linha com o que, pelo menos desde 77, o Conselho da Europa também sustenta. Sabe-se que o crime ambiental é, em larga medida, crime organizado e económico, razão de ser de o seu combate constituir uma prioridade no quadro europeu.

Neste aspeto, a minha presença na Comarca de Setúbal envolve grande conforto, por saber que na Procuradoria da Comarca essa minha determinação está plenamente concretizada, nela contando com um dos pilares mais dinâmicos de uma rede nacional informal de procuradores para o ambiente.

Permita-me, Senhor Procurador-Geral Adjunto Coordenador, que o felicite por este facto.

Mas também na jurisdição administrativa e cível se vislumbram espaços jurídicos de defesa do mar, tanto mais se pensarmos na medida em que o mar é afetado pelas atividades em terra e pela ocupação do território costeiro, como já referi.

O Ministério Público defenderá a dominialidade pública marítima e, bem assim, a servidão administrativa sobre propriedade privada de margens ou leitos de águas públicas, ou como a lei diz, a servidão de uso público, no interesse geral de acesso às águas e de passagem ao longo das águas, da pesca, da navegação e da flutuação, quando se trate de águas navegáveis ou flutuáveis, e ainda da fiscalização e policiamento das águas pelas entidades competentes⁸.

O tema da tutela do correto ordenamento do território e do urbanismo é também incontornável, tal como é o da verificação da legalidade do licenciamento de atividades económicas a ele sujeitas, ou sujeitas a procedimentos de avaliação ambiental, no que o Ministério Público se empenha em defesa da legalidade e da tutela de bens e valores constitucionalmente protegidos.

Estima-se que, em 25% do território nacional que constitui a faixa costeira se situe 70% da população nacional o que deixa antever a pressão sobre o território costeiro que é também frequentemente espaço protegido de espécies e habitats.

⁷ Disponível em https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ccpe_opinion_17_-_the_role_of_prosecutors_in_the_protection_of_the_environment_-_2022.pdf

⁸ Art.º 21º da Lei 54/2005 (com a vírgula no sítio certo, com estava na redação no DL 468/71, art.º 12º).



Concluindo,

Enfrentaremos novos desafios porque se desvelarão novos segmentos criminais, ou porque futuras e novas atividades económicas suscitarão questões ambientais também elas novas, que pedem a intervenção do Ministério Público em defesa da legalidade.

As instituições da União Europeia preparam novos instrumentos de proteção do ambiente, como a nova Diretiva do Crime Ambiental e o Regulamento Relativo à Restauração da Natureza, cujas propostas estão em discussão; o Plano de ação da União Europeia: «Rumo à poluição zero no ar, na água e no solo»⁹ de 2021 adverte-nos para iniciativas que exigirão de todos nós esforço e cooperação para cumprimento da sua dimensão telúrica e marítima.

Como estamos, talvez, a 300 metros do mar, ouçamos a sua «voz de berço»¹⁰ e que ela nos inspire.

Muito obrigada.

22.03.23

⁹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

¹⁰ Expressão usada num poema de Sebastião da Gama, poeta português já falecido (10.04.1924 - 07.02.1952), intitulado *Versos ao Mar*, integrado na obra “Serra-Mãe”.