

Bruxelas, 29 de janeiro de 2021
(OR. en)

5769/21

COPEN 49
ENFOPOL 36
ENV 54
CRIMORG 9
JAI 88
CATS 8

NOTA

de:	Delegação portuguesa
para:	Delegações
Assunto:	Oitava ronda de avaliações mútuas – "Implementação prática e funcionamento das políticas europeias de prevenção e combate à criminalidade ambiental"
	Seguimento do relatório sobre Portugal

No seguimento de cada ronda de avaliações mútuas, cada Estado-Membro é convidado a informar o Secretariado-Geral do Conselho das medidas que tomou relativamente às recomendações que lhe foram dirigidas.

Deverá ser apresentado um relatório de acompanhamento no prazo de 18 meses a contar da data de adoção do relatório em causa.

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o relatório de acompanhamento de Portugal sobre as recomendações formuladas no relatório ST 9098/19 para a Oitava Ronda de Avaliação Mútua.

OITAVA RONDA DE AVALIAÇÕES MÚTUAS SOBRE CRIMES AMBIENTAIS –
SEGUIMENTO DO RELATÓRIO ATINENTE À REPÚBLICA PORTUGUESA

No contexto da oitava ronda de avaliações mútuas sobre a "Implementação prática e o funcionamento das políticas europeias de prevenção e combate aos crimes ambientais". O relatório de avaliação sobre a **REPÚBLICA PORTUGUESA**, tal como consta do doc. **ST 9098/19, de 8 de maio de 2019**, foi adotado pelo WP LEWP/COPEN no dia **14 de junho de 2019**. Apresentamos, de acordo com os procedimentos estabelecidos no doc. 15538/4/15, o nosso relatório sobre o seguimento dado às recomendações feitas à **REPÚBLICA PORTUGUESA** no relatório de avaliação acima referido.

Relatório de acompanhamento das recomendações feitas a Portugal:

Recomendação n.º 1 – *"Incentiva-se o país a rever o seu sistema de sanções administrativas, os fundamentos para a sua aplicação e a sua capacidade para uma execução mais eficaz das decisões finais (relativas a sanções penais e administrativas)."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: A Lei n.º 50/2006 de 29 de agosto (Lei quadro das contraordenações ambientais-LQCA), já referida no Relatório, foi alterada pela Lei n.º 25/2019 de 26 de março de 2019. Referimo-nos em particular à alteração ao artigo 18.º da LQCA, "Direito de acesso", que, embora com exceções, tem, como regra geral, conforme previsto no seu n.º 1: "Os procedimentos de inspeção e de fiscalização ambientais não devem ser antecedidos de comunicação ou notificação às entidades visadas ou aos responsáveis pelas instalações e locais a inspecionar".

Esta alteração, devidamente articulada com as disposições do artigo 42.º da Lei-Quadro das contraordenações ambientais, "apreensão cautelar", que permite a apreensão para fins probatórios e/ou cautelares, conduzirá a uma maior eficácia na deteção de irregularidades e, consequentemente, ao reforço do processo de investigação, particularmente no que diz respeito às provas. Assim, como sabemos, se as provas forem fortes, tornará todo o processo de condenação mais fácil e seguro e reforçará a capacidade para uma execução mais eficaz das decisões finais.

A IGAMAOT estabeleceu critérios internos para sustentar a aplicação inspetiva do artigo 279.º-A do Código Penal, em matéria de movimentos transfronteiriços de resíduos. A APA (coordenadora), PGR, IGAMAOT e PJ estão também a desenvolver um documento com metodologia técnico-científica para identificação dos "danos substanciais" ambientais sobre recursos hídricos, tendente também a permitir a diferenciação entre contraordenação e crime ambiental.

Após a obtenção dos resultados da referida metodologia, pretende-se reconsiderar a extensão do desenvolvimento da identificação dos danos substanciais ambientais e a diferenciação entre contraordenação e crime ambiental relativamente a outras áreas, tais como o controlo das emissões atmosféricas, a gestão de resíduos, e ou outros componentes ambientais.

A Guarda Nacional Republicana (GNR), como autoridade de aplicação da lei e de inspeção, contribuiu para uma maior eficácia das decisões finais que culminam em sanções para os infratores, apesar de se acreditar que possa haver mais condenações administrativas.

Procurando uma maior eficiência e eficácia na aplicação da lei, a Polícia de Segurança Pública (PSP) aumentou o número de inspeções por si realizadas ou em colaboração com as autoridades administrativas, tendo também participado em vários processos legislativos e grupos de trabalho integrados por forma a adaptar o direito português ao direito europeu.

Recomendação n.º 2 – *"Recomenda-se que o país continue a envidar esforços no sentido de recolher dados estatísticos mais abrangentes e integrados que incluam a criminalidade ambiental e as violações administrativas, a fim de tornar mais visível a evolução deste fenómeno."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: Muitos dos dados referidos podem ser encontrados no Relatório Anual de Segurança Interna, um documento preparado com base em informações recolhidas e centralizadas pela DGPI, através dos resultados obtidos a partir de informações desagregadas e detalhadas apresentadas por cada um dos organismos e serviços de aplicação da lei, considerados para a preparação do relatório. No entanto, estes resultados são omissivos relativamente à atividade de outras entidades, com relevância na matéria em questão, nomeadamente IGAMAOT, APA, ICNF e DGRM¹. Assim, está a ser estudada a criação de uma plataforma que agregue todos os dados relacionados com a atividade de monitorização e combate aos crimes ambientais.

¹ Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos

Relativamente à recolha e compilação de dados estatísticos, a GNR através do SEPNA, disponibilizou todas as estatísticas relacionadas com crimes ambientais. De igual modo, também a PSP dispõe de uma aplicação nacional onde regista todos os processos-crime e contraordenacionais, acompanhando o seu estado até ao seu envio definitivo às autoridades judiciais e administrativas competentes.

No que respeita aos processos crime que se encontram na fase de inquérito, foram já implementadas melhorias no sistema de apoio à tramitação dos processos nos tribunais judiciais de 1.^a instância, de modo a ser possível recolher e divulgar informação desagregada, por tipo de crime (nomeadamente no que respeita aos crimes ambientais). Estão em curso análises à qualidade dos dados tendo em vista avaliar a possibilidade de no futuro se poder vir a divulgar esses dados. Atualmente são recolhidos dados sobre a espécie processual correspondente a recursos de contraordenação. Com vista a assegurar, igualmente, a recolha dos dados que caracterizam estes recursos relativamente ao tipo de infração em questão, em particular os de natureza ambiental, foi efetuada uma análise pormenorizada das alterações a efetuar no sistema de apoio à tramitação dos processos nos tribunais judiciais de 1.^a instância, com o objetivo de permitir a produção de indicadores com esse grau de desagregação. Esta análise está agora em discussão política.

Além disso, a IGAMAOT adotou um sistema de gestão de informação, que permite recolher informações sobre os crimes ambientais aplicados e os processos de inquérito criminal delegados pelo Ministério Público à IGAMAOT. A IGAMAOT encontra-se também a trabalhar numa plataforma informática com o registo de todas as contraordenações ambientais nacionais, medidas sancionatórias e preventivas, e decisões judiciais, de acordo com o disposto nos artigos 62.º a 68.º da Lei n.º 50/2006 de 29 de agosto (Lei-Quadro das contraordenações ambientais).

Recomendação n.º 3 – *"Deverá incentivar os procuradores e os juízes a desempenharem um papel mais ativo a nível da UE, nomeadamente aderindo à rede europeia de procuradores para o ambiente (ENPE) e ao Fórum da UE de Juízes para o Ambiente (EUFJE)."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: O Ministério Público integra a ENPE desde abril de 2019, participa nas suas atividades e divulga regularmente interna e, quando adequado, externamente, as respetivas informações e documentos de trabalho. Adicionalmente, o Conselho Superior de Magistratura em articulação com os seguintes contactos com a IGAMAOT e EUFJE decidiu, em fevereiro de 2019, informar diretamente os Juízes da Magistratura Judicial do formulário de registo e estatutos da EUFJE, a fim de, se assim o desejarem, fazerem pessoalmente a sua adesão à EUFJE.

Recomendação n.º 4 – *"Deverá reforçar a sua capacidade de formação, de forma a incluir um vasto leque de profissionais que participam na luta contra a criminalidade ambiental (tais como agentes das autoridades de aplicação da lei, procuradores e juízes)."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: Em 2019, a PSP organizou dois cursos teóricos e práticos (55 estagiários) tendo como objeto a Proteção Ambiental, nos quais participaram também magistrados do ministério público e agentes da Polícia Nacional (Espanha), Polícia Marítima (Portugal) e Polícia Federal (Brasil). A PSP encontra-se também a desenvolver uma cooperação informal de formação e investigação com a Universidade de Évora e o Projeto "Linhas de Vida", para a proteção da vida selvagem nativa. Ademais, a GNR/SEPNA tem promovido várias reuniões de coordenação, ações de inspeção e formação envolvendo agentes das autoridades de execução, procuradores e juízes, a fim de garantir uma coordenação mais eficaz na luta contra a criminalidade ambiental.

Em relação à Polícia Judiciária (PJ), este assunto está incluído na formação inicial – Curso de Inspetores Estagiários – bem como na formação para Coordenadores de Investigação Criminal.

Do mesmo modo, tendo em conta que o crime de "Poluição com Perigo Comum" é da competência investigatória da PJ, está já amplamente diagnosticada a necessidade de concretizar ações formativas especificamente orientadas para as necessidades dos profissionais. Devido às limitações decorrentes da pandemia, estas ações de formação não foram ainda realizadas, contando-se serem promovidas o mais rapidamente possível. Para o efeito, foram já estabelecidos contactos com a IGAMAOT, a fim de ser alcançado um protocolo de colaboração nesta área.

O Conselho Superior da Magistratura, ao longo dos últimos dois anos, tem proporcionado ações de formação, a pedido de entidades nacionais e internacionais, pelos magistrados judiciais, convidando-os a participar nas mesmas. Desde a publicação do último relatório de avaliação, o Centro de Estudos Judiciários (CEJ), através dos seus planos anuais de formação, tem proporcionado formação especializada em questões ambientais. Dá-se nota de duas ações de formação entre 2019 e 2020 (Tutela de interesses difusos e Urbanismo e Ambiente), encontrando-se prevista uma iniciativa para 2020/2021 (Ambiente e Proteção dos Habitats).

Acresce ainda, a consolidação da colaboração com a PGR através de protocolos com a IGAMAOT, incluindo também o protocolo assinado com a Rede Nacional IMPEL. A Rede Nacional IMPEL inclui outras autoridades, nomeadamente a APA, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), GNR e PSP. Em 2021 está também prevista a integração da PJ.

Mostraram-se acordadas sessões de trabalho entre a Procuradoria-Geral da República/Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos (PGR/DCCEIDC) e a IGAMAOT, relativas a resíduos e planeamento espacial (suspensas devido à pandemia), para partilha de conhecimentos e discussão técnica.

O Ministério Público realçou junto do CEJ a importância e necessidade de serem incluídos conteúdos de formação dedicados a temas ambientais na formação inicial e contínua dos juizes de direito e dos procuradores da República dos tribunais judiciais, de modo a aumentar a capacidade de compreender, e assim melhor responder, aos ilícitos ambientais, seja no campo das contraordenações, seja no campo criminal.

No contexto do projeto "Waste Force – Waste Enforcement Forensics and Capacity Building"², a IGAMAOT, como beneficiária, em parceria com o CEJ e PGR, realizou uma formação, que visou impulsionar as atividades e capacidades das autoridades nacionais envolvidas no combate ao comércio e gestão ilegal de resíduos, incluindo APA, 5 CCDR, AT, GNR, PSP, com participantes internacionais e formadores da IMPEL, ENPE e EUFJE.

Em 2021 está já prevista a promoção de um protocolo com o objetivo de implementar ações de formação entre a IGAMAOT e a Polícia Judiciária.

Recomendação n.º 5 – *"Deverá reforçar a sua capacidade para lutar mais eficazmente contra a criminalidade ambiental através da criação de uma plataforma nacional oficial e permanente para a cooperação e coordenação do trabalho das autoridades competentes, incluindo os procuradores do Ministério Público, e deverá reforçar o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: Na sequência das recomendações da INTERPOL, resultantes de uma resolução tomada na Cimeira do Centenário da INTERPOL, em novembro de 2014, no Mónaco, a GNR, através da SEPNA, sugeriu a criação de uma estrutura nacional denominada Grupo de Trabalho de Segurança Ambiental Nacional (NEST) que visa promover a articulação entre os serviços e organismos com responsabilidades em matérias relacionadas com crimes ambientais e crimes contra a natureza, bem como proporcionar um fórum de discussão sobre estas matérias, a fim de apoiar o Governo na definição e avaliação de instrumentos de combate aos crimes ambientais.

² O projeto WasteForce é financiado pelo Fundo de Segurança Interna da União Europeia – Policia (ISFP/2017/AG/ENV/821345)

Este grupo prevê a sua organização com base num Comité Executivo, composto por várias entidades, sugerindo a GNR/SEPNA como entidade coordenadora cuja capilaridade e proximidade com as entidades setoriais se revela de grande importância, tendo em conta que cabe à GNR assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares relativas à proteção e conservação da natureza e do ambiente, colocando-a numa posição única para assumir tais responsabilidades. A GNR, manifesta a sua disponibilidade para a criação e coordenação do NEST, considerando poder muito beneficiar de toda a cooperação interinstitucional na luta contra os crimes ambientais.

Ao nível do Ministério do Ambiente foi criado um Grupo de Trabalho com a finalidade de combater especificamente as infrações criminais e contraordenacionais relacionadas com os resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE), contando com a participação de várias entidades incluindo as forças de segurança.

Além disso, recordamos que o Ministério Público é membro da Rede Nacional IMPEL, criada e operando sob os auspícios da IGAMAOT.

Recomendação n.º 6 – *"Incentiva-se o país a investir no ponto focal criado pela GNR e a alargá-lo a uma plataforma que apoie e incentive uma abordagem multidisciplinar da criminalidade ambiental, e a fazer desse ponto focal um parceiro mais ativo a nível internacional (por exemplo a nível da Interpol, da Europol e da UE)."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: Como Ponto de Contacto Nacional para crimes ambientais, a GNR continuará a desempenhar um papel importante na coordenação das atividades da EMPACT durante o próximo ciclo e manterá a sua ação de coordenação e organização de operações internacionais destinadas a combater os crimes ambientais.

Recomendação n.º 7 – *"Deverá criar programas/planos plurianuais que definam uma abordagem clara e realista a adotar pelas autoridades de aplicação da lei e as agências ambientais que combatem a criminalidade ambiental, e elaborar relatórios anuais sobre a execução a nível nacional."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: IGAMAOT, APA e 5 CCDDR elaboram anualmente Planos Nacionais de Fiscalização e Inspeção Ambiental – PNFIA, que em termos de inspeção (IGAMAOT) inclui as prioridades definidas em matéria de criminalidade ambiental. As inspeções ambientais abrangem a legislação ambiental, a seleção de alvos é realizada com base em análises de risco, e incluem a participação em programas e projetos de prevenção e combate ao crime ambiental, também transfronteiriço, nomeadamente as ações operacionais EMPACT, e IMPEL/Transfrontier Shipment of Waste (TFS e SWEAP).

De salientar ainda, uma estreita articulação com o Ministério Público, no âmbito de Protocolos assinados entre a IGAMAOT e a Procuradoria Geral da República, em matérias relacionadas com a investigação criminal e processos de natureza contraordenacional.

A Procuradora-Geral da República, na sequência da publicação da Lei n.º 55/2020 de 27 de agosto de 2020, que "Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal", bem como de anteriores instrumentos auto vinculativos, emitiu a Diretiva n.º 1/2021 que diferenciou segmentos de crimes ambientais em consonância com as diretrizes nacionais e internacionais por forma a favorecer a melhor articulação com os fora internacionais e com as áreas de atuação e planos inspetivos nacionais (PNFIA). A mencionada Diretiva encontra-se disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/iframe/diretivas>, sendo de destacar o ponto "P) Crime de incêndio florestal e crimes contra o ambiente e o tráfico de espécies protegidas."

A GNR/SEPNA enquanto polícia ambiental, com competências para vigiar, fiscalizar, noticiar e investigar todas as infrações à legislação que visa proteger a natureza, o ambiente e o património natural, em todo o território nacional, para além das ações de fiscalização e investigação rotineiras dispõe de um conjunto de operações temáticas relativas ao ambiente e conservação da natureza planeadas de forma a contemplar o espectro de ilícitos ambientais mais problemático. Similarmente a PSP desenvolve, por si própria ou em colaboração com as autoridades administrativas, operações de âmbito nacional, regional e local em áreas como os resíduos, emissões poluentes ou espécies protegidas.

Recomendação n.º 8 – *"Recomenda-se que o país proceda à elaboração de orientações que clarifiquem a legislação aplicável em vigor em matéria de luta contra a criminalidade ambiental, com destaque para os termos aí utilizados, como "danos substanciais" ou "associação criminosa", para uma fácil utilização por parte das autoridades de aplicação da lei e das agências ambientais."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: Como já mencionado no Relatório, o n.º 6 do artigo 279.º, do CP contempla a densificação do que é considerado o "dano substancial" e o n.º 5 do artigo 299.º, o significado de "associação criminosa". Contudo, em matéria de criminalidade ambiental e de clarificação dos conceitos da lei vigente, embora não exista um único instrumento agregador, com clarificações da legislação particularmente aplicável, a verdade é que existem um conjunto de instrumentos orientadores, em particular a jurisprudência.

Assim, no âmbito da jurisprudência, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 9 de abril de 2014 refere expressamente os danos substanciais: "(...) os danos têm de ser "substanciais" (dentro do conceito definido pela própria lei), de molde a poderem repercutir-se quer em direitos coletivos, quer individuais, afetando no fundo o bem estar social."; "Sendo um crime de perigo concreto que não um crime de perigo comum, ao preenchimento dos elementos do tipo basta a mera colocação em perigo dos bens jurídicos aí mencionados, independentemente da ocorrência de uma situação de perigo para um número indiferenciado e indeterminado de objetos de ação sustentados por bens jurídicos".

No que se reporta ao conceito de "associação criminosa", a jurisprudência é relativamente extensa, destacando-se exemplificativamente:

- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 27 de novembro de 2013: "O crime de associação criminosa exige a congregação de três elementos essenciais: um elemento organizativo, um elemento de estabilidade associativa e um elemento de finalidade criminosa;

Consuma-se com a fundação da associação com a finalidade de praticar crimes, ou – relativamente a associados não fundadores – com a adesão ulterior, sendo o agente punido independentemente dos crimes cometidos pelos associados e em concurso real com estes."

- Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 11 de outubro de 2016: "Para a existência do crime de associação criminosa (...), devem existir uma pluralidade de indivíduos, com o mínimo de estrutura organizativa e com um sentimento comum de ligação dos seus membros a um qualquer processo de formação da vontade coletiva; assim, verifica-se este crime quando duas ou mais pessoas decidiram criar uma estrutura de carácter permanente, organizada e estável, com vista a dedicar-se ao crime (...), e a existência de um qualquer processo de formação de vontade coletiva;"
- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 14 de dezembro de 2017: "I – O crime de associação criminosa exige a congregação de: um elemento organizativo; um elemento de estabilidade associativa, e um elemento de finalidade criminosa II – em função do que a associação há de: perdurar no tempo (ainda que não determinado a fim de realizar o seu fim criminoso); ter um mínimo de estrutura organizativa que imprima uma certa estabilidade; evidenciar um processo de formação de vontade coletiva; patentear um sentimento comum de ligação a uma realidade autónoma. III – Existindo um grupo de pessoas que se juntam para praticar vários crimes contra o património, que os planeiam e executam num dado período de tempo, mas onde não existe um líder nem uma estrutura de comando e um processo de formação da vontade coletiva estamos perante um bando".

Além disso, como já referido, estão em curso trabalhos de definição de metodologia técnico-científica de identificação de dano substancial e de tendencial distinção entre contraordenações e crimes ambientais em matéria de poluição de recursos hídricos. Este tipo de documentos orientadores poderá ser utilizado por todas as autoridades ambientais, designadamente no momento precoce da elaboração da notícia do ilícito.

Recomendação n.º 9 – *"Incentiva-se o país a melhorar a eficácia das inspeções da IGAMAOT através do reforço dos recursos humanos atribuídos para esse efeito."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: A IGAMAOT para reforço dos seus recursos humanos (Técnicos Superiores e Inspetores), para o desempenho de ações inspetivas, procedeu à abertura de concursos internos e à mobilidade (inter)carreiras.

Recomendação n.º 10 – *"Deverá ponderar a possibilidade de designar procuradores especializados e de facilitar o seu trabalho através da criação de uma rede de intercâmbio de conhecimentos e experiência."*

Comentários e desenvolvimentos portugueses: A Procuradora-Geral da República, na sequência da publicação da Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, que "Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal", bem como de anteriores instrumentos de auto vinculação, emitiu a Diretiva n.º 1/2021, com uma orientação no sentido de, tendencialmente e com respeito pelas realidades locais, ser feita uma distribuição concentrada de investigações criminais a certos magistrados, com a finalidade de favorecer a especialização do conhecimento, a interlocução com entidades de fiscalização e a criação de uma rede nacional de procuradores no crime ambiental, como resulta do ponto P) ii da Diretiva, já anteriormente referido na resposta à Recomendação 7.
