



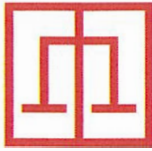
**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICA DO MP PARA O AMBIENTE E O URBANISMO

2025-2026

fevereiro 2025

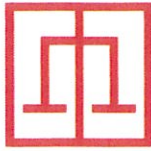


Quadro de referência estratégica do MP para o Ambiente e o Urbanismo 2025-2026

Introdução

- A. O Parecer n.º 17º (2022) do Conselho Consultivo dos Procuradores da Europa (CCPE) do Conselho da Europa (CoE) sobre *O Papel dos Procuradores na Proteção do Ambiente*¹ sugere a adoção de um critério operativo alargado de *ambiente*, que abranja as condições externas que influenciam o desenvolvimento durável ou o crescimento das pessoas, dos animais ou das plantas, assim como as condições de vida e o trabalho dos indivíduos, abrangendo os recursos naturais, tanto abióticos como bióticos, como o ar, a água, o solo, a fauna e da flora, também, a interação destes factores, e bem assim, os bens que fazem parte do património cultural e os aspetos característicos da paisagem (ponto 13, ponto 14).
- B. O Parecer n.º 17 (2022) integra o papel do Ministério Público (MP) na defesa do ambiente pelo direito penal, pelo direito administrativo e pelo direito civil. No direito administrativo, salienta que é este ramo que se refere à emissão de atos permissivos de atividade, assim como à inspeção e controlo de conformidade, referindo-se ainda às sanções administrativas (ponto 66, a 68), como sublinha que o ambiente deve ser protegido por todos os meios disponíveis (ponto 68).

¹ <https://rm.coe.int/opinion-no-17-2022-fr/1680a875df>



- C. O Parecer n.º 17 (2022), realça que a proteção eficaz do ambiente necessita de cooperação interdisciplinar e interinstitucional (ponto 72) e enfatiza a necessidade de cooperação estreita no seio do Ministério Público quando este tem competências nas áreas penal, civil e administrativa (ponto 75).
- D. No domínio penal, a Resolução (77) 28 do Conselho de Ministros do CoE², adotada em 28 de setembro de 1977, sobre *O Contributo do Direito Penal na Proteção do Ambiente*, recomendara já a criação de ramos especializados nos tribunais e no Ministério Público para lidar com casos ambientais.
- E. A recente *Diretiva (UE) 2024/1203, de 11 de abril de 2024, relativa à proteção do ambiente através do direito penal*³, constitui um novo marco, não apenas pela previsão de 20 ilícitos ambientais, como pela nova formulação relativa a *conduta ilícita*⁴, como ainda pela necessidade de haver uma *estratégia nacional de luta contra as infrações penais ambientais*. A EUROPOL, no seu relatório de 2022 sobre *Crime Ambiental na Era das Alterações Climáticas*⁵ afirma que o crime ambiental gera milhões de euros de *dinheiro sujo*, alerta para a ligação a outros crimes, como esquemas de falsificação e corruptivos, e adverte para a exposição da indústria ambiental e do financiamento climático à infiltração de perpetradores. O EMPACT⁶, no ciclo 2022-2025, integra o crime ambiental no leque das ameaças mais importantes colocadas à União Europeia. A Lei de Política Criminal para o biénio 2023-2025 integra os crimes de incêndio *florestal* e os crimes contra a natureza e o ambiente entre as prioridades de investigação⁷.
- F. No quadro europeu, as entidades responsáveis pela aplicação da lei ambiental têm constituído *redes* de troca de conhecimento e colaboração, identificando-se

² <https://rm.coe.int/09000016804f1f65>

³ Diretiva (UE) 2024/1203 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui as Diretivas 2008/99/CE e 2009/123/CE.

⁴ *Essa conduta é ilícita ainda que praticada ao abrigo de uma autorização emitida por uma autoridade competente de um Estado-Membro [...] se tal autorização incumprir manifestamente requisitos jurídicos substantivos.*

⁵ <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/environmental-crime-in-age-of-climate-change-2022-threat-assessment>

⁶ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats ou Plataforma Multidisciplinar Europeia Contra Ameaças Criminosas, <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>

⁷ Lei 51/2023, de 28 de agosto.



- a UEFJE⁸, a EnviCrimeNet⁹, a IMPEL¹⁰ e a ENPE¹¹ - European Network of Prosecutors for the Environment ou Rede Europeia de Procuradores para o Ambiente -, que o MP nacional integra desde 2019. As 4 redes funcionam, também elas, em rede, por protocolos de colaboração e conferências conjuntas. O modelo de colaboração em rede inspirou, em Portugal, a criação da Rede Nacional IMPEL¹², que o MP integra desde 2016¹³.
- G. Conceitualmente, mesmo numa abordagem alargada, o *ambiente* distingue-se do *ordenamento do território* e do *urbanismo*, bem como das *alterações climáticas*. Ressalta, no plano nacional, a coexistência da Lei de Bases do Ambiente, de uma Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo e da Lei de Bases do Clima. Sem embargo, operativamente, os temas cruzam-se, porque as situações da vida real os cruzam. Por isso, o presente documento abrange os vários domínios.
- H. Acresce que os incêndios rurais devem merecer atenção no quadro da estratégia ambiental. Uma floresta que arde, ao invés de se configurar *sumidouro* e instrumento de atenuação de alterações climáticas, torna-se fonte de emissões danosas e contribui para a degradação de outros bens ambientais – para além de ser uma catástrofe em perda de vidas humanas e bens. Importa, pelo melhor conhecimento do fenómeno, incrementar a capacidade de investigar e de sustentar em julgamento a acusação. Aproveita-se, no ponto, a melhor experiência sedada em Coimbra. Na área administrativa, importa atender aos instrumentos de planeamento e às obrigações legais das entidades.
- I. O MP tem histórico de organização e actividade na defesa valores em causa. A experiência pretérita deve ser levada em conta quando se define um quadro de referência para a atualidade e o futuro próximo, justificando-se retomar

⁸ <https://www.eufje.org/index.php?lang=en>, EU Forum of Judges for the Environment ou Fórum da UE de Juízes para o Meio Ambiente.

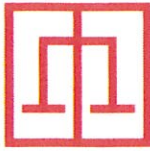
⁹ <https://www.envicrimenet.eu/> que integra entidades policiais.

¹⁰ <https://www.impel.eu/pt/> a IMPEL, European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, ou Rede da União Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental congrega os reguladores e serviços de inspeção. A IGAMAOT integra a IMPEL e representa-a em território nacional.

¹¹ <https://www.environmentalprosecutors.eu/>

¹² <https://www.igamaot.gov.pt/pt/cooperacao/nacional#305>

¹³ https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/protocolo_2016_r ede_nacional_impel_pt.pdf



procedimentos em curso. O histórico recente disponibiliza instrumentos de referência, por exemplo, para o lobo ibérico e o combate ao tráfico de meixão, matérias em que o MP fez progressos assinaláveis. A proteção da água fez convergir o MP num trabalho conjunto com a Administração no quadro da Rede Nacional IMPEL para esclarecer o ilícito de poluição; a água, que umas vezes inunda e que tantas vezes escasseia, é um bem ambiental e um recurso económico precioso. Para o ilícito contraordenacional mais grave há linhas de atuação gizadas. Há orientações antigas que podem ser retomadas. Vários Protocolos estão celebrados com entidades com responsabilidade e saber na área do ambiente, aptos a respaldar o diálogo e apoio recíproco.

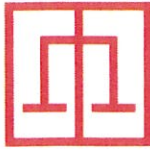
- J. Importa considerar também a organização judiciária e a organização estatutária do MP. Não ocorre coincidência entre as Comarcas da organização dos Tribunais Judiciais e os territórios dos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF), o que tem reflexos na definição da cadeia hierárquica. Não é uniforme, no território nacional, a dotação de Procuradores e funcionários. As Comarcas do interior têm grande mobilidade de magistrados. A realidade nacional é diversificada e os fenómenos relevantes não ocorrem da mesma maneira em todo o lado, ou nem são os mesmos. Isto implica um esforço maior de articulação mas também a conveniência de abertura à plasticidade de iniciativas.
- K. Não havendo, e talvez não tendo que haver, *ramos especializados*, a distribuição concentrada de inquéritos relacionados com os temas favorece a especialização dos Procuradores e a interlocução com a Administração ambiental e com os Órgãos de Polícia Criminal nas respetivas áreas de especialização.
- L. O MP, estatutariamente, pode fluir entre diferentes jurisdições, áreas de trabalho e territórios, e a carreira de cada um dos Procuradores não se faz, nem habitualmente se define, pela especialização numa dada matéria, nem pela assunção de um dado cargo. Importa, por isso, encorajar o interesse, esforço e participação individual nas redes informais e dinâmicas existentes na defesa do ambiente e urbanismo.
- M. A formação de magistrados é uma competência do Centro de Estudos Judiciários (CEJ). O MP realiza sessões de trabalho destinadas a divulgar saberes, e participa em eventos formativos vários, o que não prejudica a representação, junto do CEJ, que é a sede própria, das necessidades formativas transversais, especialmente na formação inicial. A Diretiva n.º 1203/2024 prevê *seja concedida*



com regularidade formação especializada no que respeita aos objetivos da mesma.

- N. O ambiente e urbanismo, na aceção lata tomada, consubstancia temáticas que exigem uma abordagem multidisciplinar, não podendo dilucidar-se somente com conhecimentos jurídicos. O imprescindível diálogo com a Administração ambiental, com a Academia, com as ONGA, com outras entidades públicas e privadas, não dispensa recursos próprios do MP que assegurem a abordagem multidisciplinar. A dotação do Núcleo de Apoio Técnico (NAT) da PGR com técnicos com formação sectorial é, por isso, uma exigência natural. Essa dotação exige verba orçamental, e procedimentos adequados, a ponderar pelos serviços.
- O. O presente documento é um quadro de referência. Significa que não diminui os poderes hierárquicos, antes os potencia, nem obstaculiza, antes promove, as iniciativas diversificadas dos dirigentes do MP, sempre melhor afeiçoadas às circunstâncias locais. São grandes âncoras os 4 procuradores-gerais regionais, agregadores dos 4 DIAP regionais (crimes de catálogo ou especialmente atribuídos), das 23 Comarcas, e das 2 coordenações das procuradorias na jurisdição administrativa e fiscal. Os Coordenadores de Comarca (com as áreas cível, penal e contraordenações ambientais), com os Diretores de DIAP de Comarca (investigação penal), podem e devem ser grandes dinamizadores e pontos de interlocução com as Procuradorias dos TAF e com a Administração ambiental. O Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos (DCCICD) da Procuradoria-Geral da República define-se como interface entre a Administração e a Polícia ambiental, por um lado, e o MP, por outro, e promotor e facilitador do presente quadro de referência, articulando, sendo o caso, com o DCIAP.

Define-se, nos termos seguintes, a concretização do quadro de referência estratégico para o ambiente e o urbanismo:



I - Organização

1. Distribuição concentrada de investigações criminais.

- a. Os inquéritos relativos a crime ambiental e urbanístico – ambiente, ordenamento do território, urbanismo, incêndio rural – devem ter distribuição concentrada, designadamente, numa mesma secção ou numa unidade funcional;
- b. Para efeitos da distribuição concentrada, atende-se também aos ilícitos por desobediência a ordens de reposição da legalidade emanadas da administração e polícia ambientais, bem como falsificações associadas a obrigações de autocontrolo das atividades económicas e à gestão urbanística.
- c. A concreta definição da distribuição é feita localmente, de acordo as normas estatutárias do MP, com os recursos humanos e demais condicionantes presentes, salvaguardando sempre os objetivos de favorecer a especialização dos Procuradores, os canais de interlocução com as entidades públicas responsáveis pela aplicação da lei ambiental e urbanística, e o fomento do trabalho em redes.
- d. No relatório anual, é reportado o nível de concretização da distribuição concentrada, das suas vantagens e inconvenientes ou dificuldades, bem como as oportunidades de melhoramento quanto aos níveis de esclarecimento dos crimes ambientais e urbanísticos.

2. Conservação da natureza e biodiversidade - Lobo Ibérico.

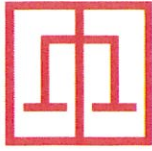
- a. O Núcleo Interdisciplinar de Interesses Difusos (NIID) da PGR do Porto assegura a interlocução com o ICNF IP nas questões associadas ao lobo ibérico, designadamente, para facilitar a investigação do crime de dano contra a natureza, fazendo a articulação, em primeira linha, com o Coordenador da Comarca e ou com o Diretor do DIAP, ou ainda com o titular do inquérito, incluindo nas situações em que o evento possa ocorrer fora da área da área do NIID (territórios nas Comarcas de Viseu, Guarda e Castelo Branco).



3. Conservação da natureza e biodiversidade – zona raiana.
 - a. Os Coordenadores das Comarcas que abrangem zonas raianas asseguram a interlocução com o ICNF IP nas questões associadas a captura e morte ilícita de espécimes da fauna com estatuto de proteção, designadamente, casos de envenenamento de aves, dada a especificidade da migração transfronteiriça de espécies e da possibilidade de monitorização de ambos os lados da fronteira.

4. Rede Nacional de Procuradores para o Ambiente e Urbanismo (Rede)
 - a. É reconhecida a existência da Rede Nacional de Procuradores para o Ambiente e Urbanismo (Rede), que envolve as áreas criminal, cível e administrativa.
 - b. No SIMP Temático Interesses Difusos e Coletivos (SIMP Temático), é disponibilizada uma lista de Pontos de Contacto de Procuradores da área criminal e da área cível, elaborada em razão da experiência pretérita e ou da atual designação, associada à defesa de interesses difusos pelo direito penal ou pelo direito civil, que consubstancia a rede dos tribunais judiciais, lista cuja atualização cabe ao DCCEICD.
 - c. No SIMP Temático Interesses Difusos, é disponibilizada uma lista de Pontos de Contacto de Procuradores nas Procuradorias na jurisdição administrativa e fiscal, lista cuja atualização cabe ao DCCEICD.
 - d. A Rede visa o aprofundamento do conhecimento, a discussão do erro, a partilha de boas práticas e a conjugação de diferentes intervenções – crime, contraordenacional, administrativa, cível - num mesmo caso, e serve de instrumento à facilitação de contactos entre os Procuradores, à convocação para participação em conferências, projetos e ou trabalhos e à cooperação com entidades externas.
 - e. O DCCEICD apoia, facilita ou medeia, sempre que necessário, a articulação interna e externa no quadro da Rede.

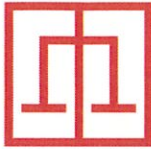
5. Os Coordenadores de Comarca são dinamizadores da Rede e promovem a articulação no âmbito da Comarca e desta com os DIAP Regionais e com as procuradorias dos TAF, no quadro da 1ª instância.



6. Os Coordenadores comunicam aos Procuradores Gerais Regionais os casos relevantes em matéria ambiental e urbanística, designadamente com vista a melhorar a articulação das duas jurisdições.

II - Cooperação com outras entidades

7. É reconhecida a intenção de estabelecer um ponto de contacto permanente do MP na Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P. (AGIF) enquanto medida estruturante com vista à progressiva aproximação do MP à estratégia integrada de prevenção e combate aos incêndios rurais, nas diferentes valências em que ela se projete na atividade do MP.
8. A Rede Nacional IMPEL, agregadora de entidades da administração ambiental do território continental e regiões autónomas, bem como de OPC, é a plataforma privilegiada de cooperação do MP com as entidades que a integram para os efeitos do presente quadro estratégico.
9. O DCCEICD assegura a ligação permanente do MP à Rede Nacional IMPEL e coordena a participação do Procuradores nas suas atividades.
10. O MP e a APA IP desenvolvem articulação em temas específicos no quadro da Deliberação n.º 14.2/CD/2023, de 20.04.2023, do Conselho Diretivo da APA IP, disponível no SIMP Temático.
11. O MP e o ICNF IP desenvolvem articulação em temas específicos através dos pontos de contacto definidos para o ICNF IP disponibilizados no SIMP Temático.
12. O MP e a IGAMAOT desenvolvem articulação em matéria de contraordenações ambientais através do ponto de contacto da IGAMAOT disponibilizado no SIMP Temático.
13. O MP participa nas conferências e projetos da ENPE e ou organizados pelas 4 redes europeias – ENPE, EnviCrimeNet, IMPEL e UEFJE -, bem como nos projetos que sejam abertos a Procuradores no quadro da IMPEL. A participação é organizada através do DCCEICD.
14. O DCCEICD apoia as Procuradorias e Departamentos do MP na cooperação com outras entidades.



III – Harmonização de procedimentos específicos

15. Crime – processo

- a. No quadro da delegação de competências, pondera-se a conveniência de constituição de equipas e do estabelecimento de formas de cooperação entre OPC de modo a potenciar as valências específicas de cada um, designadamente, no quadro do art.º 41º do RGIT, do art.º 16º n.º 1 da Lei n.º 51/2023 (LPPC biénio 2023-2025), do art.º 10º n.º 1 da LOIC.
- b. No quadro da delegação de competências em matéria de crimes ambientais *strito senso* (não relativos a: incêndio *florestal*; ordenamento do território e urbanismo; e poluição com perigo comum) e sem prejuízo do disposto na LOIC e nas leis orgânicas, tem-se presente que a IGAMAOT *exerce funções próprias de órgão de polícia criminal*.
- c. A aplicação da Suspensão Provisória do Processo ou de formas de processo penal especial não pode projetar a ideia, no caso concreto, de que é compensador prevaricar em matéria de ambiente e urbanismo. Cabendo aplicar injunções, deve considerar-se o valor pecuniário proporcional e dissuasivo e ponderar a viabilidade de injunções impostas em processo penal poderem coincidir com o cumprimento de obrigações impostas pela Administração em sede de reposição da legalidade.

16. Crime – temas

- a. Em matéria de investigação da poluição da água, é aplicável o Índice Técnico Científico e o seu Roteiro, elaborado pela APA IP no quadro da cooperação da Rede nacional IMPEL.
- b. São levadas em conta Notas Informativas disponibilizadas no SIMP Temático sobre temas específicos, designadamente as que são elaboradas em parceria com Administração ambiental e os OPC.



17. Contraordenações ambientais

- a. É levado em conta o ponto de contacto – nome, telefone e endereço eletrónico - da IGAMAOT disponível no SIMP Temático e o cumprimento da Instrução 1/2019, atualizada e republicada pelo Despacho n.º 4/2022 da PGR.

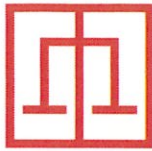
IV – Calendarização de sessões de trabalho

18. 2025 – Ações nacionais

- a. A Conferência Anual da Rede Nacional IMPEL é, no corrente ano, uma organização conjunta do MP e da IGAMAOT, a realizar em 09 de maio de 2025, em modelo híbrido, sobre o tema ambiental “*A Fiabilidade do Autocontrolo*”.
- b. A reunião nacional sobre ordenamento do território e urbanismo reúne os técnicos especialistas arquitetos e engenheiros e os Procuradores das diferentes áreas, e realiza-se no 4º trimestre de 2025, em modelo híbrido.
- c. É organizada uma ação formativa para o MP em matéria de incêndios rurais, através do Gabinete Permanente de Acompanhamento e Apoio da Polícia Judiciária, a realizar antes do período crítico de incêndios.
- d. A organização das ações cabe ao DCCEICD, em conjunto com as entidades parceiras.

19. 2025 – Ações internacionais

- a. O MP, através de Procuradores da Rede, participa na Conferência das 4 Redes que se realiza em Bratislava, na Eslováquia, em 21 e 22 de maio de 2025, dedicada à nova Diretiva 1203/2024, nos eixos cooperação, prevenção e aplicação.



20. 2026 - Ações

- a. Organizam-se sessões nacionais e participações internacionais em 2026 com a matriz de 2025.

21. As ações programadas no presente quadro de referência não obstam às iniciativas que os dirigentes de diferentes níveis decidam promover, nem aquelas que, justificadamente, o DCCEICD promova em situações ou temas específicos.

V – Formação e Apoio Técnico Científico

22. É representada junto do CEJ a necessidade formativa em matéria de ambiente.

23. A Secretaria Geral da PGR leva em conta, para efeitos de dotação orçamental e procedimental, a necessidade de provimento do NAT da PGR com, pelo menos, um especialista em ambiente.

24. A Secretaria Geral da PGR leva em conta a necessidade de dotação orçamental para eventualmente assegurar a permanência do MP na ENPE e a participação nas Conferências internacionais das redes europeias.