

COLEÇÃO TEMAS

06

▼

ALGUNS TIPOS DE CRIMES DO CÓDIGO PENAL E DE LEGISLAÇÃO AVULSA

JURISDIÇÃO PENAL
E PROCESSUAL
PENAL

▼

ABRIL
2021

▲

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

www.cej.pt

DIRETOR DO CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

DIRETORES ADJUNTOS

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

COORDENADOR DO DEPARTAMENTO DA FORMAÇÃO

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

COORDENADORA DO DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Helena Leitão, Procuradora da República

GRAFISMO

Ana Caçapo - CEJ



O presente e-book tem na sua conceção a construção de uma compilação de direito substantivo, quer ao nível da análise aos crimes consagrados no Código Penal, quer em legislação avulsa. Ambiciona-se que esteja em constante atualização, através do aditamento de textos analíticos que se vão produzindo no âmbito das ações de formação contínua ou inicial, ou de outros estudos e intervenções.

A sua sistemática e dinâmica fica, desta forma, delineada.

Nesta primeira versão, vem ao prelo com textos de análise relativos a crimes ambientais, de sinistralidade laboral e de crimes cometidos no exercício de funções públicas, na vertente da tutela do interesse público urbanístico.

O primeiro deles, de 2006, de Paula Ribeiro de Faria, continua inovador pela interessante perspetiva como aborda os problemas ambientais que já então se faziam sentir, alertando para a premência da tutela penal quanto ao bem jurídico coletivo que é o ambiente. Centra-se nos artigos 278.º (crime de danos contra a natureza), 279.º (crime de poluição), 280.º (crime de poluição com perigo comum), todos do CP, e completa-se, trazendo à colação a responsabilidade das pessoas coletivas, que analisa no contexto deste tipo de criminalidade.

Com vasta publicação sobre a matéria relativa ao ambiente, José de Souto Moura, em 2008, ofereceu-nos uma rigorosa reflexão e análise sobre a estruturação dos crimes ambientais, designadamente, o crime de danos contra a natureza previsto e punido pelo artigo 278.º, o crime de poluição previsto e punido pelo artigo 279.º e o crime de poluição com perigo comum, previsto e punido pelo artigo 280.º, do CP.

João Palma Ramos, num texto datado de 2012, aborda de forma meticulosa o crime de infração de regras de construção, previsto no artigo 277.º, em particular na 2.ª parte da alínea b) do n.º1 – *quem, infringindo regras legais, regulamentares ou técnicas, omitir a instalação de aparelhagem ou outros meios existentes em local de trabalho e destinados a prevenir acidentes, e criar deste modo perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais de valor elevado, é punido com pena de prisão de um a oito anos.*



Fechamos a 1.ª edição deste e-book da coleção Temas, “Alguns Tipos de crimes do Código Penal e de Legislação Avulsa” com uma apresentação de José Ranito, do ano de 2014, relativa ao licenciamento urbanístico regulado pelo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação constante do DL n.º 555/99, de 16.12. Nela, o autor aborda o diploma numa perspetiva prática e de investigação, trazendo à colação a legislação complementar que a matéria convoca, como o Regime Geral das Infrações Tributárias, o Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário e o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, entre outros diplomas que em pontos específicos do seu conteúdo também relevam para a abordagem que efetua. Por fim, numa análise completa, passa em revista os elementos subjetivos dos crimes urbanísticos, a dificuldade na identificação do ilícito, o objeto da ação, a dificuldade de identificação da ação e da autoria, bem como a fixação do momento da prática do crime, para convocar os crimes de corrupção passiva e ativa, recebimento indevido de vantagem, participação económica em negócio, tráfico de influência, previstos e punidos, respetivamente, pelos artigos 373.º, 374.º, 372.º, 377.º e 335.º, do CP, e artigos 3.º, 3.º A, 16.º, 17.º, 19.º e 23.º da Lei relativa aos crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos (Lei 34/87, na redação que lhe foi dada pela Lei 41/2010, de 3.09). Não ficaram por analisar os crimes de violação de regras urbanísticas, previsto e punido pelo artigo 382.º-A do CP e 18.º-A da Lei 34/987 e o de prevaricação, consagrado no artigo 369.º do CP e 11.º da Lei 34/87.

Pelo exposto, facilmente se compreende a atualidade e pertinência dos crimes selecionados e a necessidade que a comunidade jurídica sente de ter ao seu dispor, de forma livre e gratuita, uma análise rigorosa dos mesmos. Cremos, por isso, que o CEJ cumpre, uma vez mais, o seu propósito – o de ser um ponto de referência nas publicações que congregam saberes de qualidade.

Ficha Técnica

Nome:

Alguns tipos de crimes do Código Penal e de legislação avulsa

Jurisdição Penal e Processual Penal

Rui Cardoso – Procurador da República, Docente do Centro de Estudos Judiciários e Coordenador de Jurisdição

Helena Susano – Juíza de Direito, Docente do Centro de Estudos Judiciários

Alexandre Au-Yong Oliveira – Juiz de Direito, Docente do Centro de Estudos Judiciários

José Quaresma – Juiz Desembargador, Docente do Centro de Estudos Judiciários

Patrícia Naré Agostinho – Procuradora da República, Docente do Centro de Estudos Judiciários

Carla Figueiredo – Procuradora da República, Docente do Centro de Estudos Judiciários

Coleção:

TEMAS

Conceção e organização:

Helena Susano

Intervenientes:

Maria Paula Ribeiro de Faria – Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

José Souto de Moura – Juiz Conselheiro Jubilado

João Palma Ramos – Procurador-Geral Adjunto, Inspetor do Ministério Público

José Ranito – Procurador-Adjunto, Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Lucília do Carmo – Departamento da Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

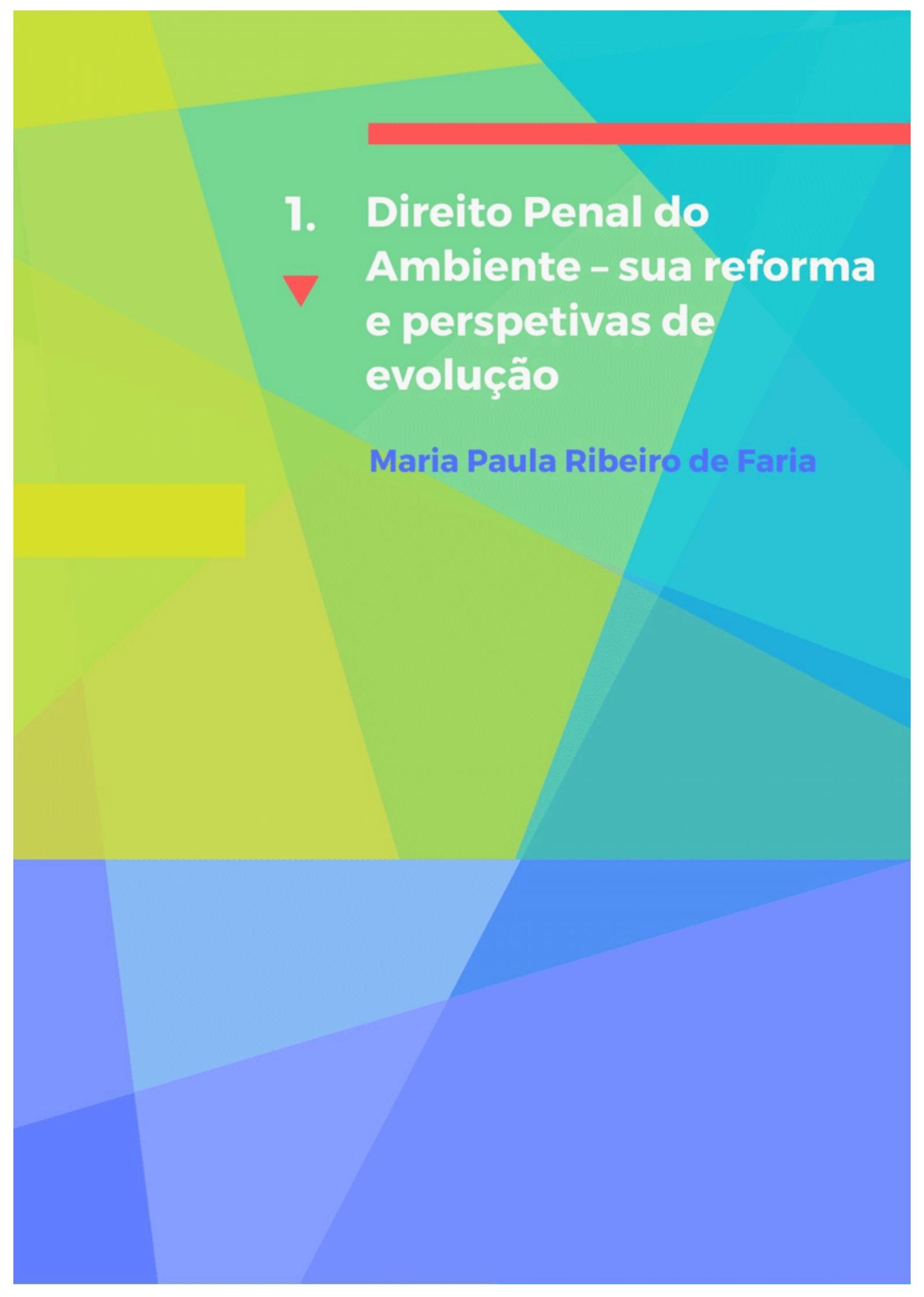
Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição –28/04/2021	

Alguns tipos de crimes do Código Penal e de legislação avulsa

Índice

1. Direito Penal do Ambiente – sua reforma e perspectivas de evolução	9
Maria Paula Ribeiro de Faria	
2. Crimes ambientais	21
José Souto de Moura	
3. A sinistralidade laboral e a responsabilidade criminal (Breves notas)	37
João Palma Ramos	
4. Os crimes cometidos no exercício de funções públicas e a tutela do interesse público urbanístico	45
José Ranito	

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



**1. Direito Penal do
▼ Ambiente – sua reforma
e perspectivas de
evolução**

Maria Paula Ribeiro de Faria

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. DIREITO PENAL DO AMBIENTE¹ – SUA REFORMA E PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO

Maria Paula Ribeiro de Faria *

Tradicionalmente a nossa ordem jurídica faz uso de dois sistemas de normas em ordem a reagir às agressões dirigidas ao meio ambiente: o direito penal clássico, associado à aplicação de penas de prisão ou multa, e o direito de mera ordenação social que dispõe de sanções de natureza administrativa – as coimas – mas que também recorre a uma série de sanções acessórias que se mostram particularmente adequadas à punição das pessoas colectivas ou equiparadas.

O direito civil, por seu turno, e uma vez que se encontra todo ele voltado para a indemnização do dano, está mais vocacionado para lidar com as lesões individuais de direitos do que para tratar o problema ambiental encarado como um problema comunitário ou colectivo. Pelo que, por princípio, não interessará muito para aqui, embora nos últimos anos se tenha vindo a insistir cada vez mais, designadamente noutras ordens jurídicas, na concessão de uma dimensão sancionatória à indemnização – a questão dos chamados danos punitivos – que não diz respeito à vertente individual do interesse a tutelar, mas que se prende com o reconhecimento de uma dimensão geral ou colectiva ao mesmo interesse.

Trata-se de situações em que não chega a reparação do dano causado, que matematicamente pode ser reduzido (alguém fez uma descarga poluente que não devia, ela até não é grande, ou particularmente danosa em si mesma considerada, mas atribui-se um valor simbólico e punitivo à reparação, isto é, o agente não vai pagar só uma indemnização medida pelo valor do dano, mas vai suportar o pagamento de um valor bastante mais elevado para evitar que volte a actuar da mesma forma no futuro e para evitar que outros o façam), pretendendo-se também prevenir e punir a prática de certo tipo de factos.

Aliás, o direito civil já vem a associar essa dimensão punitiva às suas normas há muito, é o caso da sanção pecuniária compulsória, prevista pelo artigo 829.º-A do Código Civil, em que o devedor que não cumpre a tempo é obrigado a pagar um determinado montante por cada dia de atraso no cumprimento, e que não encontra equivalente no prejuízo sofrido pelo credor.

Em ordem a enquadrar tudo o que se quer dizer daqui para a frente, convém ter presentes as características do direito penal enquanto ramo de direito.

Em primeiro lugar, o direito penal apenas tutela os valores fundamentais de uma colectividade. Não temos dúvidas de que o ambiente, apesar de se tratar de um bem jurídico "colectivo", é um bem jurídico fundamental e digno de tutela penal.

¹ O texto agora publicado corresponde, com algumas alterações de pormenor, às comunicações proferidas em Coimbra, a 11 de Julho de 2006, no Seminário “A Reforma Penal e o Direito Penal do Ambiente, organizado pela República do Direito – Associação Jurídica de Coimbra, Quercus e Conselho da Cidade de Coimbra, e a 29 de Setembro de 2006, na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, em organização conjunta desta Faculdade, República do Direito – Associação Jurídica de Coimbra, Quercus e Conselho da Cidade de Coimbra.

Este texto encontra-se publicado na Revista do CEJ – n.º 5.

* Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

A protecção do ambiente é mesmo considerada pela Constituição uma tarefa fundamental do Estado (artigo 9.º, d) e e), da CRP), e isso já é assim desde 1822, a comprovar que fomos dos primeiros países a interessar-nos por esta matéria.

O artigo 223.º desta Constituição estabelecia, por exemplo, o dever de as Câmaras plantarem árvores nos baldios e terras dos Concelhos.

Por outro lado, como o direito penal é um ramo de direito subsidiário, constitui, ou deve constituir, a *ultima ratio* da intervenção estadual na tutela de valores e de interesses já que aplica sanções particularmente gravosas sob o ponto de vista dos direitos, liberdades e garantias da pessoa – normalmente a violação das disposições penais é punida com pena de prisão.

Ora, isso tem implicações sérias nesta matéria. Desde logo, obriga a só ter por legítima a intervenção do direito penal onde o interesse fundamental qualificado como bem jurídico é atingido de forma relevante.

Por princípio, onde existe uma ofensa efectiva ou um resultado de lesão.

Não se pune a ameaça remota de uma lesão. Em relação aos crimes ambientais esta exigência suscita dificuldades já que grande parte dos atentados ao ambiente são em si mesmo considerados, isoladamente considerados, pouco lesivos, e apenas a reiteração da conduta é capaz de lesar efectivamente o ambiente com repercussões nos bens individuais, na vida, na saúde das pessoas.

A grande parte dos danos irá concretizar-se no futuro, ameaça gerações vindouras.

E será que o direito penal serve para prevenir danos futuros?

Esta é uma das grandes questões do direito penal actual.

Face aos riscos cada vez mais graves com que se defronta a sociedade moderna, o risco de terrorismo, o aumento de certo tipo de criminalidade económica e ambiental, será que não é legítimo pensar-se num direito penal preventivo, mais do que num direito penal reactivo, como o que ele tem sido até aqui?

Talvez.

A verdade é que, até agora, tem-se seguido a posição tradicional nesta matéria, e só onde a conduta se mostra gravemente lesiva para o ambiente de tal modo que ponha em causa o equilíbrio ecológico existente – não o futuro equilíbrio ecológico – é que se entende que deve ser punida penalmente.

A outra vertente do princípio da subsidiariedade que completa esta a que nos acabámos de referir, diz-nos que o direito penal deve recuar, sempre que a tutela dos interesses possa ser feita, e mais bem feita, porventura, por outros ramos de direito.

O que também é importante no contexto das nossas considerações.

Aqui voltaremos mais adiante.

E há ainda uma outra característica bem conhecida do direito penal – pelo menos, de um direito penal clássico – que se relaciona com a natureza individual da sua responsabilidade que supõe, por regra, um juízo de censura pelo facto praticado, e que afasta do âmbito de aplicação das suas normas as pessoas colectivas (embora o artigo 11.º do nosso Código Penal que tem por epígrafe "carácter pessoal da responsabilidade", previsse a possibilidade de

disposição em contrário, a verdade é que ao nível do nosso Código a responsabilidade penal sempre foi pessoal e individual).

E esta era a maior fragilidade da tutela penal do ambiente, tanto mais grave quanto é certo que os maiores perigos e os maiores danos para o ambiente decorrem da actividade de empresas.

A única forma de lidar com a "criminalidade de grupo", se assim se pode chamar à conduta levada a cabo por pessoas colectivas, era proceder à punição pela "actuação em nome de outrem" (artigo 12.º), efectivando a responsabilidade dos gerentes e outras pessoas responsáveis nos termos gerais da responsabilidade individual.

Do outro lado das coisas, temos então o direito de mera ordenação social, que é um ramo do direito administrativo, logo um sector do direito mais flexível, menos limitado pelo princípio da tipicidade, mais célere na sua aplicação, e que, ao mesmo tempo, está mais próximo dos potenciais infractores das regras que tutelam o ambiente já que é o ramo de direito que regula e trata da concessão de licenças, de autorizações, e que proíbe a realização de certas condutas poluidoras e nocivas ao ambiente.

Acresce a tudo isto que o direito de mera ordenação social sempre consagrou a responsabilidade das pessoas colectivas punindo-as através de coimas e de sanções acessórias que se mostram particularmente eficazes quer no plano preventivo, ao dissuadir da prática de certas condutas, quer sancionatório.

Por todas estas razões, a transposição das Directivas Comunitárias relativas ao ambiente para o direito interno (levada a cabo através de Decreto-Lei, confira-se o artigo 112.º, n.º 9, da CRP) foi feita estabelecendo sanções de natureza administrativa para a sua violação.

Não conhecemos situações em que a violação das regras e princípios do direito comunitário em si mesma considerada tenha sido qualificada como infracção penal (esta depende de outros elementos que não apenas a violação de regras administrativas).

Tudo o que se disse até aqui levaria a evitar a inclusão dos ataques ao ambiente no direito penal, e a desviá-los para outros âmbitos de tutela.

Ou, pelo menos, para fora do núcleo do direito penal, ou dos crimes contidos no Código Penal, ficando aí apenas o ataque a bens ambientais consubstanciado em lesões ou perigos de lesão para bens individuais (toca-se aqui o problema da distinção entre direito penal primário e secundário).

Esta posição chegou a ser defendida entre nós por vários autores, como o Professor Figueiredo Dias e o Professor Faria Costa, que entendiam que nesta matéria devia ser chamado o direito penal secundário, consagrado na nossa ordem jurídica no Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, relativo às infracções contra a economia e a saúde pública, e que contém, em relação a crimes, a responsabilidade das pessoas colectivas.

Sem deixar de chamar ao facto *crime*, o que a todos os títulos é desejável – até porque essa qualificação tem repercussões na consciência colectiva geral e na forma como se encaram e se sentem os atentados ao ambiente – conseguia-se a tutela do ambiente sem perverter os princípios tradicionais do direito penal (no Código Penal apenas ficariam crimes de dano e de perigo concreto).

Mas não é isto o que temos actualmente no Código Penal.

Isto é, o legislador penal entendeu que o ambiente vale de tal modo, que vale desacompanhado do perigo de lesão ou do dano para bens individuais.

A partir de 1995, mas em todo o caso sem ferir a lógica de subsidiariedade a que nos referimos, e que obriga a uma certa contenção incriminatória, o Código Penal consagra dois crimes puramente ecológicos: o artigo 278.º (crime de danos contra o ambiente) e o artigo 279.º (crime de poluição).

Ora o que se pode dizer sobre estas duas disposições?

Em primeiro lugar, trata-se de crimes de perigo comum, isto é, de crimes que não atingem directamente bens individuais, mas bens da colectividade em geral, a natureza entendida como bem da colectividade, e o direito a um ambiente são por parte de "todos", inclusivamente por parte de gerações vindouras, estando normalmente em causa condutas altamente arriscadas, perigosas, e próprias de uma sociedade de risco, altamente industrializada e técnica.

O que não quer dizer que o legislador penal tenha ignorado a possibilidade da criação de um perigo directo para bens individuais através, por exemplo, da poluição, tendo sido prevista esta hipótese no artigo 280.º do Código Penal, que é um crime de perigo concreto (supõe-se a criação de um perigo para a vida, a integridade física ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado).

Estes tipos legais de crime são crimes de desobediência qualificada.

Isto é: para se poder falar de um dano contra a natureza, para se preencher o tipo legal de crime, é necessário um dano ecológico – o resultado – e, ao mesmo tempo, um desrespeito pelas "disposições legais e regulamentares" que protegem a fauna, a flora, o habitat natural ou os recursos do subsolo.

Relativamente ao dano, ou ao prejuízo causado, o legislador penal, e na sequência da lógica de subsidiariedade de que falámos, exige que a eliminação de exemplares de fauna ou flora, a destruição de habitat natural ou o esgotamento de recursos do subsolo, seja "grave", definindo dentro do possível essa gravidade.

Da mesma forma, e em relação ao crime de poluição, é necessário que a poluição das águas, dos solos, do ar, ou a poluição sonora, ocorra em "medida inadmissível", o que, de acordo com o n.º 3 do artigo 279.º, fica dependente da violação das prescrições das autoridades competentes.

Aqui as dificuldades interpretativas são maiores, já que não basta "poluir", nem basta a violação das regras legais, mas exige-se a violação de prescrições e limitações impostas pela administração (licenças, autorizações, proibições, etc.) em conformidade com disposições legais e regulamentares existentes (se a administração não regula não há crime; como não há crime se a licença ou a autorização emitida não está em conformidade com a disposição legal; já não é necessária a comunicação ao particular embora deste modo possa ficar melhor especificado o tipo de deveres que recai sobre eles).

O que não anda bem na tutela penal do ambiente?

Desde logo, a legislação penal existente não tem grande aplicação uma vez que os agentes poluidores não são, por princípio, pessoas individuais, mas colectivas.

Além disso, fala-se de indeterminação dos conceitos usados e de violação do princípio da legalidade em relação ao que é grave e inadmissível.

Claro que pode dizer-se que é impossível ao legislador penal em certas matérias, nas quais se incluem as agressões ao ambiente, regular em pormenor e exaustivamente, dada a sua complexidade técnica, e que é por essa razão que a norma penal chama disposições legais e limitações administrativas como forma de definir o seu conteúdo.

Sucede que neste plano a lei não foi muito feliz, desde logo, porque se poderia entender que se o que se tutela é o ambiente a definição da lesão poderia ficar livre de limitações administrativas e, por outro lado, porque a articulação entre a lei e os actos administrativos não é a melhor.

Por exemplo, em relação ao artigo 279.º do Código Penal, a poluição em medida inadmissível depende da violação de uma autorização ou acto administrativo emanado em conformidade com disposições legais, o que supõe a existência de uma administração séria, eficiente, atenta, dotada dos meios humanos e financeiros necessários, e o que, sabemos, está longe de ser verdade em muitas situações.

Dever-se-ia, porventura, ter previsto a possibilidade da violação directa da lei.

Problemático é também o relacionamento das normas entre si.

Quando o artigo 280.º do Código Penal proíbe e pune a criação de um perigo concreto para as pessoas através de poluição, exige, ou não exige, a medida inadmissível de poluição a que se refere o artigo 279.º?

E como se resolvem todos os problemas evidentes de causalidade que aqui se suscitam?

Ainda se pode dizer que as sanções previstas não são suficientemente severas (os danos à natureza são punidos de um mês até 3 anos de prisão ou multa de 10 a 600 dias, no caso de dolo; em caso de negligência a punição vai até 1 ano ou 360 dias de multa; não há punição para a tentativa; vale o mesmo para o crime de poluição, sendo agravadas as molduras penais nos casos do artigo 280.º).

Ao nível das contra-ordenações, as normas que transpuseram as Directivas Comunitárias previam coimas de montante relativamente incoerente que não reflectiam a gravidade da violação ambiental a punir.

Isso sucedia porque o Governo se manteve dentro dos valores estabelecidos para as coimas pelo direito de mera ordenação social, o que já não sucede na Lei-Quadro das contra-ordenações ambientais publicada em finais de Agosto de 2006.

Esta lei modifica, aumentando-o, o valor das coimas que pode atingir os 2,5 milhões de euros, e fica associada, não ao regime geral das contra-ordenações, mas a um quadro próprio de contra-ordenações ambientais que as divide em leves, graves e muito graves.

Cria-se também um cadastro nacional das contra-ordenações, que contará com um registo nacional dos infractores, e que será gerido pela Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, e dele constará o registo das sanções e medidas cautelares aplicáveis em processos de contra-ordenações e as respectivas decisões judiciais.

Ainda se contempla a criação de um Fundo de Intervenção Ambiental constituído com 50% das receitas das coimas aplicadas aos infractores, destinado a reparar danos resultantes de actividades lesivas para o ambiente, designadamente em casos em que os infractores não podem ressarcir em tempo útil (também catástrofes naturais ou desastres de origem indeterminada) e que se espera que entre em funcionamento até ao final do ano de 2006.

A restante receita das coimas deverá ser repartida pela autoridade que as aplica (25%), as entidades autuantes (15%) e o Estado (10%).

O que se prevê que venha a mudar no direito penal do ambiente?

Através desta Lei-Quadro cria-se um direito do ambiente autónomo, de natureza administrativa, que se deixa amplamente justificar pela comprovação de que as normas penais já existentes neste âmbito não só não têm grande aplicação – isto é, são em grande medida direito penal simbólico – como têm apenas a seu cargo a tutela do ambiente contra agressões particularmente "graves" (não lhes cabe em toda a linha a tutela de gerações futuras).

Mas a tutela penal apesar de tudo terá que ser reforçada.

Vamos começar pela responsabilidade penal das pessoas colectivas cuja consagração foi considerada fundamental para prevenir actividades especialmente danosas.

A revisão do Código Penal em curso que já faz parte de uma proposta de lei do Governo aprovada em Conselho de Ministros a 27 de Abril de 2006, a ser apresentada à Assembleia da República, estabelece (no seu artigo 11.º) que as pessoas colectivas podem ser responsabilizadas por determinados crimes estabelecidos no n.º 2 desta disposição (porque nem todos os crimes podem ser praticados por pessoas colectivas), e entre os quais se incluem os crimes contra o ambiente.

Para responsabilizar a pessoa colectiva é necessário que se cumpram determinados requisitos ou pressupostos:

1. O facto deve ter sido praticado em nome da pessoa colectiva e no interesse colectivo;
2. Por pessoas que nelas ocupem uma posição de liderança que passam a ser subsidiariamente responsáveis pelo pagamento das multas a que a pessoa colectiva seja condenada em determinados casos;
3. A responsabilidade da pessoa colectiva é excluída quando o agente tiver actuado contra ordens ou instruções expressas de quem de direito;
4. A responsabilidade das pessoas colectivas não exclui a responsabilidade individual dos respectivos agentes.

Que penas se podem aplicar às pessoas colectivas?

As penas principais aplicáveis serão a pena de multa e a de dissolução (quando a pessoa colectiva tiver sido criada com a intenção exclusiva ou predominante de cometer crimes, ou quando a prática reiterada de tais crimes permitir comprovar que a pessoa colectiva está a ser utilizada para esse efeito por quem ocupa nela posições de liderança).

A moldura da pena de multa irá coincidir, em princípio, com a moldura prevista no tipo legal para a pena de prisão aplicável às pessoas singulares, correspondendo 1 mês de prisão a dez

dias de multa (claro que se a moldura penal relativa às pessoas singulares estiver única ou alternativamente prevista em dias de multa é ela que será aplicável).

Cada dia de multa equivale a um montante que pode ir de 100 euros a 10.000 euros, e que é fixado em termos gerais, tendo em conta a situação económica e financeira da empresa, e os seus encargos com os trabalhadores; no caso de não pagamento procede-se à execução do património da pessoa colectiva ou entidade equiparada.

No entanto, podem ser ainda aplicadas à pessoa colectiva penas acessórias como a injunção judiciária (a obrigação de adoptar determinadas providências designadamente as necessárias para cessar a actividade ilícita ou para evitar as suas consequências sob pena de desobediência), a interdição do exercício da actividade (o tribunal pode decretar a proibição do exercício temporário ou definitivo de certas actividades), a proibição de celebrar contratos (não pode contratar por um período de um a cinco anos com o Estado e demais pessoas colectivas públicas), a privação de direito a subsídios, subvenções ou incentivos (durante um período de um a cinco anos a pessoa colectiva não pode beneficiar de subsídios do Estado ou demais pessoas colectivas públicas), o encerramento de estabelecimento (que pode ser provisório ou definitivo, e que não cessa com a transmissão do estabelecimento, salvo se o adquirente se encontrar de boa fé; não constitui justa causa de despedimento dos trabalhadores ou motivo para o não pagamento das respectivas indemnizações) entre outras.

Também são previstas penas de substituição, como a admoestação, onde a pena de multa não seja superior a x dias, consistindo numa solene advertência oral feita em tribunal a quem represente a pessoa colectiva, a caução de boa conduta, que consiste no pagamento de um determinado montante ao Estado que fica cativo, ou retido, durante um período de um a cinco anos, e que é declarado perdido a favor do Estado se nesse período for praticado novo crime, sendo-lhe restituído caso contrário (se não for paga no prazo fixado o tribunal revoga-a, e aplica a multa), ou a vigilância judiciária (pena de multa não superior a 600 dias) em que o tribunal procede ao acompanhamento da pessoa colectiva através de um representante judicial pelo prazo de 1 a 5 anos, de modo a proceder à fiscalização da actividade que determinou a condenação, e que vai informando o tribunal da evolução da actividade da pessoa colectiva em prazos determinados (também é revogada a medida se a pessoa colectiva cometer crime após a condenação pelo qual seja condenada e se chegar à conclusão que a vigilância judiciária não permitiu atingir as finalidades a que se dirigia).

Prevê-se ainda a publicidade da decisão condenatória em meio de comunicação social e através de edital afixado à porta do estabelecimento ou outro local bem visível ao público.

E agora, ao nível das disposições penais da parte especial do Código Penal que tutelam o ambiente? Introduce-se um crime de incêndio que se consuma independentemente de criação de um perigo concreto (1 a 8 anos) que a verificar-se agrava a responsabilidade do agente (3 a 12 anos).

É punível a negligência, e é criminalizada a conduta daquele que dificultar o combate ao incêndio.

Tratando-se de imputável pode ser aplicada uma medida de segurança intermitente durante os meses de maior risco de ocorrência de fogos.

Para delimitar o âmbito do crime exceptuam-se os trabalhos destinados a combater os incêndios e a proteger a floresta.

Em relação aos crimes ambientais já existentes procurou-se dar-lhes uma dimensão "mais" material, isto é que atendesse mais à poluição e ao dano causado do que à desobediência do agente que, todavia, se continua a exigir.

Assim, a conduta do agente passa a poder ser dirigida contra disposições legais, regulamentares, ou convenções internacionais, ou contra obrigação imposta pela autoridade competente. Isto quer dizer que pode existir a violação directa de uma lei que não tenha sido concretizada através de um acto administrativo (ou sempre que ele seja ilegal).

Tenta-se de igual forma apurar conceitos.

O conceito de dano grave contra a natureza é objecto de modificações destinadas a reforçar a tutela da natureza, tal como a eliminação de número significativo de exemplares de fauna e flora de espécie protegida ou ameaçada de extinção, ou a afectação grave de recursos do subsolo.

Introduz-se um conceito de poluição grave referido ao bem estar das pessoas na fruição da natureza, à utilização de recursos naturais e à disseminação de micro-organismos ou substâncias prejudiciais para o corpo ou saúde exigindo-se a natureza duradoura do prejuízo causado e sofrido na sequência do que se tem entendido como "dano irreversível".

Em relação ao crime de perigo comum previsto no artigo 280.º esclarece-se que não é necessário que a poluição se dê em medida inadmissível tal como o exige o artigo anterior.

É certo que talvez se pudesse ter ido mais longe, por exemplo, através da consagração de tipos legais dirigidos à incriminação de instalações industriais clandestinas causadoras de poluição, muito embora se possa dizer agora, que não à luz da lei anterior, que apesar de não existir uma licença ou uma norma concretizadora da lei que estabelece limites de poluição se pode invocar directamente a lei que os impõe.

A outra possibilidade incriminatória refere-se à omissão por parte de funcionário do inquirido correspondente onde se trate de uma contra-ordenação (vai fiscalizar e descobre uma ilegalidade; ou recebe uma denúncia e não faz nada) porque o crime de prevaricação e denegação de justiça não abrangem este tipo de condutas que se desenvolvem num âmbito administrativo.

Acerca das críticas e propostas de solução apresentadas em relação à revisão da lei penal, e estamos-nos a referir sobretudo à proposta feita pela Quercus, entendemos que em relação ao artigo 278.º do Código Penal, e quando se fala em eliminação de espécies de fauna e flora não faz sentido vir referir a pesca de tainhas ou o abate de pinheiros como hipótese eventualmente a subsumir na alínea a) do n.º 1 deste artigo, simplesmente porque seria necessária a violação de regras administrativas destinadas a proteger nesses termos as referidas espécies.

A não ser que se entenda que o n.º 1 se refere a "qualquer" norma administrativa (é proibido pescar naquele sítio por uma razão alheia à conservação da espécie) haverá necessariamente

hipóteses e situações que não coincidem com a razão de ser da incriminação e não podem ser abrangidas por ela.

Quanto à diferenciação entre espécies protegidas poderá fazer sentido, e será eventualmente de ponderar.

Acerca da redacção a conferir ao artigo 279.º do Código Penal, penso que a referência à saúde, corpo e bem-estar das pessoas não está a ser bem entendida pela Quercus.

Na verdade, quer se entenda que a formulação foi feliz, quer se considere que o não foi, não se pretende dar à norma o sentido de um crime de perigo concreto tal como o do artigo 280.º, mas concretizar a "forma grave", tendo em conta, – como diz o próprio Dr. Paulo Magalhães, que "mediatamente" se está a proteger as pessoas presentes ou futuras através da tutela que é dada ao ambiente.

Isto é: o perigo para elas não tem que ser efectivo, nem é um elemento do tipo legal, mas um apoio interpretativo capaz de permitir concretizar a "gravidade".

Nem por isso o crime deixa de ser ecológico.

Porventura o meio que encontraram para proceder a essa concretização será mais correcto, mas não é substancialmente diferente daquele que é proposto pelo legislador.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



2. Crimes ambientais



José Souto de Moura

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. CRIMES AMBIENTAIS

José Souto de Moura*

1. INTRODUÇÃO
2. A ESTRUTURAÇÃO DOS CRIMES AMBIENTAIS
3. O CRIME DE DANOS CONTRA A NATUREZA
4. O CRIME DE POLUIÇÃO
5. O CRIME DE POLUIÇÃO COM PERIGO COMUM

1. INTRODUÇÃO

Rigorosamente, a temática dos crimes ambientais prende-se, no nosso Código Penal, apenas com as previsões normativas que elegem como bem jurídico-penal tutelado o ambiente. Melhor dizendo, a qualidade do ambiente.

Tal bem jurídico-penal, que deixa de se confundir com a vida, a saúde, ou o património, encontra, como é sabido, cobertura constitucional, no artigo 66.º da Constituição da República. Esta, elege como bem jurídico-constitucional um ambiente com qualidade, considerando, aquele preceito, que todos têm direito "a um ambiente de vida humano, sadio, e ecologicamente equilibrado".

Crimes ambientais puros serão, pois, só, os previstos nos artigos 278.º e 279.º do Código Penal, surgindo o artigo 280.º como típico crime de perigo comum.

O facto de o capítulo em que os três preceitos se integram ser o mesmo e estar epigrafado "Dos crimes de perigo comum", não deve ser usado como argumento para que os crimes dos artigos 278.º e 279.º devam ser considerados crimes pluri-ofensivos.

Aliás, não é por acaso que o artigo 280.º do Código aparece como crime de "Poluição com perigo comum", o que aponta, *a contrario*, para a ideia de que o crime de poluição do artigo 279.º se afastou da lógica dos crimes de perigo comum.

Este preceito tem, porém, uma estrutura que o liga de tal modo ao artigo 279.º que não deixaremos de lhe fazer também referência.

Circunscrito o tema destas nossas breves considerações, procederemos, sobretudo, ao cotejo entre as actuais redacções dos três preceitos mencionados, e as que agora são propostas pelo projecto de reforma do Código.

Em 1982 procedeu-se à criminalização, inédita, da poluição.

Em 1995 introduziu-se o crime de danos contra a natureza.

Na reforma que se realizou agora trata-se basicamente de reforçar a tutela de um bem jurídico que já antes merecera protecção.

* Juiz Conselheiro Jubilado.

Este texto encontra-se publicado na Revista do CEJ – n.º 8.

Quer por se tentar dar uma maior eficácia às previsões penais, quer estendendo o âmbito das condutas com relevância penal, no crime de danos contra a natureza.

A primeira intenção revela-se ao ser colocada, no mesmo pé de igualdade, a violação de normas e a desobediência a ordens concretas da Administração, ou fazendo intervir o conceito de poluição grave.

O segundo propósito está patente no alargamento da protecção da natureza, colocando ao lado da eliminação de espécies protegidas a comercialização dessas mesmas espécies.

Em matéria de política criminal, terá dominado durante décadas um discurso tendencialmente descriminalizador.

Apelando ao princípio segundo o qual a repressão penal se apresenta como *ultima ratio* de qualquer política social, por um lado enfatizou-se a importância de políticas preventivas em certos domínios, secundarizando-se a repressão, e, por outro, procurou-se alargar o âmbito do direito sancionatório ao nível do direito penal administrativo.

Tarefa deste era ainda a progressiva substituição das transgressões e contravenções ainda subsistentes.

Áreas como as dos crimes contra a ordem e tranquilidade públicas, de crimes relacionados com a sexualidade, de infracções atinentes ao consumo e tráfico de estupefacientes, ou da interrupção voluntária da gravidez, estiveram, entre outras, no centro de debates sobre descriminalização.

Só que, em contrapartida, cedo se assistiu a um processo gerador de criminalizações novas, elegendo como crime determinados comportamentos, ou endurecendo a reacção a condutas que já eram crime, por exemplo através do agravamento de penas.

Talvez que quatro sectores específicos possam ilustrar esta tendência.

Em primeiro lugar, a progressiva importância dos direitos humanos, a qual, ligada à internacionalização dos conflitos e das situações carecidas de ajuda humanitária, deram novo impulso ao direito penal internacional.

Depois o sector do terrorismo, concretamente na sua versão fundamentalista islâmica, eclodida depois do 11 de Setembro. A ponto de, ao lado de medidas concretas de endurecimento de reacções, se ter teorizado até sobre um "direito penal do inimigo" (Günther Jakobs).

Vêm a seguir os efeitos dos progressos tecnológicos, que criaram novas formas de serem atingidos bens jurídicos tradicionais. Liberdade, privacidade, bem-estar, saúde etc.

Na verdade, modos cada vez mais sofisticados e complexos de lesar interesses das pessoas obrigaram a eleger previsões penais diferentes.

Por último, o crime democratizou-se, no sentido de que deixou definitivamente de dizer respeito a classes mais ou menos marginais, passando a ser também apanágio de gente bem colocada. E assim, houve que reagir a manifestações várias da chamada criminalidade económica, normalmente organizada e conhecendo cada vez menos fronteiras.

Regressando agora à temática dos crimes contra o ambiente, parece claro que se não assiste a recuo na necessidade da sua repressão, muito pelo contrário, e que tal movimento responderá a necessidades criadas por inovações tecnológicas e pela nova criminalidade económica, dita *white collar*.

A discussão sobre a necessidade de protecção do ambiente enquanto tal, pelo direito penal, parecerá agora ultrapassada.

Passaram 25 anos sobre a entrada em vigor da previsão do crime de poluição, e 12 sobre a do crime de danos contra a natureza.

Apesar de tudo, estamos perante uma reforma em que o legislador poderia ter revisto as suas posições, descriminalizando, ou ter passado ao lado deste tipo de infracções, sem lhes tocar, mas não o fez.

Mais, interveio para alargar o âmbito de aplicação do sistema penal no sector.

Justificam-se então duas palavras sobre a opção de política criminal que lhe está subjacente.

O recurso ao direito penal como modo de intervenção pressupõe uma justificação que assenta, em primeiro lugar, na dignidade penal dos comportamentos.

Tem que haver, pois, um consenso alargado sobre a gravidade das lesões que estejam em causa, colocando-se uma questão de legitimação.

Depois, será preciso que essa intervenção do direito penal se mostre mesmo necessária, já que terá que considerar se sempre subsidiária, e se revele, ainda, eficaz.

A primeira abordagem desta temática passará pela assunção de que não é função do direito penal, no sentido de sua razão de ser, a promoção de uma determinada postura ética perante um interesse social específico, a preservação do ambiente natural.

Ao direito penal compete o condicionamento do comportamento externo dos indivíduos, ao serviço exclusivo do respeito pelos bens jurídico-penais, e não a obtenção da adesão a princípios éticos, ao nível da consciência de cada um.

Ao direito penal competirá quando muito auscultar ou recolher uma determinada ética social e não introduzi-la.

Do mesmo modo se não poderá ignorar a função simbólica de qualquer lei e, portanto, também do direito penal.

Mas também aqui, não podemos eleger essa função como um objectivo. Um direito penal simbólico é um direito penal que se não aplica, e é, portanto, uma contradição consigo mesmo.

Poderá ter efeitos psicológicos, porque o legislador tirará dividendos políticos, de ter criado na opinião pública um efeito tranquilizador e a imagem de alguém decidido e atento.

Também os cidadãos se poderão convencer de que, assim, um determinado problema social está sob controlo.

Mas, claro que tudo isto não deixará de passar de um conjunto de efeitos secundários, e temporários, que a breve trecho se transformarão em desilusão para os cidadãos e descrédito para os políticos.

Por tudo isto, se formou um consenso confortável, quanto à função do direito penal como de defesa de bens jurídicos, só.

Numa perspectiva sociológico-funcionalista, bem jurídico é um interesse que deve ser protegido em nome de uma ordem social que se pretende ver instaurada, aferindo-se a relevância da lesão dos bens jurídicos pela danosidade social dos comportamentos.

Desde já com uma nota que se deve sublinhar.

A danosidade de que falámos transcende o conflito agente-vítima porque atinge o tecido social global, pode haver crimes sem vítima, e se os bens jurídicos têm necessariamente que ter um conteúdo de valor, para o desenvolvimento da pessoa humana em sociedade, tal não implica que os bens jurídicos tenham que ser todos individuais.

É evidente que a realização social do indivíduo pode passar, e passa também, pela protecção de meios que se elevam à categoria de bens eminentemente comunitários, supra-individuais, de que o ambiente pode ser exactamente paradigma.

Isto sem que se ponha em crise qualquer concepção liberal do Estado, de cariz antropocêntrico, como a inscrita na Constituição, nos termos da qual o ponto de passagem obrigatório na eleição de bens jurídicos será, sempre, a selecção de meios de desenvolvimento da personalidade individual, em liberdade e num processo de interacção social.

A funcionalização do bem jurídico a partir da pessoa, e com a legitimação constitucional que, para o ambiente, já vimos que existe, não é, porém, tudo.

Só situações de danosidade social qualificada legitimam a intervenção do direito penal, atento, exactamente, o seu carácter especialmente gravoso.

E, no entanto, o grau de danosidade reputado suficiente para que o comportamento seja considerado crime, não poderá ser possível estabelecer, antecipadamente, em todos os casos, para assim se impor em abstracto ao legislador, do que resultará para este uma inevitável dose de discricionariedade.

O legislador vem entendendo, de há anos a esta parte, que o ambiente merece ser considerado bem jurídico-penal.

Ora, os tempos que correm parecem acentuar a necessidade de preservar o ambiente também pela via criminal.

Nesse sentido aponta a sensibilização que não pára de crescer, na sociedade, para a preservação de certa qualidade de vida, mas, sobretudo, a preocupação, mais recente, com o aquecimento global e a mudança de clima.

Esta, a nota com mais actualidade que, neste ponto, convém acentuar.

Todos temos consciência de que o ambiente foi preocupação, nos últimos anos, para importantes O.N.G., contagiou boa parte da opinião pública, sensibilizou Estados, pelo menos alguns, que se puseram na medida do possível de acordo em encontros internacionais, e ratificaram alguns tratados e convenções.

Surgiram movimentos que se louvam num cerco eco-fundamentalismo verde, cujos pressupostos teóricos se afastam aliás, as mais das vezes, da mencionada visão antropocêntrica.

Também se não esqueceu a "moda verde", que a máquina produtiva acabou por aproveitar, e não deixou de sensibilizar alguns para um problema que pouco lhes dizia.

Tudo isto teve efectivamente lugar, ainda sem se ter bem consciência da dimensão do problema com que realmente nos debatemos.

O impacto massivo da actividade humana sobre a biosfera é hoje considerado, consensualmente, como global.

Acresce que se produz de forma imperceptível e tem consequências não totalmente previsíveis.

Não há local da terra que não apresente hoje sinais de poluentes, e, no entanto, a gestão da protecção ambiental à escala global esbarra sempre com as "sensibilidades" diferentes de certos países, aliás sempre os mesmos.

As populações não se apercebem no seu dia a dia dos efeitos do inquinamento do planeta.

À escala de uma geração humana o aquecimento global é lento, a poluição radioactiva ou a acumulação da contaminação alimentar generalizada, por exemplo, não incomodam no imediato.

As inovações tecnológicas e científicas repousam sobre a verificação do funcionamento de um certo número de mecanismos naturais que se isolaram.

Mas essas inovações, depois de inseridas num determinado meio, vão interagir com outros mecanismos e leis naturais de modo impossível de prever.

Basta referir, por exemplo, que a indústria química terá até ao momento inventado cerca de seis milhões de substâncias. Foram testadas sete mil, e destas, trinta são cancerígenas.

Quanto às outras nada sabemos...

Acontece é que, neste cenário, temos que incluir o problema das alterações do clima, sem dúvida o mais grave com que nos debatemos.

O grau de concentração na atmosfera de dióxido de carbono ronda presentemente as 365 partículas por cada milhão de moléculas de ar.

Desde há centenas de milhares de anos que tal concentração andava entre as 200 e as 280 mil partículas, antes de se assistir à industrialização generalizada.

Se, neste século, como se prevê, a concentração de dióxido de carbono atingir o dobro destes valores, a temperatura subirá em média entre 1,5 e 6 graus.

As consequências para o ambiente não se conhecem em toda a sua extensão, mas serão certamente catastróficas.

Com todas estas considerações não quisemos senão acentuar a ideia de que cada vez mais o ambiente merece ser considerado bem jurídico-penal.

Cada vez mais a sua protecção se mostra imprescindível, porque cada vez mais existe a percepção do comprometimento a prazo da vida sobre a terra.

Pelo menos da vida tal como a conhecemos.

A outra face da questão da criminalização dos atentados contra o ambiente já se não prende, porém, com o juízo que se faça sobre se merecem, de um ponto de vista axiológico, ser penalizados, mas passa para um momento de cariz utilitário ou utilitarista, em que se avalia se vale a pena considerá-los crime.

Esta questão respeita à necessidade da intervenção do direito penal, atento o seu carácter subsidiário.

Prende-se ainda com a eficácia desta intervenção, no sentido de ser apta a produzir efeito útil, e não produzir, noutros campos, consequências especialmente negativas.

A resposta do legislador a estas questões tem sido positiva, estando aqui em causa uma problemática de contornos basicamente políticos.

Há que reconhecer que a questão da eficácia do direito penal tem que ser encarada com prudência, já que interfere directamente com as condições do funcionamento do sistema, as quais não dependem só do trabalho do legislador, quando eleger os comportamentos a considerar crime.

É óbvio que se a Administração em geral, ou as polícias em particular, não intervierem adequadamente, ou se o aparelho judiciário estiver paralisado, de nada servirá a criminalização de comportamentos sejam eles quais forem. E por isso é que a inutilidade da criminalização de comportamentos há-de ser ponderada, face a um sistema que funcione em termos razoáveis, e sobretudo passível de ser aperfeiçoado.

No caso do ambiente, não se poderá olvidar, por um lado, o papel do direito administrativo em geral e do direito penal administrativo em particular, que remete o direito penal para as situações de especial gravidade, como, por outro, se terá que ter em conta que as opções iniciais do legislador se podem abrir a aperfeiçoamentos vários. Foi exactamente desses aperfeiçoamentos que se ocupou a reforma em gestação.

2. A ESTRUTURAÇÃO DOS CRIMES AMBIENTAIS

A opção de se criminalizarem os atentados ao ambiente, ainda que só os mais graves, não está, apesar de tudo, isenta de dificuldades.

Numa perspectiva de política criminal, o legislador é confrontado com a questão da necessidade da criminalização, num primeiro momento, e vezes autorizadas já se têm pronunciado em sentido negativo.

Depois, haverá que optar pela configuração preferível do ilícito em questão, tendo em conta que se está perante interesses colectivos ou difusos, perante um bem jurídico supra-individual, tudo numa área onde o direito administrativo desempenha papel relevante.

O direito penal do ambiente, para além da legitimação constitucional a que já aludimos, deve prestar especial atenção, na ordem jurídica global, ao direito administrativo e, sobretudo, ao direito penal administrativo.

Deixando de lado os actos políticos e as suas especificidades, a Administração actua com a precedência e em conformidade com a lei, pelo que, a forma normal, primeira e decisiva de qualquer política ambiental se implementar é através do direito administrativo.

Na área da protecção do ambiente, a regulamentação dos procedimentos assume um carácter fundamentalmente preventivo, prévio à actividade dos administrados.

As actividades que mais riscos apresentam são relativamente proibidas e em regra licenciáveis, surgindo os agentes administrativos como quem melhor colocado está para zelar pela qualidade do ambiente.

Concedem licenças, fazem vistorias e inspecções, avaliam o impacte das actividades e, portanto, os riscos inerentes.

Ao nível normativo, a produção de regulamentos pela administração também se mostra especialmente conveniente pela sua flexibilidade, assim se adaptando a uma realidade mutável tanto no espaço como com o passar do tempo.

Acontece é que, como já noutro local recordámos, mesmo que a Administração disponha de todos os meios humanos e materiais de que necessita, mesmo que seja actante e rigorosa nos seus procedimentos, sempre se confrontará com quem transgrida.

É, portanto, essencial que exista um sistema sancionatório de carácter punitivo, o qual deve começar por ser de tipo contra-ordenacional.

Na verdade, grande parte das infracções que se cometem no domínio ambiental respeita à violação de regulamentos preventivos.

Neles, a componente ética surge diluída, estando aí em causa, não evidentemente, a sobrevivência, ou as condições elementares de sobrevivência da sociedade, mas tão só a construção de uma certa ordem social, que até podia ser diferente.

Na maior parte das situações, o desvalor da actuação do agente reside numa desobediência e a aplicação da coima, com ou sem sanções acessórias, apresenta vantagens em termos de celeridade.

Ora, ao lado da intervenção do direito penal administrativo, a qual se configura como essencial, a estruturação dogmática dos crimes ambientais tem que traduzir uma relação determinada com a ordem administrativa.

Relação que seria de dependência total, se a Administração não contasse com as contra-ordenações, para ver observadas as suas prescrições, e fosse obrigada a criminalizar os comportamentos, em termos de crimes de desobediência ou de perigo abstracto. Também o

bem jurídico ambiente só indirectamente seria protegido porque, em primeira linha estaria o "plano administrativo do Estado".

Ora, o interesse na tutela dos bens ambientais pré-existe ao interesse institucional, da conformidade com a vontade da Administração em matéria de ambiente.

A total independência entre a ordem administrativa e a penal, também configurável, levaria à previsão dos crimes ambientais como crimes de perigo concreto.

Têm-se objectado a esta via as dificuldades de prova que surgiriam, sobretudo em situações de concausalidade.

Mas, por outro lado, tais crimes de perigo concreto estruturam-se normalmente como crimes pluri-ofensivos em que, à cabeça, são protegidos bens jurídicos como a saúde ou a vida e só mediatamente o ambiente.

A terceira via é obviamente a da dependência moderada do direito penal em relação ao direito administrativo.

Parte-se do princípio de que o meio repressivo fundamental ao serviço da protecção do ambiente é o das contra-ordenações.

Reserva-se o direito penal para os atentados especialmente graves ao ambiente e, na definição de tal gravidade, far-se-ão intervir conceitos indeterminados, dados fornecidos pelos regulamentos administrativos que estipulam quotas ou níveis, ultrapassados os quais se caia sob a alçada penal, ou, então, prever-se-á como pressuposto a intervenção no terreno de agentes administrativos a quem se desobedeceu.

Esta orientação tende a configurar os crimes ambientais, basicamente, como crimes de dano, e tudo nos leva a crer que foi essa a opção do nosso legislador.

Debrucemo-nos agora sobre os crimes ambientais.

3. O CRIME DE DANOS CONTRA A NATUREZA

O núcleo duro da protecção do ambiente tem-se centrado no património natural e não no construído, pelo que os crimes ecológicos se preocupam antes do mais com a protecção da biosfera.

O artigo 278.º do Código Penal vai nesse sentido, surgindo como instrumento de salvaguarda da fauna, da flora, do habitat natural e dos recursos do subsolo.

Se proteger o ambiente é mantê-lo em quotas aceitáveis de qualidade, também conflui nesse sentido o não esgotamento dos recursos naturais.

Mas como o homem não subsistiria se não usasse os recursos da natureza, o que realmente releva são os termos em que se deve processar a exploração desses recursos.

O ponto até onde se pode ir, na exploração dos recursos, será determinado pela ordem jurídica administrativa.

A ultrapassagem do limiar estipulado implicará uma reacção sancionatória, mas, só a criação de uma situação grave em termos de esgotamento de recursos autorizará a criminalização.

Serve para dizer que, estando em causa a preservação de recursos naturais, como bem jurídico subjacente ao artigo 278.º, tal bem jurídico-penal só se mostra atingido, se a preservação da natureza for comprometida para além de certa dimensão.

Ao que cremos, o artigo 278.º foi estruturado como crime de resultado e de dano, prevendo uma conduta típica associada a um resultado também típico:

- Eliminação de exemplares de fauna ou flora;
- Destruição de "habitat" natural;
- Afecção de recursos do subsolo.

Tudo isto com certa dimensão.

Outra questão é a de se apurar, caso por caso, em que medida é que a extensão dos efeitos foi ou não objecto da previsão e vontade do agente, o que nos transportará para a problemática do dolo necessário ou eventual, e eventualmente do erro.

De sublinhar, aliás, que as dificuldades de prova, ao nível do elemento subjectivo do tipo, não terão deixado de estar presentes no pensamento legislativo, que acaba por consagrar, diria que como válvula de segurança, a criminalização da conduta simplesmente negligente, no n.º 3 do preceito.

Quanto à não observação das disposições legais e regulamentares como elemento do tipo, pensamos estar perante um requisito que, não sendo imprescindível integrar na previsão, atendeu basicamente ao circunstancialismo que rodeia em regra este tipo de actuações.

A exploração de recursos da natureza é uma actividade só relativamente proibida.

Teria então que se afastar a criminalização da conduta sempre que a ordem jurídica, globalmente considerada, e sobretudo as previsões legais ou regulamentares da actuação dos administrados, no sector, a autorizassem.

Cremos que o legislador quis aqui prever situações de justificação do facto, tal como paralelamente ocorreu no artigo 276.º do Código ("Instrumentos de escuta telefónica").

Aí se utiliza a expressão "fora das condições legais ou em contrário das prescrições da autoridade competente".

Mas avancemos na análise do preceito.

A expressão "Quem, não observando disposições legais ou regulamentares" é substituída por: "Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições".

Esta última expressão parece querer admitir a possibilidade de o crime de danos contra a natureza surgir com uma estrutura algo mais complexa, porque integrando de facto uma componente de desobediência.

Mas o núcleo do tipo de ilícito mantém-se, a nosso ver, basicamente como crime de dano e de resultado. Continuou a falar-se de eliminação de exemplares de fauna e flora, destruição de "habitat" natural, protegido ou não, e afectação dos recursos do subsolo.

Abandonou-se o requisito relativo à conduta e seu resultado, cifrado só na expressão "de forma grave", e daí as explicitações que o n.º 2 do preceito fornecia, também.

Assim, no respeitante à destruição de espécies de flora e fauna, ao lado da eliminação de espécies protegidas ou ameaçadas de extinção, contemplou-se também a mera eliminação em número significativo de quaisquer espécies, abrangendo, portanto, todas as espécies, mesmo que nocivas.

Pense-se numa praga de insectos ou em espécies vegetais infestantes.

Fica ao critério do intérprete o que deva ser considerado "número significativo", certo que a previsão se tornou, talvez, exageradamente ampla.

Quanto à destruição de "habitat", a mesma passa a ter que ser acompanhada de perdas significativas de espécies de fauna ou flora, ou de quaisquer perdas se se tratar de espécies selvagens legalmente protegidas.

Também aqui o conceito indeterminado "perdas significativas".

A respeito dos recursos do subsolo, se antes se falava em esgotamento ou impedimento da renovação de tais recursos, numa área regional, agora exige-se simplesmente a afectação de recursos do subsolo gravemente.

Caberá ao intérprete, mais uma vez, preencher o conceito de "afecção grave".

No n.º 2 do preceito, vemos contemplado um comportamento novo, que se refere à comercialização ou detenção para comercialização, de exemplares de espécies de fauna ou flora de espécie protegida, vivos ou mortos.

Mas também de qualquer parte ou produto obtido a partir de tais exemplares.

O crime de danos contra a natureza surge assim mais complexo, sem se entender porque é que se não optou pela criação de um preceito autónomo a tal propósito.

Note-se que a previsão deste n.º 2 se furta à exigência do n.º 1 do artigo 278.º, no que respeita à violação de "disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições".

Qualquer espécie protegida, partes dela, ou produtos dela, nunca poderão, aparentemente, ser comercializados.

Será que deixa de se poder, por exemplo, vender certos animais como tigres ou ursos para jardins zoológicos ou circos?

E quanto à venda de artefactos de marfim mesmo que fabricados há longos anos?

A lei não distingue.

Em síntese:

- O preenchimento de elementos do tipo parece agora mais simples porque se ampliaram aqui e ali as previsões;

- A estrutura básica do crime mantém-se, sem embargo de se ter tornado mais complexa, com introdução explícita de uma componente de desobediência, agora tão só eventual;
- O n.º 2 do artigo 278.º torna o tipo legal ainda mais heterogéneo, e sobretudo demasiado abrangente. A ponto de se não ver qual o espaço deixado para as contra-ordenações num seu domínio específico que é o da comercialização.

4. O CRIME DE POLUIÇÃO

O artigo 279.º do Código Penal tinha uma estrutura de tal modo complexa que surgiram posições muito variadas quanto à sua caracterização.

Crime de perigo abstracto-concreto, crime de perigo concreto, crime de desobediência agravado pelo dano, crime de perigo abstracto, até.

Pessoalmente, defendemos que a estrutura especial deste crime apontava mais para um crime de dano, que integrava necessariamente uma componente de desobediência.

Concorria nesse sentido o facto de a previsão ter como núcleo básico uma conduta, e um resultado típicos, cifrados na expressão "quem poluir", ou "quem provocar poluição" "em medida inadmissível".

É sabido que todas as actividades humanas, de uma forma ou de outra, poluem. Daí que não possa ser qualquer poluição que deva ser elevada à categoria de bem jurídico-penal.

Só a poluição de dimensão intolerável é que violará o bem jurídico "qualidade do ambiente", ou "ambiente com quotas razoáveis de qualidade".

Pensámos assim que o resultado típico da acção do agente, a lesão do bem jurídico protegido, se traduziria, nas palavras da lei, em poluição "em medida inadmissível".

Para se saber quando é que se estava perante a tal medida inadmissível, o legislador socorreu-se de um critério multifacetado, que revelava uma importante dependência em relação a previsões normativas próprias do direito administrativo, mas também em relação à própria actuação dos agentes administrativos, no terreno.

Exigiu:

- Que as emissões ou imissões poluentes assumissem natureza e valores determinados,
- Que houvesse disposições legais ou regulamentares que as contemplassem e tivessem sido violadas,
- Que ocorresse a intervenção de uma autoridade competente para impor prescrições ou limitações junto do agente poluidor, e que tal tivesse ainda lugar sob a cominação da aplicação das penas do artigo 279.º.

Entendemos então que o simples desrespeito por normas era insuficiente para que o tipo se mostrasse preenchido e que as prescrições ou limitações de que a lei falava se tinham que traduzir, juridicamente, em actos administrativos.

Desse modo, a inação dos agentes da Administração, por muitas leis e regulamentos que se tivessem violado, impediria o preenchimento do tipo.

Era preciso continuar a poluir depois de ter desobedecido, ao mesmo tempo que uma desobediência desacompanhada de poluição, de poluição com determinadas conotações, se mostrava inócua. Portanto, não era fácil eleger como elemento preponderante, no tipo legal, o dano, ou a desobediência.

A componente "dano" era dada pela poluição, como resultado separável da acção, poluição que, porém, tinha que assumir natureza e grau determinados, sob pena de nem sequer ser contemplada nas disposições normativas que tinham que se mostrar violadas.

A componente desobediência resultava, a seu turno, do desrespeito pelas prescrições e limitações impostas pela autoridade competente.

No pressuposto evidente de que o simples desrespeito de normas não chega para se falar de desobediência em sentido técnico, no domínio penal.

A nova redacção do artigo 279.º como que secundariza a desobediência, já que a prevê como mera possibilidade de preenchimento do tipo, ao lado do desrespeito tão só de normas.

Do mesmo modo que no artigo 278.º, aliás.

Parece, portanto, que, para preenchimento do tipo, deixou de se exigir uma intervenção dos agentes administrativos junto da entidade poluidora.

Mas, sendo assim, a componente dano passa a ter uma importância decisiva que a componente desobediência deixou de ter.

Daí que o crime tivesse passado a ser, agora mais claramente, um crime de dano, embora com uma eventual componente de desobediência.

O tipo legal mantém o seu núcleo duro, delimitando o bem jurídico ambiente com uma referência à biosfera.

À "soma das bases naturais da vida humana".

Contemplou-se no artigo 278.º a protecção da fauna, flora e recursos do subsolo, no que toca à sua exploração.

Do que se tratará no artigo 279.º é de proteger o ambiente a esse nível natural, a que se acrescentou o som, através de quotas que se desejam relativas à respectiva qualidade.

Continuou a deixar-se de fora a conformação do ambiente pelo património construído, ou cultural em geral.

A poluição relevante deixou de ser a poluição "em medida inadmissível" e passou a ser a poluição "de forma grave". Quanto ao que deva ser considerado poluir de forma grave, é o n.º 3 do artigo que o esclarece.

O *quid plus* a acrescentar à poluição para que ela tenha dignidade penal deixou de incluir necessariamente qualquer desobediência.

A ocorrência do crime, salvaguardadas evidentemente as situações de justificação do facto, exige a ocorrência de poluição grave, o que passa, agora, por uma de três consequências:

- Prejuízo duradouro do bem-estar das pessoas na fruição da natureza,
- Impedimento duradouro da utilização de recurso natural,
- Perigo de disseminação de micro-organismo ou substância prejudicial para o corpo ou saúde das pessoas.

Quanto a esta última consequência da poluição, do teor da mesma não resulta que o tipo se transforme em crime de perigo.

É que, aqui, o perigo de que se trata não é um perigo para o bem jurídico protegido.

Acontece é que o dano só se produz, mas produz-se sempre, desde que tenha lugar o perigo de disseminação de micro-organismo ou substância prejudicial para o corpo ou saúde das pessoas.

Assim, o resultado da acção e o dano podem tornar-se penalmente relevantes se, entre outras hipóteses antes enunciadas, se cifrarem em poluição, mais o perigo específico de que se trata aqui.

Em síntese, e no tocante ao crime de poluição:

- O preenchimento do tipo legal surge agora mais fácil;
- Foi secundarizada a componente desobediência, acentuando-se, a meu ver, a natureza da infracção como crime de dano.

5. O CRIME DE POLUIÇÃO COM PERIGO COMUM

Já em face da anterior redacção, do artigo 280.º do Código, era possível ver nele um crime pluri-ofensivo em que o bem jurídico protegido não tinha a ver com o ambiente, pelo menos de forma directa. Como se disse atrás, não se tratava, portanto, de um crime ecológico puro. Os bens jurídicos protegidos seriam aqui a vida, a saúde, o património.

E isto porque, quando no artigo 280.º se remetia para a conduta descrita no n.º 1 do artigo 279.º, como que ficava de fora a definição da medida inadmissível da poluição, que constava do n.º 3 do artigo 279.º.

O legislador, se o quisesse, poderia ter sido mais explícito, fazendo menção expressa, também, ao dito n.º 3.

Mas, a ser assim, a poluição necessária à verificação do tipo do artigo 280.º poderia ser uma poluição em si mesma inócua do ponto de vista penal, o que dificultava a abordagem do artigo 280.º como um crime do artigo 279.º qualificado.

O artigo 280.º não incluía a previsão do artigo 279.º, acrescentando-lhe depois algo.

Esta mesma perspectiva surge agora mais clara.

Na verdade, é sintomático que na nova redacção do artigo 280.º se tenha optado por uma referência muito precisa, só às alíneas do n.º 1 do artigo 279.º e não simplesmente ao n.º 1 do artigo 279.º.

Ora tais alíneas descrevem comportamentos poluidores, mas sem referência à forma grave de actuação, com o conteúdo que se reservou para essa expressão e, portanto, sem relevância penal.

Retomando raciocínio já feito, parece que no artigo 280.º se quis utilizar a poluição como mero instrumento de criação do perigo, não se fazendo dele um tipo qualificado em que, ao tipo matricial, se acrescentou depois o perigo.

E só porque se quis articular o artigo 280.º com o artigo 279.º, daí a sistematização utilizada.

Resta dizer, a final, que de um modo geral, se fizeram avanços importantes de clarificação e operacionalidade nas previsões dos crimes ambientais, restando agora aguardar por uma sua aplicação mais frequente.



**3. A sinistralidade laboral
e a responsabilidade
criminal (Breves notas)**

João Palma Ramos

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. A SINISTRALIDADE LABORAL E A RESPONSABILIDADE CRIMINAL (BREVES NOTAS)

João Palma Ramos*

1. Introdução
 2. Preenchimento do crime do artigo 277º, n.º 1, al. b) – 2.ª parte, 2 e 3, do Código Penal
 3. Questão da autoria nesta criminalidade
 4. Aspectos relacionados com a prova nesta criminalidade
 5. Conclusão
- Referências

1. Introdução

A sinistralidade laboral foi vista, durante algum tempo, como uma fatalidade e também como algo de inevitável. A realização de grandes obras públicas e de grandes empreendimentos, as consequências sociais e económicas que advinham desta sinistralidade levaram a uma crescente preocupação relativamente às condições em que se desenvolvia o trabalho.

A existência de autoridades vocacionadas para a averiguação da existência destas condições, a regulamentação específica destas actividades e a constatação da complexidade de causas que podem estar na origem desta sinistralidade, tudo conjugado levou à mobilização de vários meios para enfrentar este fenómeno.

A sinistralidade laboral era analisada apenas do ponto de vista das relações que se desenvolviam entre empregadores e trabalhadores, sendo certo que aqueles estavam obrigados a transferir a responsabilidade pelos sinistros para companhias seguradoras, às quais incumbia ressarcir as consequências que daí resultavam para o trabalhador ou para as suas famílias.

Nas *origens* desta sinistralidade podem encontrar-se um conjunto de factores, os quais podem ou não concorrer entre si, havendo que ponderar: as condições em que se desenrola a actividade; as condutas humanas praticadas e/ou aquelas que deveriam ser realizadas em função do caso concreto; o respeito ou não das regras regulamentares aplicáveis.

A expansão do *Direito Penal* com a criação de crimes de perigo e a existência de novos bens jurídicos, implicou ao alargamento da sua intervenção em diversas áreas da vida humana onde se impunha a tutela de direitos sociais, culturais e económicos, os quais eram colocados em causa nas sociedades industrializadas, por existirem novos riscos no desenvolvimento da actividade humana.

* Procurador-Geral Adjunto, Inspector do Ministério Público.

Este texto já se encontra publicado no e-book: [Jurisdição Penal e Processual Penal. Jurisdição do Trabalho e da Empresa. Ações de Formação - 2011-2012. Textos dispersos.](#)

Assim sendo, a concepção de que esta matéria revestia apenas natureza laboral, com a existência do eventual incumprimento das regras regulamentares aplicáveis ao caso foi abandonada, com a conseqüente criminalização das condutas violadoras das regras de segurança, como veio a suceder entre nós com o disposto no artigo 277º, n.ºs 1, al. b), 2 e 3, do Código Penal.

Aliás, diga-se, que a tutela dos bens jurídicos em causa nesta norma incriminadora tem como fundamento constitucional o que se encontra previsto no artigo 59º, n.º 1, al. c), da Constituição, relativo à prestação do trabalho em condições de higiene e segurança como direito dos trabalhadores.

2. Preenchimento do crime do artigo 277.º n.ºs 1, al. b) (2.ª parte), 2 e 3, do Código Penal

A verificação dos elementos típicos deste crime envolve várias questões jurídicas as quais advém, em boa parte, de se estar perante um crime de perigo concreto, um crime específico próprio (segundo a qualidade dos autores), um crime omissivo próprio (omissão de um dever de agir e independente do resultado) e um crime de violação de dever.

As regras técnicas aí mencionadas podem ter por fonte a lei, o regulamento ou o uso profissional.

Está-se, deste modo, a conferir protecção penal a normas de direito laboral.

E o preenchimento deste tipo, que é de perigo concreto, tanto pode ter lugar por via de acção como por omissão, sendo discutível que se tenha de recorrer ao disposto no artigo 10.º, n.º 2, do Código Penal.

O perigo é, aqui, o risco de lesão da vida, integridade física ou do património alheio.

Nos crimes de perigo o legislador penal antecipa a punição para um momento anterior ao resultado, porque a prática de certos actos cria um risco de lesão de bens jurídicos relevantes. E quando o tipo legal pode ser violado por pessoa sobre quem recai um dever especial trata-se de um crime específico próprio, em que a qualidade dos agentes ou o dever que sobre eles impende fundamenta a ilicitude.

Trata-se do dever do concreto cumprimento das normas de segurança.

O conceito de *meios* utilizado na lei penal reporta-se aos meios materiais, intelectuais e organizativos, em especial o dever de informação sobre o risco, pois a referida informação é um meio imprescindível para que o trabalho se realize sob os parâmetros adequados de protecção.

Por um lado, a noção de meios para efeitos da norma incriminadora engloba os meios materiais e não materiais, colectivos ou individuais, abrangendo a existência dos meios necessários para que os trabalhadores desempenhem a sua actividade em segurança, com cumprimento das regras aplicáveis.

Mas, por outro lado, parece ser ponto assente que a noção de meios, deve ter como fundamento uma qualquer disposição normativa, relacionada com a segurança no local de trabalho.

3. Questão da autoria nesta criminalidade

No âmbito da chamada responsabilidade criminal da “empresa” podem encontra-se várias soluções, a saber:

- a) Responsabilidade da pessoa colectiva;
 - b) Responsabilidade dos funcionários subalternos;
 - c) Responsabilidade dos órgãos colegiais que coordenam a actividade empresarial.
- Tudo está em saber se ocorre uma repartição dos deveres funcionais (deveres de vigilância e de controle dos riscos) de acordo com a posição que cada membro ocupa. Tudo dependerá da análise da estrutura da organização empresarial e das fontes legais ou instrumentais em que se baseiam esses deveres.

Em suma, deve atender-se à estrutura da empresa em questão, aos deveres funcionais dos agentes e à sua omissão na implementação dos meios necessários para evitar o resultado.

Há que considerar que se trata de crime omissivo de *violação de dever* que não se exige o domínio do facto, bastando a titularidade do dever violado no momento típico do domínio.

Em particular quanto aos *quadros superiores* da empresa, a estes incumbe em primeiro lugar criar os mecanismos de articulação com os quadros inferiores, impendendo sobre eles o domínio funcional organizativo.

A evolução do conceito de autoria imediata no âmbito das organizações, nomeadamente, nas organizações empresariais é matéria que tem vindo a ser desenvolvida por vários autores, nomeadamente por Roxin, propondo-se que os vários tipos de comportamentos no seio da empresa se possam enquadrar na figura da *coautoria*.

A estrutura empresarial com os seus mecanismos de comunicação permite concluir pela existência de um acordo, podendo ser autor *é aquele que intervém em todo o processo de decisão e de execução* nas estruturas da segurança.

Dito doutra forma, são os quadros intermédios nas grandes estruturas empresariais que possuem o conhecimento e a competência técnica necessárias para conformar a execução do facto de uma dada maneira.

Nos casos de **delegação de poderes** não se mostra afastada a possibilidade de responsabilização do quadro superior ou do dirigente da empresa, pois estes têm de facultar aos técnicos os meios necessários para cumprir as medidas de protecção aplicáveis, impendendo sobre aquele o dever de verificar se as funções delegadas estão a ser cumpridas adequadamente.

Esse dever não impende apenas sobre o empresário, mas também sobre aqueles que tenham funções relacionadas com o facultar os meios de segurança para os trabalhadores, desde que essas funções resultem de instrumento idóneo.

A responsabilidade não está restringida à obrigação decorrente da lei laboral, pois engloba a obrigação de facto, desde que tenha ocorrido uma delegação de tarefas relativas às medidas de segurança em pessoas da cadeia hierárquica da estrutura empresarial, onde o delegado “assume a posição de garante”, *podendo existir vários responsáveis*, cuja responsabilidade se apurará segundo o grau de culpabilidade que lhes seja exigível.

A delegação de poderes dá origem a uma nova posição de garante, do “delegado”, a qual pressupõe um acto formal e também o de se facultar os meios económicos e materiais imprescindíveis ao bom desempenho dessas funções.

Estes princípios poderão também ser aplicados aos casos de **subcontratação**, em função da forma como a segurança decorrente desta foi colocada em prática, quais os instrumentos aplicáveis e os meios necessários para o cumprimento das regras de segurança aplicáveis, bem como da efectiva disponibilidade destes relativamente às condições de trabalho.

A questão da **conduta do trabalhador** tem vindo a ser abordada, com reflexos laborais e penais, havendo que distinguir várias situações, em particular as seguintes:

- a) A existência de acção “imprudente” do trabalhador;
- b) A acção “imprudente” do trabalhador em conjugação com a conduta omissiva do empregador ao não fornecer os meios de segurança necessários e exigíveis ao caso;
- c) A acção do trabalhador que contraria as ordens expressas do empregador quanto às regras a cumprir e os meios de protecção a utilizar (conduta temerária).

No entanto, a conduta do trabalhador deve ser analisada e enquadrada com as condições gerais em que a actividade laboral é prestada, na medida em que recai sobre a entidade empregadora o dever de vigiar o cumprimento das regras de segurança, facultando os meios necessários a tal, sob pena de criarem mecanismos de “desresponsabilização” inaceitáveis.

4. Aspectos relacionados com a prova nesta criminalidade

Nesta criminalidade existem aspectos específicos relativos à prova que importa abordar de forma sintética, pela relevância no desfecho do processo judicial.

Na **fase de inquérito** destaca-se o seguinte:

- a) Importância dos actos cautelares e de recolha dos elementos probatórios após o evento, o que envolve a questão da intervenção da ACT (Autoridade para as Condições do Trabalho) e da sua colaboração com os órgãos de polícia criminal;
- b) Reconstituição da forma como se deu o evento, das vítimas envolvidas, local onde ficaram e dos *meios* utilizados na altura do mesmo;
- c) Necessidade da eventual intervenção de especialistas em face das questões técnicas de segurança que se tornam necessárias conhecer para a compreensão da dinâmica dos factos na altura;
- d) Recolha dos elementos necessários para a determinação dos agentes que tiveram participação no sinistro, por acção e/ou por omissão, em particular:
 - Esquema de segurança montado;
 - Existência de comparticipação de vários agentes;
 - Importância das provas documentais nas grandes obras e/ou grandes empresas; e
- e) A forma como o sinistrado actuava e relevo da sua conduta em termos criminais.

Na **fase de julgamento** importa considerar:

- 1) A compreensão do concurso de causas;
- 2) A compreensão das regras de segurança aplicáveis;
- 3) A determinação das regras de segurança violadas;
- 4) A determinação das pessoas que devem ser responsabilizadas criminalmente (a existência de vários intervenientes permite a “diluição” da responsabilidade criminal de cada um deles);
- 5) A determinação do esquema de segurança existente na empresa; e
- 6) O eventual relevo da acção das vítimas para o sinistro.

Também se poderá discutir a relevância no âmbito do processo criminal das decisões proferidas nos **processos de contra-ordenação laboral** eventualmente instaurados na sequência do sinistro por violação das regras legais e regulamentares aplicáveis.

Uma vez que a tramitação destes processos segue autonomamente, há que procurar conciliar os termos da decisão do processo de contra-ordenação com o processo penal.

Desde logo há que verificar se não existe identidade de sujeitos, de factos e de fundamento em ambos os processos sob pena de que, caso tal aconteça, estarmos perante uma situação de “ne bis in idem”.

Na grande maioria dos casos, esta situação não ocorrerá dado que os agentes e os factos do processo de contra-ordenação são distintos daqueles que estão em causa no processo penal.

Uma vez que o processo contraordenacional, por regra, é mais célere, deverá ser ponderada na decisão penal os termos dessa decisão, por ser relevante para a atribuição da responsabilidade criminal no que respeita em particular à forma como eventualmente as regras de segurança aplicáveis foram violadas.

5. Conclusão

A sinistralidade laboral pode ter diversas causas, para ela contribuindo um conjunto de factores, sendo os mais relevantes aqueles que resultam das condutas humanas (activas ou omissivas).

Na confluência dos aspectos relevantes para a compreensão do sinistro laboral é de grande importância determinar *as regras legais, regulamentares e técnicas aplicáveis, a estrutura empresarial existente, a forma como as regras em questão eram respeitadas e os comportamentos que eram exigíveis no caso concreto.*

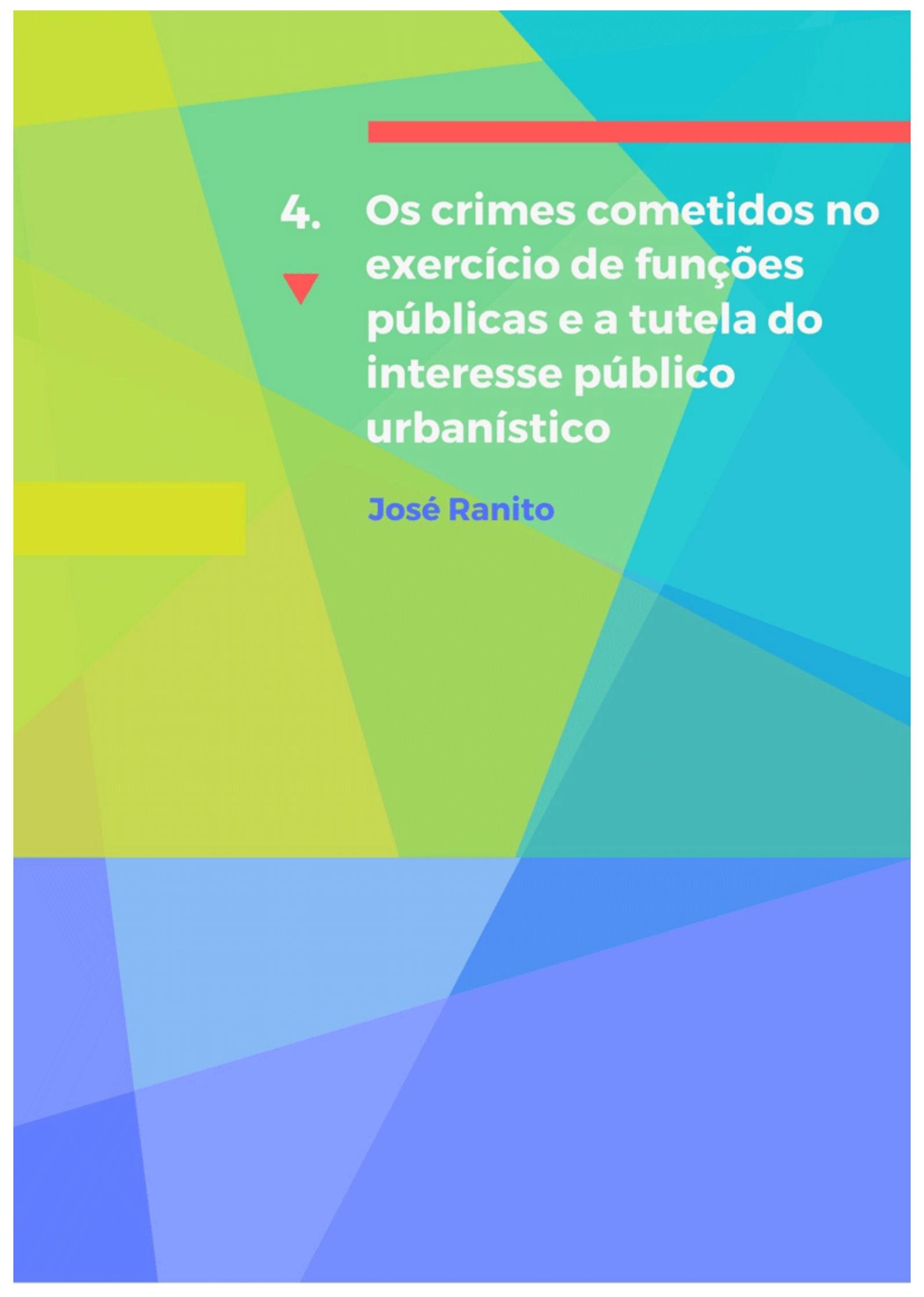
No âmbito do apuramento da responsabilidade criminal há que atender aos sujeitos envolvidos nos factos relevantes, deveres que sobre cada um deles impende e ponderação da dinâmica dos factos e forma como tais deveres, eventualmente, foram violados, donde resultou a criação do perigo típico.

A recolha de provas na fase inicial, logo após o sinistro, poderá ser determinante para a compreensão dos motivos que estiveram na sua base e das pessoas que deverão ser

responsabilizadas criminalmente, com a atribuição rigorosa do grau de culpa e com o enquadramento-jurídico penal adequado.

Referências

- *Circular n.º 19/94 da Procuradoria-Geral da República, de 9/12/94, “Acidentes de trabalho mortais. Instauração de Inquérito”;*
- João Palma Ramos, “Crime de infracção de regras de segurança do artigo 277º, n.º 1, al. b), 2.ª parte do Código Penal – Elementos típicos – Autoria – Estrutura empresarial – Dolo e negligência – Conceitos de Meios”, *Revista do Ministério Público*, n.º 124, pp. 227-253;
- José Ribeiro Albuquerque, “Violação das Regras de Segurança no Trabalho”, *Revista do CEJ*, n.º 14, 2.º Semestre 2010, pp. 193-229;
- Pedro Soares de Albergaria, “A Posição de Garante dos Dirigentes no âmbito da Criminalidade da Empresa”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 9, 4.º, p. 624;
- Pedro Correia Gonçalves, “A Responsabilidade por Omissão dos Administradores e Gestores Empresariais”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 19, 4.º, pp. 529-573;
- Teresa Quintela de Brito, “Responsabilidade criminal de entes colectivos”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 20, 1.º, pp. 41-72;
- Roxin, “El dominio de organización como forma independiente de autoría inmediata”, *Revista de Estudios de la Justicia*, n.º 7, 2006, disponível em <http://www.derecho.uchile.cl/cej/recej/RECEJ%207/EL%20DOMINIO%20DE%20LA%20ORGANIZACION%20COMO%20FORMA%20INDEPENDIENTE%20DE%20AUTORIA%20IMEDIATA.pdf>;
- Rui Patrício, “Apontamentos sobre um crime de perigo comum e concreto complexo”, *Revista do Ministério Público*, n.º 81, pp. 91 e segs.;
- Elena B. Marín de Espinosa Ceballos, “La Responsabilidad Penal en Estructuras Jerárquicamente Organizadas y Complejas”, *Anuario de Derecho Penal Económico y de la Empresa* 1/2011, pp. 59-70;
- Bernard Schünemann, “Responsabilidad penal en el marco de la empresa. Dificultades relativas a la individualización de la imputación”, *Anuario de Derecho Penal e Ciências Penales*, tomo LV, MMII, 2004, pp. 19-38;
- Paula Andrea Ramírez Barbosa, “Determinación de la conducta típica como elemento objetivo de delito contra la seguridad y salud en el trabajo”, *Revista Penal* n.º 19, 2007, pp. 137-151;
- Luís Arroyo Zapatero, “La Protección Penal de la Seguridad en el Trabajo”, 1981, Madrid, disponível em http://www.cienciaspenales.net/portal/page/portal/IDP/AREAS_TEMATICAS/LIBROS_CAPITULOS?p_cod_libro=434.



**4. Os crimes cometidos no
exercício de funções
públicas e a tutela do
interesse público
urbanístico**

José Ranito

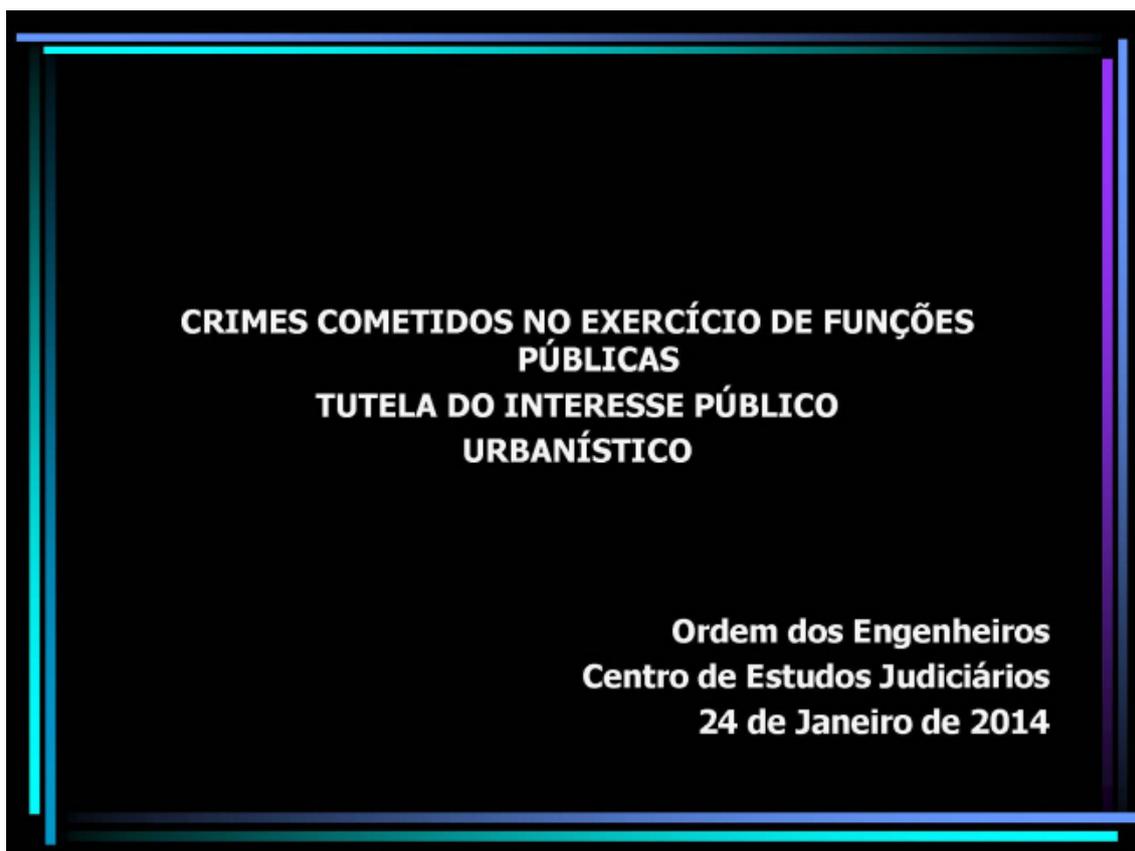
CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. OS CRIMES COMETIDOS NO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E A TUTELA DO INTERESSE PÚBLICO URBANÍSTICO

José Ranito*

Apresentação *Power Point*
Vídeos

Apresentação Power Point



* Procurador da República, Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa.
Esta apresentação já se encontra publicada no e-book: [Urbanismo: vertente penal e contraordenacional – 2014](#).

1961-2007 – solo arável (*indexmundi – Portugal arable land*)

Portugal – 2,5 milhões de hectares para 1,1 milhões.

Arábia Saudita – 1,1 milhões para 3.4 milhões

(dados do Banco Mundial para o preço dos géneros alimentares)

2005 (*European Environment, State and outlook – Comissão Europeia – cit. por Luís Rodrigues – Manual de Crimes Urbanísticos*)

Portugal - 2º lugar dos países europeus com maior aumento de área urbanizada,

Década da 90 (fora rede viária, equipamento, indústria) o **crescimento do parque habitacional, representa o dobro do francês e o triplo do italiano** (Rodrigues Duarte, cit. Por Luís Rodrigues – “evolução do parque habitacional português”).

(Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano 1999) – compara a evolução de área urbanizável mais expressiva em 20 PDM e crescimento de população:

- Almada: PP + 2,77%; PDM + 248%;
- Rio Maior: PP +1,13%; PDM + 178%
- Mesão Frio: PP – 13%; PDM +121%

Imobiliário:

- Única atividade verdadeiramente produtiva (Construção Civil)
- Alavancada com a venda de dinheiro barato (banca)
- Fonte de cobrança de receitas autárquicas – taxas de licenciamento, compensações, e fonte de receita em virtude de impostos com incidência municipal (municípios)

I - Riscos na Administração Pública Local

- 1 – Esfera de atribuições e competências (licenciamento de operações urbanísticas)
- 2 – Novas realidades jurídicas – FII e Reabilitação Urbana
- 3 – Risco de organização;

1. Atribuições e competências das AL

PMOT/atos de conformação legalidade de uso do solo,

- Têm natureza regulamentar – 69º ss. do RJIGT - DL 380/99, de 22.07, na redação do DL 2/2011, de 06.01;
- vinculam entidades públicas e direta e imediatamente particulares – art.º 3º/2
- elaboração compete à CM aprovação à AM – 74º e 79º.
- PDM de elaboração obrigatória, e de referencia dos demais – 84º
- Revisão em cada 10 anos ou por necessidade de adequação – 98º
- Violação – nulidade – 102º RJIGT e 68º RJUE

Licenciamento urbanístico:

RJUE – DL 555/99, de 16.12, na redação do DL 28/2010, de 02.09

(competência de licenciamento, concorrente da Câmara e seu Presidente, delegável e subdelegável -5º, 7º, 8º, 11º, 14º, 16º, 20º, 21º, 24º, 35º, 36º, 44º, 64º, 75º etc.).

PIP (14º)

Loteamento (2º/2, i) constituição de lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e de que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento; /construção/uso de imóveis.

Abordagem da investigação

- analise processos administrativos;
- deteção de inconformidades regulamentares ou legais
- construção da investigação a partir de anomalias
- probabilidade de ilicitude revelada por carga edificativa desconforme – aumento de margens de lucro.
- Identificação de responsáveis (como, por quê e quem).
- promotor/risco construção e comercialização/vs. agente público (funcionário ou TCP).

Dois aspetos relevantes:

Construir o máximo com o menor custo (verbas entregues às AL)

cedências – art.º 44º RJUE (loteamentos) - domínio público municipal – ver PDM;

compensações urbanísticas – 44º;

TRIU – 116º do RJUE.

- cf. parâmetros do PDM (supletivamente portaria 216-B/2008, de 3.03) e regulamentos de taxas municipais aprovados ao abrigo da Lei 53-E/2006, de 24.12, fonte de receita – Lei 73/2013, de 12.09.

Outros riscos em matéria de urbanismo

- 98º do RJIGT (revisão periódica de PDM)
- Processos crime construídos com a identificação de nulidades administrativas, na perspectiva do licenciamento – 68º RGIT (dificuldade de imputação de corrupção:
 - crimes de prevaricação de TCP;
 - abuso de poder
 - atualmente crimes de violação de regras urbanísticas)
- jurisdição administrativa a sancionar com nulidade violações regulamentares - 68º RJUE e 133º/1 do CPA
- incerteza trazida pelo art.º 69º do RJUE - 10 anos
- controle instantâneo dos processos de licenciamento – 8º-A RJUE

Confluência de fatores que potenciam que se desloque a incidência da infração dos processos de licenciamento para a aprovação dos regulamentos que os condicionam, fazendo desaparecer a ilicitude.

Dificuldade de investigação que se terá de debruçar sobre instrumentos onde ocorre multiplicação de intervenientes, colégios decisores e dificuldade de se sindicarem opções estratégicas em normas regulamentares.

Identificação do risco do ilícito como **marcadamente político**.

2 – Novas realidades jurídicas – FII: DL 60/2002, de 20.3, alterado pelo DL 71/2010, de 18.06 – matéria do Anexo II

- **Património autónomo**, no regime de comunhão, com estrutura societária – art.º 2º/2, sem personalidade jurídica – dissociação do património dos investidores, e a gestão económica;
- geridos por sociedades gestoras – SA, com ações nominativas – 6º e 7º, remunerada, com possibilidade de cobrar comissão – 16º.
- **escopo**; captação de investimento (singular ou coletivo) – 24º a 25ºA; instrumento usado por Sociedades Financeiras – FII até 75 MIO tem que ter capital social de 0,5% e no excedente 0,1% - 10º
- O título de investimento designa-se unidade de participação (inominada).

- **Investidor só assume o risco do título** que tem nas mãos, que pode apreciar-se ou depreciar-se, e é livremente transacionável;
- **Não responde por dívidas** do FI ou da sociedade gestora;
- **ativos**: imóveis, liquidez (numerário, depósitos, VM) e participações em sociedades imobiliárias – 25º, 25ºA;
- CMVM apenas dispõe de informação relativa à constituição do FI e sociedade gestora (não quanto aos subscritores).
- domiciliação – sede da gestora do FI (em Portugal operam FI estrangeiros).
- está a ser discutido o passaporte EU para a gestoras, bem como a constituição de FII que se comportem como “master feeders” (atividade exclusiva investimento em FI terceiros).

Risco – marcadamente político (não apenas autárquico);

Concentração de capital;

Endividamento dos municípios (entidades financeiras gestoras de FII);

Oportunidade de negócio onde existe valorização na promoção imobiliária que não coincide com centros urbanos.

2 – reabilitação urbana – DL 307/2009, alterado pela Lei 32/2012, de 14.08

- Flexibilização procedimentos e criação de áreas de RU – 1º

- procedimentos simplificados de controlo prévio de operações urbanísticas – 1º/b.

- frações e edifícios com mais de 30 anos (AU consolidadas e históricas, para melhoria de habitabilidade, património cultural, adaptação de espaços urbanos para os tornar atraentes a funções inovadoras) –art.º 3º e 12º;

- coordenam ou gerem as operações o município ou SEL (9º, 10º, 36º) – designada de SRU se tiver por escopo exclusivo da RU;

Gestão:

- **concessão de reabilitação a privados** – escolha do parceiro obedece ao regime da contratação pública (11º, 42º, 43º)
- **contratos de reabilitação**, também com privados, e que podem **abranger a transferência de propriedade, comercialização e obtenção de proveitos** (11º/4, 42º, 43, podendo incluir a preparação de processos expropriativos).

Gestão cometida a entidade do SEL, presumem-se delegadas - competências em procedimentos de licenciamento e controlo prévio de operações (45º) – incluindo prerrogativas de ordem de demolição, arrendamento forçado, e empreitadas por si diretamente contratadas.

Por delegação expressa – venda forçada, constituição de servidões e expropriação (terrenos, edifícios, frações) com realojamento de 3º de boa-fé (61º e 62º)

- licenciamento quando promovido pela Gestora **isento de controlo prévio (49º).**

- Quando promovido por particular – PC pode delegar na Gestora e esta subdelegar no seu Presidente (44º)

- **incidente sobre imóveis com mais de 30 anos:**

- **não pode haver recusa por desconformidade com normas legais supervenientes, se não as agravarem, e melhorarem segurança e salubridade;**

- **ampliação pode dispensar o cumprimento de norma legal superveniente à construção para melhoria de segurança funcional, construtiva e estrutural, incluindo substituição de edifícios pré-existentes desde que o cumprimento da norma seja desproporcional à vantagem obtida com a desconformidade criada ou agravada (51º).**

- **podem constituir FII.**

- Risco:

- Decisores políticos;
- externalização de poderes públicos:
administradores de empresas do SEL Lei 50/2012, de 3.08.

- SRU – empresas do SEL – art.º 48º/1. al. a), podem desenvolver atividade no mercado de bens e serviços, junto de outros agentes – 49º.

- sujeitas ao controlo do Tribunal de Contas.

- estatuto do Gestor Público Local – DL 8/2012, de 18.1, escolhidos de entre pessoas de comprovada idoneidade e mérito profissional, de entre pessoas com ou sem vínculo à AP. Perfil definido pelo executivo ou por quem os estatutos designem – art.º 12º

- impedimento – 20º e 22º cargos de direção na AP ou empresas concorrentes;

3 – Riscos de organização

- Politização de cargos de direção 1º grau ou intermédias de 1º ou 2º grau (Direções municipais, Direção de Departamento e Chefia de Departamento).

- Relações jurídicas de emprego público, funcionários de carreira que não integram patamares superiores;

- Elementos fundamentais ao processo de decisão fora da AP;

- Regime fixo de incompatibilidades e impedimentos, pretéritos e futuros não acautelado com recrutamento exterior;

- Lei 49/2012, de 29.08 – pessoal dirigente das AL, conjugado com a Lei 2/2004, alterada pela Lei 64/2011

Direção superior 1º grau – concurso dirigido a licenciados com pelo menos 8 anos;

- no caso de não vinculados à AP, aprovação da CM mediante proposta do PCM - 11º Lei 49/2012.

- júri de recrutamento designado pela AM, mediante proposta da CM, podendo integrar não funcionários – 13º Lei 49/2012;

Direção intermédia 1º e 2º grau – concurso dirigido a vinculados, contratados ou designados por tempo indeterminado.

- Caso de deserção ou falta de candidatos com perfil, dirigido a não funcionários – art.º 13º da Lei 49/2012.

II – caracterização dos crimes urbanísticos (Crimes específicos)

1. Elemento subjetivo:

- Móbil económico e ilícito

- Sobre decisões de agentes que exercem funções/poderes públicos

- Interesse público inerente ao cargo submetido a interesses de outra natureza;

- Na área de aproveitamento do espaço urbano

1.a) Dificuldade na identificação do ilícito

falta de cultura urbanística:

Convívio diário com erros, gera familiaridade, tomando-os como corretos;

défice na identificação de clara hierarquia de valores:

ação urbanística está sempre justificada por outra – bairro social num leito de cheia, pode ser ilícito, mas justificado por fins sociais.

dificuldade da justiça criminal, identificação desses valores, ortodoxia da separação de poderes – mandato eleitoral/vs. justiça

desconhecimento da lógica de decisões fora do seu enquadramento

legal – atuação de grupos de interesse que tornam difícil o conhecimento infiltrado tempestivo do escopo e meios de atuação dos agentes do crime;

2. objeto da ação

Procedimento administrativo:

Tese: conjunto de atos para formação da vontade das autoridades públicas

processo necessário para decisão substancialmente legítima

materialmente independente, isenta, equidistante, submetida a interesse público – art.º 5º e 6º do CPA.

Antítese: energia empregue para tornar o processo administrativo numa coleção formal de atos, satisfazendo a legalidade aparente, que dissimula o desvio – interesse público submetido a fins particulares

2. a) Dificuldade de identificação da ação/autoria

imputação pessoal de factos praticados em entes coletivos (decisões colegiais), que se caracterizam pela divisão de trabalho e organização hierárquica;

o agente que domina o facto não é o que o executa e essa é a garantia de sucesso da resolução criminosa.

pareceres técnicos encomendados, ou em que o funcionário é instrumentalizado por erro quanto aos desígnios finais do processo (dependência do funcionário).

- decisões amparadas tecnicamente;
- técnicos e decisores (fundamentais) protegidos pelo "iter processual";

diluído no tempo, por vários mandatos, em que atos lícitos se conjugam com atos desconformes com a Lei

3. Fixação do momento da prática do crime:

- sistemas partidários/interesses económicos – atores políticos escolhidos pela proximidade a centros de poder económico;
- a concertação entre os agentes do crime é tácita (dificuldade na fixação do momento da prática do crime);
- dinâmica de "organização" aos delitos económicos financeiros, nesta área: desaparecimento do paradigma da corrupção como fenómeno dirigido ao enriquecimento predominantemente individual.
- perda do carácter imediato da contrapartida – definição do momento oportuno para a investigação "ótima";
- dissimulação quer das vantagens conseguidas pelo particular, quer das atribuídas ao agente público.

4. Tentativa de superação: autoria em domínios organizados/poder

- Identificação do centro de decisão (não de execução).
- O conceito de autoria corresponde a um tipo penal aberto, sujeito a legalidade;
- para se ser co-autor, nos termos do art.º 26º do CP, não é necessário que se execute. A execução é um pressuposto. Basta que tome parte direta da decisão. Não tendo que estar presente na execução é suficiente que a acompanhe, tendo em vista o seu sucesso;
- o contributo é ilícito não pela execução mas pelo dolo;
- o acordo dos agentes (não se confunde com o dolo) é uma conexão mútua de contributos, ou elemento gregário.

O agente coloca-se na esfera de imputação:

- quando aumenta, cria ou não evita o risco;
- bloqueia o controlo de outros no campo da repartição de poderes e competências;

O princípio da confiança legítima que se acredite que os outros cumprem as suas funções, mas não desonera o cumprimento de deveres próprios;

5. Crimes convocáveis:

Corrupção passiva e ativa: 373º e 374º do CP e 3º, 3ºA e 17 da Lei 34/87 – versão da Lei 41/2010, de 3.09

- lesão: autonomia intencional do Estado (isenção transparência e objetividade)

- crime de dano, de consumação instantânea quando o agente coloca a atuação de funcionário na esfera de "suborno" ou quando terceiro o faz, por via da solicitação, ou aceitação de oferta, direta ou por interposta pessoa. Basta essa solicitação ou aceitação. Exige-se o resultado no plano da negociação.

- É irrelevante para a consumação que o agente pratique ou não o ato pretendido com o acordo criminoso –supressão do antigo 372º/2, em 2001, que previa a especial atenuação de pena para 3 anos se o ato visado não fosse praticado.

- Há consumação com o mercadejar prévio ou subsequente à pratica do ato -373º/1

Agravações por via do valor da vantagem ou da ilicitude do ato visado – art.º 373º/1 e 2, 374ºA, do CP e 19º da Lei 34/87.

recebimento indevido de vantagem – 372º/1 do CP e 16º da Lei 34/87, na redação da Lei 41/2010

modalidade passiva: solicitação/aceitação de vantagem indevida

modalidade ativa: dádiva ou promessa de vantagem.

prescinde-se do plano funcional do agente público.

concretização do bem jurídico autonomia intencional do Estado.

Participação económica em negócio – 377º do Código Penal e 23º da Lei n.º 34/87.

Tónicas:

a) natureza do ato:

negócio jurídico – 377º/1, do Código Penal;

ato jurídico civil – 377º/2 do Código Penal;

b) enquadramento funcional: exercício de competência legal para a prática do ato.

c) elemento subjetivo específico: **intenção de vantagem exterior ao ato/contrato**

d) resultado:

com prejuízo dos interesses funcionalmente protegidos (377º/1 do Código Penal);

sem prejuízo dos interesses funcionalmente protegidos (377º/2, do Código Penal).

Bem jurídico: integridade de funções públicas e património alheio, pela necessidade de um resultado que o demarca da tentativa.

Trafico de influência – art.º 335º do Código Penal

Tónica:

intenção de vantagem: solicitada, prometida ou satisfeita;

para influência de decisão junto de entidades públicas (ausência de intervenção funcional na decisão pretendida).

desde a Lei 59/2007, com diferença na sanção se o fim pretendido foi lícito ou ilícito.

Bem jurídico – antecipação da tutela da autonomia intencional do Estado

Violação de regras urbanísticas – 382ºA do CP e 18ºA da Lei 34/87

- Bem jurídico: interesse geral de defesa do urbanismo (patrimónios ambiental, cultural e natureza), como fator de desenvolvimento humano.
- Crime de dano de consumação formal: não exige que a informação prestada seja a do licenciamento final, abrangendo atos preparatórios.
- Decisão contra norma de direito do urbanismo, com consciência de desconformidade.
- **Prescinde-se de elemento subjetivo específico – concessão de benefício.**
- Assim **distingue-se** do crime de abuso de poder de funcionário, p. no art.º 382º do CP, e do crime de **prevaricação** de titular de cargo político, p. no art.º 11º da Lei 34/87, apresentando-se quanto **a este como menos grave**, pelo grau de lesão do bem jurídico.

Prevaricação – 369º do Código Penal e 11º da Lei 34/87

o ilícito não é igual em ambos os diplomas:

Código Penal: contra direito/realização da justiça – processos de natureza jurisdicional, contra-ordenacional ou disciplinar;

elemento subjetivo específico: condução dolosa contra direito;

agravação: intenção de benefício ou prejuízo de outrem – 369º/2

Na Lei n.º 34/87:

crime contra direito (noção alargada de processo) – Ac. proferido no processo 46747, de 29.02.1996 – caso Costa Freire; posições de Carmo Dias, Marta Dias, cit. Comentário a Leis Penais Extravagantes, Un. Católica, p. 753 .

elemento subjetivo **específico: intenção** de benefício (próprio ou terceiro) ou prejuízo (terceiro)

Violação de regras urbanísticas, participação económica em negócio para altos cargos públicos? Diretores municipais do PU ou GU, os administradores do SEL e se tiverem competências de Licenciamento? Resultado absurdo – STJ 2.3.1994 – espaço de impunidade.

Até 2010 – Lei 34/87, apenas titulares de cargos políticos;

2010 – assimilou o regime de controlo público de riqueza de titulares de cargos políticos (lei 38/83) que contém normas que subjetivamente se aplicam aos **altos cargos públicos**.

3ªA – define-os:

- membros de órgãos executivos de empresas do SEL.
- cargos de direção superior de 1º grau.

A Lei 34/1987 reserva para eles: corrupção, e recebimento indevido de vantagem.

Art.º 1 – consagra os crimes de responsabilidade de altos cargos públicos, não significa que se apresente como norma especial ao CP, leia-se quanto a **todos** os crimes convocáveis para estes sujeitos.

Os três ilícitos apenas têm por efeito agravar a moldura penal inferior com que tais crimes são punidos no CP.

Assim continuam submetidos ao catálogo de crimes do CP por via do disposto no art.º 386/1 al. b) (agentes administrativos para os Diretores municipais) e 386º/2 (gestores de Empresas Públicas), até por força do 386º/4, do mesmo diploma.

Uso da extensão geral de tipicidade – art.º 28º/1, do Código Penal, mesmo nos casos de crimes imputados a titulares de cargos políticos (com sucesso).

discordante quanto ao crime de corrupção passiva, AC. RL proc. 76/10, de 28.9.2011 (Desembargador Carlos Almeida)

III - Investigação

Tópicos de ação:

- Densidade técnica das matérias a exigir acompanhamento efetivo pelo titular (pouca apetência das polícias para trabalhar terreno de direito administrativo/técnico);
 - Gabinete de Recuperação de Ativos – Lei 45/2011, de 24.06
 - Acompanhamento pericial (problemas suscitados em julgamento); tentativa de articulação com a jurisdição administrativa
 - Informação disponível pela atividade do Tribunal de Contas;
- *
- os ilícitos mantém incólume a posição patrimonial/jurídica do particular, situação que se repercute na reação administrativa, a nível da destruição de efeitos de atos ilícitos, pelo princípio da proteção de direitos adquiridos, ou por via indemnizatória – 70º RJUE, e 102º do RJIGT.

Ambiente jurídico:

- construção dos tipos criminais com base em elementos subjetivos específicos – necessidades de prova acrescida.

prática judiciária:

associação de intenção à existência de contrapartida;

insuficiência do processo administrativo anômalo como revelador de intenção;

critérios naturalistas/civilistas na apreciação do acordo de vontades (compromisso de silêncio)

risco da incerteza judicial ao invocar-se o domínio da vontade por domínio da organização;

fixação do objeto de prova, pela realização presidida das principais diligências de recolha de prova pessoal – 356º e 357º do Código de Processo Penal, e art.º 4º da Lei 20/2013.



Vídeos da apresentação

I.



https://educast.fcn.pt/vod/clips/eygili0hm/link_box_h?locale=pt

II.



https://educast.fcn.pt/vod/clips/eygili0ku/link_box_h?locale=pt

Título:
**Alguns tipos de crimes do Código Penal
e de legislação avulsa**

Ano de Publicação: **2021**

ISBN: 978-989-8908-86-5

Série: **TEMAS**

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt