



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

EM DEFESA DA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

RELATÓRIO SÍNTESE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2022



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

EM DEFESA DA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

RELATÓRIO SÍNTESE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2022



I.8.

I. PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

8. DEPARTAMENTO CENTRAL DE CONTENCIOSO DO ESTADO E INTERESSES COLETIVOS E DIFUSOS

8.1. ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E COMPOSIÇÃO

O Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos (DCCEICD) funciona na dependência da PGR e foi criado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, que aprovou o novo Estatuto do Ministério Público (EMP). Os artigos 61.º, 62.º, 63.º e 165.º do EMP densificam as atribuições e competências do Departamento encontrando-se os critérios que norteiam, delimitam e subjazem à intervenção do DCCEICD fixados no [Despacho n.º 2/2020](#), de 8 de janeiro, da Procuradora-Geral da República, ao abrigo do estatuído no n.º 5 do artigo 61.º do EMP.

Continuam a exercer funções no DCCEICD quatro magistrados – três Procuradores-Gerais Adjuntos, tendo um deles funções de direção, e um Procurador da República – apoiados por uma oficial de justiça com a categoria de escrevã adjunta.

O DCCEICD possui competência nacional no âmbito das jurisdições comum e administrativa e mostra-se desenhado como um órgão de coordenação no âmbito da proteção dos interesses coletivos e difusos e da representação judiciária dos interesses patrimoniais do Estado, sendo-lhe também atribuída competência relativa à promoção da uniformização da atividade do MP e de apoio aos respetivos magistrados.

Quanto aos interesses patrimoniais do Estado, a competência para intervenção processual direta do DCCEICD é atribuída mediante decisão do Procurador-Geral da República e depende da verificação de um conjunto de critérios de avaliação casuística, como seja: a manifesta complexidade, o valor particularmente elevado, o caráter inovatório da questão, o seu impacto nacional ou regional ou a necessidade de particular exigência de articulação com a Administração.

No tocante aos interesses coletivos e difusos, ao DCCEICD é conferida competência para assumir a intervenção processual direta quanto a ações destinadas à apreciação de dano com impacto manifesto, relevante e intolerável contra o ambiente, o ordenamento do território, urbanismo e património cultural. Em consequência da extinção do Gabinete de Interesses Coletivos e Difusos (GICD), por fusão com o DCCEICD, este departamento recebeu e passou a acompanhar as temáticas que ali eram seguidas.

8.2. ATIVIDADE

8.2.1. Colaborações

O Departamento, fazendo atuar a sua competência estatutária e na sequência do que já havia sucedido no pretérito, assegurou a articulação com a Administração estadual ambiental *lato sensu*, bem como com as redes ambientais, corporizando também deste modo os Protocolos – que se encontram disponíveis no Portal do MP - firmados entre a PGR e a Administração.

Assim:

- No EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*), no ciclo 2022/2025, que se encontra em curso, o DCCEICD assegura a participação do Ministério Público (MP) na plataforma relativamente às ações reportadas à prioridade *crime ambiental*.
- Quanto à ENPE (*European Network of Prosecutors for the Environment* ou Rede Europeia de Procuradores para o Ambiente), manteve-se a divulgação regular das iniciativas, e, bem assim, a articulação no quadro da elaboração da nova Diretiva Crime Ambiental.
- Relativamente à IMPEL (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law* ou Rede Europeia para a Implementação e Aplicação da Legislação Ambiental) atualmente presidida pela IGAMAOT, o Departamento divulgou e participou na *Conferência Água e Solo* que teve lugar em Lisboa, nos dias 11 e 12 de outubro, dedicada ao Plano de Ação Poluição Zero; na Diretiva da Responsabilidade Ambiental e na nova Diretiva Crime Ambiental - encontrando-se as respetivas apresentações disponíveis *on-line* no [site](#) da IMPEL.
- Manteve-se também a participação do MP na Rede Nacional IMPEL (que congrega as entidades com responsabilidade na aplicação da lei ambiental) – envolvendo vários magistrados que integram a rede nacional contra o crime ambiental – na elaboração do Guia sobre poluição dos recursos hídricos, tendo-se logrado estabilizar uma versão final desse Guia. Por outro lado, acompanhou-se a reunião estratégica e a [conferência anual](#) desta rede nacional.
- O DCCEICD, a convite da IGAMAOT, esteve presente em Bruxelas, em novembro de 2022, na reunião *TAIEX-EIR Multi-country Flagship Workshop on Environmental Compliance and Governance*, cuja agenda se repartiu entre a discussão da proposta de nova Diretiva do Crime Ambiental e as audições sobre a *Iniciativa Emblemática 5: Fazer cumprir a poluição zero em conjunto do Plano de Ação Poluição Zero* – encontrando-se o conteúdo do evento disponível [on-line](#).
- O DCCEICD participou em reunião realizada no quadro da avaliação da OCDE a Portugal relativa a matéria de política ambiental, tendo, entretanto, o respetivo [relatório](#) já sido objeto de divulgação.
- O Departamento prestou contributos para a avaliação do Relator Especial da ONU sobre direitos humanos e ambiente, cujo relatório também já foi divulgado.



- Integrou o painel da Conferência sobre “*Instrumentos Jurídicos de Proteção dos Rios*” organizada pelo Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA) em parceria com a Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP), que se realizou em março em Coimbra.
- Em matéria contraordenacional assinala-se o reforço da articulação do MP com a IGAMAOT, materializado através do [Despacho n.º 4/2022](#) da Procuradora-Geral da República, que robusteceu a articulação institucional já formalizada em 2019.

8.3. INTERESSES COLETIVOS E DIFUSOS

A materialização da ampla competência legalmente conferida ao Ministério Público no tocante à defesa de interesses coletivos e difusos – principalmente no que concerne à defesa do ambiente e do ordenamento do território – exige conhecimentos especializados, pelo que o Departamento, em sede da sua atividade não processual, tem vindo, ao longo dos 3 anos de existência, a eleger como objetivo o de tentar incrementar e difundir informação relacionada com as temáticas do Ambiente e do Ordenamento do Território – não se olvidando, contudo, que estes temas não esgotam a paleta de competências relativa aos interesses difusos.

Com tal propósito, em 2022 o DCCEICD:

- Coorganizou com a IGAMAOT e com a Direção-Geral do Território (DGT) uma sessão de trabalho presencial na PGR relativa a ordenamento do território, em que participaram inspetores da IGAMAOT, técnicos da DGT e procuradores da República;
- Organizou, com a colaboração da Prof. Dra. Carla Amado, em modelo presencial e *on-line*, um ciclo de 14 conferências sobre Direito do Ambiente, que decorreram entre setembro e dezembro de 2022. Em média, participaram 33 Procuradores da República;
- Promoveu a criação de uma rede informal de procuradores contra o crime ambiental, com expressão nacional, no âmbito da qual se realizou, em maio, uma reunião *online* que teve como tema a poluição da água e a deposição de lamas não tratadas no solo, sessão que foi acompanhada por 61 procuradores.

8.3.1. Quanto à atividade processual direta do DCCEICD - e na concretização de um dos seus objetivos primordiais – foram interpostas diversas ações destinadas à defesa de interesses coletivos e difusos. Estão em causa ações particularmente complexas, que implicaram aturado estudo e labor, além de que corporizaram o exercício, pelo Ministério Público, de atribuições não só muito relevantes mas também inusuais.

Neste âmbito destacam-se as seguintes intervenções:

- Pedido de declaração de ilegalidade de normas de um Plano de Pormenor de um Município junto ao Estuário do Tejo;
- Impugnação / condenação de atos administrativos relativos a um hotel no Douro;
- Impugnação de atos administrativos relativos a moradias na barragem da Caniçada;

- Impugnação de licenciamento urbanístico com pedido de condenação à prática de ato devido (demolição de edificado), por violação do Plano de Ordenamento da Albufeira da Régua e Carrapatelo;
- Impugnação de dois licenciamentos urbanísticos com pedido de condenação à prática de ato devido (demolição de edificado), por violação do Regime Jurídico de Proteção das Albufeiras de Águas Públicas (DL 107/2009, de 15 de maio);
- Providências cautelares (três) visando o cumprimento do DL 194/2009, de 20 de agosto (regime jurídico do abastecimento público de água), com fundamento no facto de a água se encontrar imprópria para consumo humano.

Assinala-se o incremento da atividade processual direta do Departamento neste âmbito, em que se registou a propositura de 9 ações no período em referência, que – descontando a finalização de um procedimento cautelar – eleva o número dos processos acompanhados no final do ano para uma pendência total de 14, ou seja, cifrada em mais do dobro das ações vindas do ano de 2021.

A atividade desenvolvida pelo Departamento nestas ações contou, também, com a sua intervenção em 3 recursos, um alegado e dois contra-alegados, apresentação de 7 requerimentos e 4 articulados, além de 2 audiências prévias.

Quadro 12. Ações em defesa da legalidade, interesses coletivos e difusos propostas pelo DCCEICD e outra intervenção processual

Ações vindas do ano anterior	Propostas	Findas com Decisão Favorável	Findas com Decisão Desfavorável	Ações pendentes para o ano seguinte	
6	9	0	1	14	
Tramitação processual					
Requerimentos	Outros articulados	Audiência prévia	Julgamento	Recurso interposto	Recurso respondido
7	4	2	0	1	2

Concomitantemente, foram apreciadas no Departamento várias outras situações decorrentes de denúncia ou de iniciativa própria, e que foram objeto de arquivamento por se haver considerado inexistir fundamento jurídico bastante para se proceder à propositura de ação, nomeadamente:

- Extensão da Linha do Metro de Lisboa e construção da Linha Circular;
- Planos de Urbanização na Serra de Carnaxide, Oeiras;
- Construção de moradia em Ribamar, Lourinhã;
- Construção de Moradia em Paços de Ferreira;
- Construção do hospital CUF Alcântara em Lisboa.



8.4. CONTENCIOSO PATRIMONIAL DO ESTADO

8.4.1. Apoio aos magistrados

Na área do contencioso patrimonial do Estado, o DCCEICD continuou a prestar, de várias formas, apoio a todos os magistrados do MP que o solicitaram, seja no tocante à resolução de dúvidas pontuais, seja quanto à sugestão de seguimento ou tratamento dos assuntos expostos.

8.4.2. Coordenação

O Departamento manteve o estreito acompanhamento da problemática suscitada na jurisdição administrativa quanto à citação do Estado através do seu Centro de Competências Jurídicas (JurisAPP), em aplicação dos artigos 11.º, n.º 1, e 25.º, n.º 4, do CPTA, na redação da Lei n.º 118/2019, de 17.09, cuja inconstitucionalidade foi sistematicamente invocada pelo Ministério Público a nível nacional e veio, entretanto, a ser declarada pelo Tribunal Constitucional (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 794/2022, de 17.11.2022, que declarou a inconstitucionalidade das normas em referência, reafirmada nos seus Acórdãos n.º 796/2022 de 17.11.2022, 876/2022 e 857/2022, de 21.12.2022).

Para o efeito, procedeu-se ao levantamento e análise de cerca de 70 ações administrativas em que tal citação foi incidentalmente questionada, com foco nas subseqüentes decisões judiciais de 1.ª instância e, sendo esse o caso, das decisões dos recursos interpostos para o TCA Norte, TCA Sul, STA e Tribunal Constitucional.

Os resultados apurados foram partilhados e debatidos com os Coordenadores do TCA Norte e Sul.

Procedeu-se ao encerramento do dossiê de acompanhamento (DA) que visava ponderar a intervenção do Departamento para uniformização dos procedimentos relativos à intervenção do Ministério Público no âmbito dos processos de executivos movidos por particulares contra Embaixadas estrangeiras, por da apreciação realizada se ter concluído pela inexistência de fundamento atendível para essa intervenção uniformizadora do Departamento.

Foi apreciado pedido formulado pela Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) tendo em vista a instauração de um amplo e alargado conjunto de ações visando a cobrança de dívidas relativas aos consumos de água e luz de “casas de função” (atribuídas a trabalhadores obrigados a residirem junto dos estabelecimentos prisionais) em todo o País, bem como a regularização das situações de ocupação indevida dessas mesmas “casas de função”.

A instauração dessas ações ficou, no entanto, prejudicada pela aceitação, por parte da DGRSP, das alternativas extrajudiciais que lhe foram propostas para resolução mais célere e muito menos onerosa do litígio.

8.4.3. Pareceres e informações técnicas

O DCCEICD correspondeu ao conjunto de solicitações de análise e parecer sobre várias questões que lhe foram dirigidas, algumas reportados a temáticas complexas e sensíveis, entre os quais avultam os pareceres solicitados pela Procuradoria-Geral da República e por duas Procuradorias-Gerais Regionais.

8.4.4. Intervenções processuais – ações cíveis e administrativas

No domínio da representação judiciária do Estado, o DCCEICD manteve e ampliou a sua intervenção processual direta no conjunto dos processos que lhe foram atribuídos para o efeito tendo tentado uma ação cível – com o valor de 1.800.000,00€ – e contestado duas novas ações administrativas intentadas contra o Estado, estas no valor conjunto de mais de 3 milhões de euros.

Assim, dado que não findou nenhuma das 10 ações antes atribuídas à sua intervenção, transitam para o ano seguinte o total de 13 ações acompanhadas pelo DCCEICD, cujo valor global ascende a 1.693.508.168,21€.

Quadro 13. Contencioso Patrimonial do Estado – Ações com intervenção do DCCEICD

Vindas do ano anterior	Valor (€)	Propostas	Valor (€)	Contestadas	Valor (€)	Valor Total (€)
10	1 688 675 474,26	1	1.800.000,00	2	3.032.693,95	1.693.508.168,21

Foi ainda emitido um Parecer ao abrigo do artigo 85.º do CPTA.

8.4.5. Transações judiciais

O ano em referência registou um total de 37 pareceres e/ou despachos intercalares proferidos pelo Departamento em apreciação das propostas de transação judicial apresentadas em ações cíveis e administrativas em que o Ministério Público assume a representação judiciária do Estado.

8.5. DOSSIÊS MOVIMENTADOS

A dinâmica do trabalho desenvolvido pelo DCCEICD poderá ser aferida pelo volume dos «dossiês de acompanhamento» movimentados anualmente. A este nível cabe salientar que a movimentação registada no ano de 2022 comportou duas tendências diversas: a estabilidade, quanto ao número dos dossiês instaurados, e a muito acentuada redução da pendência global.



Com efeito, o número dos 52 novos dossiês instaurados foi sensivelmente idêntico ao verificado no ano anterior (51) e representa, por isso, uma linha de estabilidade quantitativa das mais recentes intervenções do Departamento nas variadas áreas da sua competência funcional.

No entanto, findaram neste ano 101 dossiês, ou seja, praticamente o dobro dos iniciados, e tal importou a expressiva redução da pendência global transitada para o ano seguinte, que conta agora 98 dossiês, em contraste com os 147 vindos do ano anterior.

Quadro 14. Dossiês de acompanhamento instaurados

Áreas	Com vista a iniciativa/ intervenção processual	Acompanhamento de outros processos	Acompanhamento da participação do MP em atividade extrajudicial	Total
Penal	-	1	0	1
Cível	4	1	3	8
Administrativa e Fiscal	30	-	2	32
Gestão e Organização				11
Total				52

Quadro 15. Dossiês de acompanhamento movimentados

Vindos do ano anterior	Instaurados	Findos	Pendentes para o ano seguinte
147	52	101	98

O valor associado aos dossiês movimentados no Departamento atingiu, em 2022, o montante global de 5.260.899,06€, correspondente à soma dos valores parcelares por áreas (cível, administrativa e outras intervenções) e elevou, assim, o valor associado aos dossiês movimentados ao longo dos três anos da sua existência para um total acumulado de 2.364.450.763,78€.

Assim, será possível verificar que a intervenção do DCCEICD comporta uma dimensão pecuniária consideravelmente superior ao supra indicado valor das 13 ações relativas ao Contencioso do Estado diretamente acompanhadas pelo Departamento (cifrado em 1.693.508.168,21€), pois, além deste, engloba os valores associados às suas demais intervenções.

Quadro 16. Valores associados aos DA movimentados no departamento entre 2020 e 2022

Área	Contra o Estado		Representação do Estado (na qualidade de Autor/Requerente)		Outras Intervenções		Valores totais	
	Total	Valores €	Total	Valores €	Total	Valores €	Total	Valores €
Cível	2	88 952 419,56	3	5 344 000,00	0	-	5	94 296 419,56
Administrativa	10	2 261 120 383,57	18	625 499,09	8	8 408 461,56	36	2 270 154 344,22
Total	12	2 350 072 803,13	21	5 969 499,09	8	8 408 461,56	41	2 364 450 763,78

8.6. QUEIXAS, EXPOSIÇÕES E PEDIDOS DE INTERVENÇÃO

No ano de 2022 verificou-se um aumento do número de mensagens dirigidas ao endereço de correio eletrónico do DCCEICD, por vezes desfasadas das suas atribuições. Ainda assim, após triagem, foram contabilizadas mais de 158 mensagens de correio eletrónico (*e-mail*) dirigidas ao Departamento por particulares (cidadãos ou associações), formulando queixas, exposições e pedidos de intervenção processual, que mereceram apreciação individual e pronta resposta do Departamento, pela mesma via, envolvendo, para tanto e quando necessário, a análise das situações em quadro de um estudo sobre legislação dispersa, ainda que, pontualmente, atenta a temática ou maior relevância das questões, tenha sido entendida a conveniência da sua apreciação em sede de DA instaurado para o efeito.

O DCCEICD tem vindo a divulgar a sua atividade mais relevante através do [micro portal](#) próprio no [Portal do Ministério Público](#), que registou o total de 4.999 visualizações no ano de 2022. Os conteúdos mais vistos foram, precisamente, os relativos às suas intervenções no âmbito da defesa dos interesses coletivos e difusos, sinal claro do crescente interesse do público quanto a esta área temática.

**EM DEFESA DA
LEGALIDADE
DEMOCRÁTICA**