



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

**Vossa referência:** Of. 101/1ª-CACDLG/2018-17-01-18

**Nossa referência:** SAI-GAB (1) 16.03.2018

**Assunto:** aditamento ao n/ofício 51612.18, de 9.02.2018-DA n.º 1433/18. Reenvio do Parecer sobre os Projetos de Lei 656/XIII/3ª (PAN) e 675/XIII/3ª (BE)

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

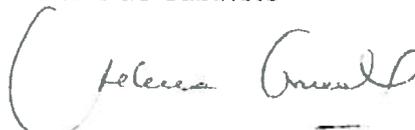
*Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos*

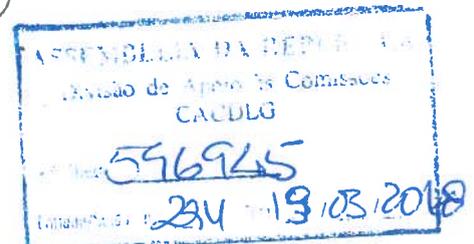
Tenho a honra de solicitar a Vossa Excelência a substituição do documento remetido em anexo ao nosso ofício 51612.18, de 9.02.2018-DA n.º 1433/18 - Parecer sobre os Projetos de Lei 656/XIII/3ª (PAN) e 675/XIII/3ª (BE) - pelo que segue anexo ao presente ofício, uma vez que, através da consulta do sítio da Assembleia da República, se constatou que, por lapso, foi enviado o parecer interno e não o parecer no formato para exterior.

Informo, complementarmente, que ambos os textos têm idêntico teor, divergindo, apenas, conforme acima mencionado, quanto ao respetivo formato.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe de Gabinete

  
Helena Gonçalves







**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL

## **Parecer da Procuradoria-Geral da República**

Projeto de Lei 656/XIII/3ª (PAN) e Projeto de Lei 675/XIII/3ª (BE)

Alterações à Lei-Quadro de Política Criminal (Lei 17/2006, de 23/5) e à Lei de Política Criminal para o Biénio 2017-2019 (Lei 96/2017, de 23 de agosto)

### **I. Pedido**

A Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República remeteu à Procuradoria-Geral da República, com solicitação de emissão de parecer, os Projetos de Lei 656/XIII/3ª e 675/XIII/3ª, apresentados, respetivamente, pela representação Parlamentar do PAN e pelo Grupo Parlamentar do BE, ambos visando a introdução de alterações à Lei-Quadro de Política Criminal (Lei 17/2006, de 23 de maio) e à Lei de Política Criminal para o biénio 2017-2019 (Lei 96/2017, de 23 de agosto).

Em conformidade com o solicitado procede-se a análise dos dois Projetos de Lei.

A análise será efetuada autonomamente, uma vez que não há total coincidência nas alterações propostas, sem prejuízo de, nos casos em que as alterações sejam idênticas, se renovar, no local próprio e a propósito das mesmas, o que tenha já sido afirmado e sugerido quanto à questão.



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

## **II. Alterações Propostas**

### **1. Projeto de Lei 656/XIII/3ª (PAN)**

#### **1.1. Objeto**

De acordo com o art. 1º do Projeto de Lei, a lei que se pretende aprovar «*visa incluir o crime de incêndio florestal no elenco dos “crimes de investigação prioritária”*».

No entanto, no art. 2º é proposta a alteração do art. 10º da Lei - Quadro de Política Criminal (Lei 17/2006, de 23 de maio) e no seu art. 3º é proposta a introdução dos «crimes de incêndio florestal e dos crimes contra o ambiente» no elenco de crimes prioritários da Lei de Política Criminal (Lei 96/2017, de 23 de agosto).

Verifica-se pois, que o objeto da Lei tem um âmbito mais alargado do que o que é delimitado no seu art. 1º, apenas restrito à inclusão do crime de incêndio florestal no elenco dos crimes de investigação prioritária.

Afigura-se, assim, que, de modo a introduzir coerência ao diploma que se pretende seja aprovado e a definir o efetivo objeto do mesmo, se pondere a alteração do art. 1º no sentido de nele se delimitar o concreto âmbito do seu objeto, ali se incluindo as alterações à Lei-Quadro de Política Criminal e a inclusão dos crimes contra o ambiente no elenco dos crimes prioritários, sugerindo-se a seguinte redação:

#### ***Artigo 1º***

##### ***Objeto***

***A presente lei procede:***

- a. À alteração do artigo 10º da Lei 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro de Política Criminal;***



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL

***b. À alteração do artigo 3º da Lei 96/2017, de 23 de agosto, definindo o crime de incêndio florestal e os crimes ambientais como crimes de investigação prioritária.***

## **1.2. Alterações à Lei-Quadro de Política Criminal**

**1.2.1.** Como pressuposto para a introdução de alterações à Lei de Política criminal para o biénio 2107-2019, já vigente e em execução, o Projeto de Lei propõe alteração ao art. 10º da Lei-Quadro de Política Criminal, que regula os termos em que podem ser introduzidas alterações às leis de política criminal, nos seguintes termos:

*1 – A Assembleia da República pode introduzir alterações aos objetivos, prioridades e orientações de política criminal.*

*2 - As alterações previstas no número anterior terão em consideração a precedência da audição prevista no artigo 8.º.*

Na atual redação do art. 10º da Lei 17/2006 a possibilidade de a Assembleia da República introduzir, a proposta do Governo, alterações aos objetivos, prioridades e orientações de política criminal encontra-se sujeita à verificação dos seguintes pressupostos, não cumulativos:

- (i) Início de uma legislatura; ou*
- (ii) Modificação substancial das circunstâncias que fundaram a aprovação da Lei de Política Criminal em vigor.*

As alterações propostas têm, assim, a dupla finalidade de permitir à Assembleia da República a introdução de alterações aos objetivos, prioridades e orientações de política criminal sem sujeição a qualquer pressuposto previamente fixado na lei, e eliminar a dependência de prévia proposta do Governo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

De acordo com o art. 7º da Lei-Quadro, compete ao *Governo, na condução da política geral do país, apresentar à Assembleia da República propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, denominadas leis de política criminal.*

Coerentemente com aquela competência, o art. 10º do mesmo diploma legal previu que a introdução de alterações às leis de política criminal, pela Assembleia da República, dependia de proposta do Governo.

A alteração ora proposta, omitindo qualquer referência à possibilidade de o Governo apresentar proposta de alteração às leis de política criminal, poderá suscitar dúvidas sobre se essa competência de iniciativa se mantém ou se apenas a Assembleia da República poderá ter a iniciativa de introdução dessas alterações.

Ora, salvo melhor opinião, e em termos estritamente jurídicos, afigura-se que o Governo, pelas suas específicas competências em matéria de política criminal, de segurança pública e de monitorização dos fenómenos criminais, não poderá deixar de manter competência de iniciativa em matéria de proposta de introdução de alterações às leis de política criminal que se encontrem em execução.

Em todo o caso, salvo a eventual incoerência que parece resultar entre a previsão legal do nº 1 do art. 7º da Lei-Quadro e a alteração que ora se pretende introduzir, e o entendimento que se perfilha de que se deverá manter a competência de iniciativa do Governo, não se vislumbra qualquer objeção de natureza jurídica a que a Assembleia da República, na ausência de iniciativa governamental, possa apresentar propostas legislativas em matéria de alteração às prioridades de política criminal.

Assim, na hipótese de se manter o propósito de alteração do nº 2 do art. 10º da Lei-Quadro de Política Criminal, sugere-se a seguinte redação para o preceito:

«(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL

***2- As alterações a que se refere o número anterior podem ser da iniciativa da Assembleia da República ou do Governo com precedência da audição prevista no artigo 8º».***

**1.2.2.** O Projeto de Lei pretende também eliminar as condições/pressupostos de que depende a introdução de alterações às leis de política criminal em execução – *no início de nova legislatura ou quando se modifiquem substancialmente as circunstâncias que fundamentaram as prioridades de política criminal em vigor.*

Salvo melhor opinião, as alterações às leis de política criminal no decurso da sua execução deverão ser limitadas a circunstâncias excecionais, fundamentadas em dados objetivos de necessidade e indispensabilidade de priorização da prevenção e investigação de determinados fenómenos criminais não previstos naquela lei.

Só num quadro objetivamente delimitado, fundamentado em circunstâncias concretas da evolução da criminalidade ou de alteração de perspetivas politico-criminais, e em vista a efetivar exigências de prevenção e de repressão, se justificará definir prioridades de política criminal ou alterar as já definidas.

Nessa medida, afigura-se adequado que a introdução de alterações às leis de política criminal em execução devam estar limitadas a pressupostos como os que ora constam do nº 1 do art. 10º da Lei – Quadro de Política Criminal.

Pelo que se sugere possa ser ponderada a manutenção da atual redação daquele preceito.

**1.2.3.** Por outro lado, e com reflexos no teor e justificação das alterações ora propostas pelo Projeto de Lei em análise para a Lei de Política Criminal em execução (Lei 96/2017, de 23 de agosto), cremos dever renovar o que foi já objeto



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

de proposta da Procuradoria-Geral da República no âmbito de anteriores pronúncias sobre a matéria.

Com efeito, a Procuradoria-Geral da República designadamente em sede da audição prevista no art.º 8º da Lei 17/2006, de 23 de maio, e no âmbito da Proposta de Lei para aprovação da Lei de Política Criminal para o biénio 2017-2019, teve já oportunidade de sugerir a ponderação da admissibilidade de definição de prioridades regionais pela Procuradora-Geral da República.

Transcreve-se agora a sugestão apresentada, e que ora se recoloca à consideração da Assembleia da República:

*Nos termos do artigo 13.º da LQPC compete ao Procurador-Geral da República, no âmbito dos inquéritos e das ações de prevenção da competência do Ministério Público, emitir as diretivas, ordens e instruções destinadas a fazer cumprir a lei sobre política criminal.*

*Ora, determinados fenómenos criminais podem estar territorialmente circunscritos (por exemplo fenómenos criminais de zonas costeiras ou de fronteiras terrestres ou tendencialmente localizados em zonas com necessidades intensivas de mão de obra – caso do crime de tráfico de pessoas para exploração laboral), ou temporalmente delimitados (caso típico dos incêndios florestais).*

*Assim, podem justificar-se prioridades regionais que poderão sobrepor-se às prioridades gerais.*

*Na Lei n.º 38/2009, de 28 de julho, a única referência à incidência territorial da criminalidade constava do art.º 24º, inserido nas “Disposições finais e transitórias”, não tendo tal referência normativa sido transposta para a redação da Lei n.º 72/2015.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

*Pugna-se, assim, no sentido de que a aludida referência normativa seja novamente introduzida na nova Lei de Política Criminal, com epígrafe e conteúdo mais preciso, no sentido de clarificar que as diretivas, ordens ou instruções do Procurador-Geral da República, destinadas a fazer cumprir a Lei de Política Criminal podem ter uma incidência territorial específica ou um período delimitado de tempo.*

*Sugere-se, pois, a inclusão de uma norma com o seguinte teor: As diretivas, ordens e instruções emitidas pelo Procurador-Geral da República ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 13.º da Lei-Quadro da Política Criminal, poderão, tendo em conta a especial incidência dos fenómenos criminais, ser territorial ou temporalmente delimitadas.*

### **1.3. Alterações à Lei de Política Criminal para o Biénio 2017-2019**

#### **1.3.1. Crime de incêndio florestal**

O Projeto de Lei, considerando que a gravidade dos crimes de incêndio florestal e das suas consequências o tornam «*absolutamente fundamental ou prioritário*», quer no âmbito da investigação quer no âmbito da prevenção (onde está já incluído na atual LPC), propõe a alteração do artigo 3º da Lei de Política Criminal para o biénio 2017-2019, no sentido de nele incluir aquele crime como de investigação prioritária.

Mais propõe que os crimes contra o ambiente, também apenas definidos como crimes de prevenção prioritária na atual lei, sejam, igualmente, definidos como crimes de investigação prioritária.

Na fundamentação das opções de política criminal aprovadas pela Lei 96/2017, de 23 de agosto, afirmou-se que «*A defesa da floresta como ativo económico e como*



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

*fator de equilíbrio dos ecossistemas, assim como a proteção de pessoas e bens contra incêndios florestais pressupõem, a par de políticas ativas que anulem as condições facilitadoras dos fogos florestais - já concretizadas num conjunto de medidas recentemente aprovadas pelo Governo - a existência e atualização de planos de prevenção de incêndios de etiologia criminosa, assim como uma reação criminal pronta e efetiva».*

Parece resultar destes fundamentos, em especial da referência a «*uma reação criminal pronta e efetiva*», uma intenção legislativa, porém não concretizada, de incluir os crimes de incêndio entre os crimes de investigação prioritária.

Em concreto, não se coloca qualquer objeção à proposta de definição do crime de incêndio como crime de investigação prioritária, não apenas pela incidência anual da ocorrência deste tipo de crime<sup>1</sup>, como também da concreta e grave situação vivenciada no Verão de 2017, e das nefastas consequências que resultaram desse fenómeno, não apenas para o ambiente, como também para e vida, a integridade física e o património das populações afetadas.

Não descurando as exigências de uma reação repressiva *célere e eficaz*, desde logo na identificação dos autores dos factos e na sua investigação, a prevenção deste tipo de criminalidade, atentas as consequências da concretização dos factos, constitui-se como essencial e imprescindível, o que terá justificado a sua inclusão nas prioridades de prevenção.

Por outro lado, importa ponderar que o elenco das prioridades, seja de prevenção seja de investigação, deverá permitir a sua efetiva execução. Sendo, por isso, desaconselhável um alargamento que inviabilize o cumprimento dos objetivos

---

<sup>1</sup> Pese embora entre o ano de 2015 e 2016 se tenha verificado uma descida do número de crimes de incêndio florestal participados (-12,1%), de acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna de 2016.



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

definidos, desde logo quando existam outros instrumentos e mecanismos que permitam ultrapassar a não inclusão de determinados fenómenos criminais no elenco das prioridades de política criminal definidas para um concreto período.

No caso do crime de incêndio florestal a Procuradoria-Geral da República desde há muito que atribuiu prioridade à sua investigação, mantendo vigente documento hierárquico vinculativo para todos os magistrados do Ministério Público – Circular nº 9/08 de 16-06-2008 -, no sentido de que *«Deve ser atribuído carácter urgente aos inquéritos contra pessoas determinadas, por suspeita da prática de factos susceptíveis de integrarem o crime doloso de incêndio florestal, previsto e punível pelo artigo 274º do Código Penal. E de que «Nos termos do artigo 103º, n.º 2, alínea b), do Código de Processo Penal, os actos e diligências relativos aos inquéritos referidos em 1. devem ser praticados durante as férias judiciais».*

Em todo o caso, e como acima se referiu, não há qualquer objeção a que o crime de incêndio florestal possa ser definido, já no âmbito da lei de prioridades de política criminal em vigor, como crime de investigação prioritária.

### **1.3.2. Crimes contra o ambiente**

O Projeto de Lei prevê ainda a definição dos crimes contra o ambiente como crimes de investigação prioritária.

Não existindo também quanto a estes crimes qualquer objeção de princípio à alteração proposta, afigura-se, contudo, que a mesma carece de fundamentação dessa necessidade e indispensabilidade.

A definição das prioridades de política criminal para um determinado período temporal deverão fundamentar-se em dados objetivos de que decorra a necessidade da sua priorização face aos demais fenómenos criminais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

No caso, não se vislumbra que existam razões objetivas ou objetiváveis que, para além da inclusão daqueles crimes no âmbito dos crimes de prevenção prioritária – segmento da maior importância neste tipo de criminalidade –, exijam a sua previsão como crimes de investigação prioritária para efeitos da atual Lei de Política Criminal.

Não se olvida o último acontecimento no Rio Tejo e a importância que a investigação do eventual crime que lhe esteja subjacente ocorra de forma *célere e eficaz*.

No entanto, na ausência de dados objetivos que demandem a necessidade e indispensabilidade de priorização dos crimes contra o ambiente, cremos que deverá ser ponderada a sua inclusão no elenco do art. 3º da Lei 96/2017, de 23 de agosto.

## **2. Projeto de Lei 675/XIII/3ª (BE)**

Ainda que não sejam totalmente coincidentes as alterações propostas, o Projeto de Lei 675/XIII/3ª, tal como o Projeto de Lei 656/XIII/3ª, tem como objeto a aprovação de alterações à Lei-Quadro de Política Criminal e à Lei de Política Criminal para o biénio 2017-2019 – art. 1º.

São, assim, propostas as seguintes alterações:

### **2.1. Alterações à Lei-Quadro de Política Criminal**

É proposta alteração ao nº 2 do art. 10º, de modo a, como referido na Exposição de Motivos, permitir «à Assembleia da República, enquanto órgão de soberania sobre o qual recai, ainda que não exclusivamente, o poder de legislar, cumpra o seu papel».

Com efeito, a alteração proposta elimina a sujeição das alterações às Leis de Política Criminal a prévia proposta do Governo, o que permite à Assembleia da



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL**

República ter iniciativa legislativa em matéria de introdução de alterações àquelas Leis.

Renova-se, quanto a este Projeto de Lei o que acima se referiu relativamente a esta alteração legislativa, no sentido de que, salvo a eventual incoerência que parece resultar entre a previsão legal do nº 1 do art. 7º da Lei-Quadro e a alteração que ora se pretende introduzir, e o entendimento que se perfilha de que se deverá manter a competência de iniciativa do Governo, não se vislumbra qualquer objeção de natureza jurídica a que a Assembleia da República, na ausência de iniciativa governamental, possa apresentar propostas legislativas em matéria de alteração às prioridades de política criminal.

No entanto, pese embora neste projeto se não proponha a alteração do nº 1 do art. 10º, reafirma-se a necessidade de que não deverão restar dúvidas de que o Governo, atenta a sua competência para a condução da política geral do País, deverá manter iniciativa legislativa em matéria de apresentação de propostas de alteração das prioridades definidas nas Leis de Política Criminal.

Sugerindo-se, também, e em conformidade do entendimento exposto, que, no caso de se manter o propósito de alteração do nº 2 do art. 10º, possa ser ponderada a seguinte redação para este normativo:

**«As alterações a que se refere o número anterior podem ser da iniciativa da Assembleia da República ou do Governo com precedência da audição prevista no artigo 8º».**

Dá-se igualmente por reproduzida a sugestão feita no ponto 1.2.3. quanto à ponderação da admissibilidade de definição de prioridades regionais pela Procuradora-Geral da República no âmbito das diretivas de execução das leis de política criminal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

## **2.2. Alterações à Lei de Política Criminal para o Biénio 2017-2019**

O Projeto de Lei propõe a introdução de alteração do artigo 3º da Lei 96/2017, de 23 de agosto, no sentido de incluir o crime de incêndio florestal no elenco dos crimes de investigação prioritária.

Renova-se o que foi já afirmado na apreciação feita ao Projeto Lei 656/XIII/3ª quanto à ausência de qualquer objeção à alteração proposta, no sentido de definir o crime de incêndio florestal como crime de investigação prioritária.

Em todo o caso, reafirmam-se, igualmente, os demais comentários tecidos, quer quanto à essencialidade da prevenção como meio de evitar a concretização de atos criminosos – dolosos ou negligentes – de provocação do incêndio, quer quanto à existência de mecanismos que determinam já a atribuição de natureza urgente à prática de atos processuais em inquéritos que tenham como objeto a investigação daqueles crimes.

\*

Lisboa, 7-2-2018