



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 273/XIV/1ª – CACDLG/2020

Data: 20-05-2020

NU: 655984

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 178/XIV/1ª (CH)

*Caro Presidente,*

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 178/XIV/1ª (CH) – *“Altera o Código Penal no seu artigo 274.º (Incêndio Florestal) agravando as molduras penais aplicáveis aos sujeitos que preenchem os requisitos desta conduta criminosa e introduzindo o artigo 274.º-B, consagrando a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído”*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PCP, do CDS-PP, do PAN e do DURP do CHEGA, na reunião de 20 de maio de 2020, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

*e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### PARECER

**PROJETO DE LEI N.º 178/XIV/1.º (CH) – Altera o Código Penal no seu artigo 274.º (Incêndio Florestal) agravando as molduras penais aplicáveis aos sujeitos que preenchem os requisitos desta conduta criminosa e introduzindo o artigo 274.º – B, consagrando a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído**

#### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

##### **I. a) Nota introdutória**

O deputado único representante do Chega tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 178/XIV/1.º – «Altera o Código Penal no seu artigo 274.º (Incêndio Florestal) agravando as molduras penais aplicáveis aos sujeitos que preenchem os requisitos desta conduta criminosa e introduzindo o artigo 274.º – B, consagrando a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído»**, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, da alínea f) do artigo 8.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O projeto de lei ora em apreço deu entrada, em 7 de janeiro de 2020, tendo sido admitido a 9 de janeiro, nessa mesma data baixando, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Em reunião de 9 de janeiro de 2019, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou a signatária do presente relatório, Deputada Rita Borges Madeira, como relatora.

A iniciativa reúne os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, do n.º 1 do artigo 123.º e do artigo 124.º, todos do RAR. Suscitando-se, na nota técnica, dúvidas quanto ao preenchimento do n.º 1 do artigo 120.º do mesmo RAR, julga-se, porém, que as mesmas não obstam definitivamente à sua admissão, por não contagiarem toda a iniciativa legislativa.

#### **I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

O deputado único representante do Chega tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República um projeto legislativo com vista agravar a moldura penal aplicável ao crime de incêndio, previsto e punido no artigo 274.º-B do Código Penal, bem como a introdução de um novo normativo que preveja a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído.

Na exposição de motivos, o autor da iniciativa refere que se têm “agudizado” os incêndios florestais à escala mundial e nacional. Relativamente ao nível nacional alude-se aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, dos quais resultaram, para além das “perdas de fauna e flora”, “várias dezenas de mortes, centenas de habitações destruídas e milhares de hectares de território ardido”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Seguidamente, é invocado o Relatório Anual de 2018 do Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais, onde Portugal vem referido como o país da União Europeia (EU) com maior área ardida em incêndios florestais”, sendo que, até 30 de setembro de 2019, foram contabilizados “41 mil hectares de área destruída, verificando-se assim uma subida em relação ao período homólogo de 2018”<sup>1</sup>.

Considera o proponente, a par das alterações climáticas, que a “presença de mão criminosa isolada ou reincidente, [é] muitas vezes verificada pela inadequação das actuais normas penais vigentes à realidade em apreço”. Invocam-se, ainda os dados constantes do Relatório Anual de Segurança Interna, designadamente “a detenção de 157 suspeitos do crime de incêndio florestal, bem como a constituição de 1020 arguidos em processos criminais desta natureza”.

Com estes fundamentos, o autor da iniciativa defende a urgência da alteração do Código Penal, “potenciando uma musculada alteração paradigmática, caracterizada por um assertivo e eficaz combate a este drama, quer na sua origem quer na sua reincidência”.

De acordo com a Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia, o proponente pretende:

- Alterar o artigo 274.º do Código Penal, nomeadamente a medida das penas aplicáveis quando o agente pratique as condutas tipificadas nos n.ºs 1, 2, 4, 5, 6 e 7 deste normativo;

---

<sup>1</sup> Consultando o relatório, verifica-se que igualmente se diz: “embora Portugal fosse, mais uma vez, o país com a maior área ardida, a área total foi apenas uma pequena fração da superfície ardida em 2017 e um dos totais mais baixos dos últimos dez anos.”

Disponível em: [https://ec.europa.eu/portugal/news/annual-report-forest-fires-2018\\_pt](https://ec.europa.eu/portugal/news/annual-report-forest-fires-2018_pt)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Prever a possibilidade de ser aplicada ao agente do crime previsto e punido no n.º 1 do artigo 274.º a “pena acessória de indemnização pelos danos causados no exacto valor dos mesmos após o devido apuramento”;

- Aditar:

- a alínea d) ao n.º 2 do artigo 274.º do Código Penal, passando a estar previstas e punidas as ações em que o agente revele “especial perversidade ou indiferença perante os bens jurídicos ameaçados”;
- o artigo 274.º-B, o qual dispõe sobre a forma de operacionalizar o regime sancionatório nos casos em que o agente esteja impossibilitado de “indemnizar o Estado ou os demais lesados pelos danos por si causados, por manifesta ausência de recursos financeiros ou patrimoniais próprios” , prevendo que em sua substituição “aplicar-se-á a obrigatoriedade de, no tempo definido pelo julgador em função da dimensão dos danos verificados em cada caso, trabalhar sem quaisquer contrapartidas para a reflorestação da área ardida e/ou reconstrução do património destruído.”

Relativamente aos requisitos formais, considera-se estarem cumpridas as formalidades da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como Lei Formulário<sup>2</sup>. Porém, na nota elaborada pelos serviços da Assembleia da República, suscitam-se “algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do RAR, que estabelece que *não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados*. Assim, o projeto de lei em análise prevê a *obrigatoriedade de, no tempo definido pelo julgador em função da dimensão dos danos*

---

<sup>2</sup> Na Nota Técnica propõe-se, contudo, a alteração do título da presente iniciativa legislativa por ser extenso e conter uma descrição detalhada do conteúdo do ato,” pelo que se sugere que seja objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.”

Mais se refere que “o projeto de lei em análise não importa qualquer alteração ao artigo 274.º-A do Código Penal, embora o projeto de lei lhe faça expressa referência”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*verificados em cada caso, trabalhar sem quaisquer contrapartidas para a reflorestação da área ardida e/ ou reconstrução do património destruído, ou seja, a prestação de trabalho a favor da comunidade.”*

Ainda de acordo com a análise expendida na Nota Técnica, “a presente iniciativa, além de não prever qualquer participação do arguido na decisão condenatória , estabelece como fundamento de aplicação da pena a *manifesta ausência de recursos financeiros ou patrimoniais próprios do agente criminoso*, o que nos suscita dúvidas relativamente à conformação da norma com o princípio constitucional da igualdade, mais concretamente na dimensão de proibição da discriminação (n.º 2 do artigo 13.º da Constituição), que visa impedir quaisquer diferenciações de tratamento entre os cidadãos baseadas em categorias meramente subjetivas ou em razão dessas categorias, enunciando o n.º 2 do artigo 13.º como ilegítimos um conjunto de fatores de discriminação, de entre os quais a situação económica.”

#### **I. c) Enquadramento constitucional e legal**

A iniciativa em apreço visa agravar a moldura penal aplicável ao crime de incêndio, previsto e punido no artigo 274.º-B do Código Penal, bem como a introdução de um novo normativo que preveja a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O Código Penal, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua atual redação, prevê e pune, no seu artigo 274.º, o crime de incêndio florestal. O artigo<sup>3</sup> em vigor, bem como o artigo seguinte, ambos aqui relevantes, estatuem o seguinte:

#### **Artigo 274.º**

##### ***Incêndio florestal***

*1 - Quem provocar incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*

*2 - Se, através da conduta referida no número anterior, o agente:*

- a) Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado;*
  - b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou*
  - c) Actuar com intenção de obter benefício económico;*
- é punido com pena de prisão de três a doze anos.*

*3 - Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de dois a dez anos.*

*4 - Se a conduta prevista no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.*

*5 - Se a conduta prevista no número anterior for praticada por negligência grosseira ou criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos.*

*6 - Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de um a oito anos.*

*7 - Quem dificultar a extinção dos incêndios referidos nos números anteriores, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combatê-los, é punido com pena de prisão de um a cinco anos.*

*8 - Não é abrangida pelo disposto nos n.ºs 1 a 5 a realização de trabalhos e outras operações que, segundo os conhecimentos e a experiência da técnica florestal, se mostrarem indicados e forem levados a cabo, de acordo com as regras aplicáveis, por pessoa qualificada ou*

---

<sup>3</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4 de setembro, 56/2011, de 15 de novembro, e 94/2017, de 23 de agosto.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*devidamente autorizada, para combater incêndios, prevenir, debelar ou minorar a deterioração do património florestal ou garantir a sua defesa ou conservação.*

9 – (Revogado.)

A alteração de 2017 ao Código Penal, promovida pela [Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto](#), aditou o [artigo 274.º-A ao Código Penal](#), no qual se prevê um regime sancionatório específico para o crime de incêndio florestal tal como se transcreve:

#### **Artigo 274.º-A**

##### **Regime sancionatório**

*1 - A suspensão da execução da pena de prisão e a liberdade condicional podem ser subordinadas à obrigação de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, no período coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.*

*2 - Quando qualquer dos crimes previstos no artigo anterior for cometido por inimputável, a medida de segurança prevista no artigo 91.º pode ser aplicada sob a forma de internamento coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.*

*3 - A suspensão da execução do internamento e a liberdade para prova podem ser subordinadas à obrigação de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, no período coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.*

*4 - Quem praticar crime doloso de incêndio florestal a que devesse aplicar-se concretamente prisão efetiva e tiver cometido anteriormente crime doloso de incêndio florestal a que tenha sido ou seja aplicada pena de prisão efetiva, é punido com uma pena relativamente indeterminada, sempre que a avaliação conjunta dos factos praticados e da personalidade do agente revelar uma acentuada inclinação para a prática deste crime, que persista no momento da condenação.*

*5 - Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1 a 3, à pena relativamente indeterminada é correspondentemente aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 86.º e no artigo 87.º.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em síntese, e conforme resulta do *dossier* “Crime de Incêndio Florestal – Jurisdição Penal, abril de 2018”<sup>4</sup>, da Coleção Formação Contínua do Centro de Estudos Judiciários, as “alterações introduzidas em 2017 têm que ver com a suspensão da execução da pena de prisão, a liberdade condicional, a pena relativamente indeterminada, a suspensão da execução do internamento e a liberdade para prova. Além de terem modificado o regime da medida de segurança de internamento aplicável a agente inimputável por anomalia psíquica que pratique o facto ilícito típico de incêndio florestal. Tais alterações enquadram-se, genericamente, nos objetivos, prioridades e orientações de política-criminal para o biénio 2017-2019, fixados na [Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto](#). Lê-se na fundamentação de tais prioridades e orientações que ‘a defesa da floresta como ativo económico e como fator de equilíbrio dos ecossistemas, assim como a proteção de pessoas e bens contra incêndios florestais pressupõem (...) a existência e atualização de planos de prevenção de incêndios de etiologia criminosa, assim como uma reação criminal pronta e efetiva’. Consequentemente, o crime de incêndio é um crime de prevenção prioritária [alínea m) do artigo 2.º]; as forças de segurança e a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais articulam-se no quadro dos programas de prevenção da reincidência para condenados por crimes de incêndio florestal, nomeadamente no âmbito das medidas de vigilância e acompanhamento a observar nos períodos de maior incidência de fogos (artigo 12.º); compete à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais disponibilizar aos tribunais informação sistematizada sobre os programas existentes, incluindo o seu conteúdo, objetivos e condições de frequência e desenvolver programas específicos de prevenção da reincidência para condenados por crimes de incêndio florestal [alínea c) do artigo 13.º].”.

---

<sup>4</sup> O *dossier* “Crime de Incêndio Florestal – Jurisdição Penal, abril de 2018”, da Coleção Formação Contínua do Centro de Estudos Judiciários, encontra-se disponível na íntegra em [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/penal/eb\\_crime\\_incendioF.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/penal/eb_crime_incendioF.pdf).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Na XII Legislatura, sobre a matéria objeto da iniciativa legislativa em análise, foram apresentados e rejeitados os seguintes projetos de lei:

- Projeto Lei n.º 675/XIII/3.ª (BE) - Alterações à Lei Quadro de Política Criminal e à Lei que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o Biénio de 2017 -2019 considerando o crime de incêndio florestal como crime de investigação prioritária;
- Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª (PAN) - Inclui o crime de incêndio florestal no elenco dos "crimes de investigação prioritária";
- Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª (PAN) - Altera a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal.

Acresce que, na XIII e XIV Legislaturas não foram apresentadas quaisquer petições atinentes à moldura penal do crime de incêndio.

#### I. d) Consultas

Atendendo à matéria objeto da iniciativa foi promovida a consulta escrita, em 12 de fevereiro de 2020, do Conselho Superior da Magistratura (CSM), da Ordem dos Advogados (AO) e do Conselho Superior do Ministério Público. Na presente data, foram já recebidos os pareceres das duas primeiras entidades, que poderão ser consultados a todo o tempo no processo legislativo da iniciativa, disponível eletronicamente<sup>5</sup>, bem como aqueles que forem posteriormente enviados.

No parecer enviado recebido no dia 3 de março de 2020, a Ordem dos Advogados declara que “este Projeto de Lei merece várias objeções, conduzindo ao nosso parecer desfavorável”. Transcrevem-se, em seguida, alguns dos pontos mais relevantes que sustentam tal posição.

---

<sup>5</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44349>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Da análise feita à exposição de motivos e em particular dos dois relatórios aí mencionados, conclui-se o seguinte:

5. Tais argumentos são extraídos, no entanto, de forma isolada do restante contexto do Relatório sobre os Incêndios Florestais relativo ao ano de 2018 e do Relatório Anual de Segurança Interna, estando em contradição com a realidade dos factos aí apresentados, inexistindo quaisquer necessidades de prevenção geral ou especial que justifiquem o agravamento do *ius puniendi* neste domínio, já que se registou uma diminuição do número de incêndios florestais e de área ardida como consequência da aposta do Estado português em ações de prevenção e consciencialização dos cidadãos.

Igualmente, sobre o uso e interpretação que o proponente faz dos dados do Relatório Anual de Segurança Interna, invocando o número de detenções e constituição de arguido:

11. Tais dados estatísticos, por si só, não permitem compreender o número de agentes que efetivamente praticaram o crime de incêndio em Portugal e quais as sanções penais em concreto aplicadas.

12. Deste modo, não se vislumbra qualquer razão de índole político-criminal que justifique o agravamento das molduras penais aplicáveis à prática do crime de incêndio florestal.

No que concerne à proposta legislativa, e naturalmente sem prejuízo da consulta de todo o argumentário, transcrevem-se os seguintes pontos do parecer da OA:

30. Por último, a aplicação da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade depende de prévio consentimento do condenado, não podendo o legislador prever de antemão a sua obrigatoriedade, conforme pretende o Projeto de Lei apresentado, pois a decisão de aplicação desta sanção criminal (que sufragamos ser de substituição da pena de prisão) pertence ao julgador, dependendo da verificação dos pressupostos previstos no artigo 58.º do Código Penal, das circunstâncias do caso concreto e do consentimento do condenado.

31. A previsão da aplicação desta sanção criminal nos termos propostos ofende os mais elementares princípios gerais de aplicação das penas, com respaldo constitucional, designadamente o princípio segundo o qual a aplicação de uma pena não poderá envolver em caso algum e como efeito necessário a perda de direitos civis, profissionais ou políticos, consagrado no n.º 1 do artigo 65.º do Código Penal.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Terminando esta análise da seguinte forma:

34. Em jeito de conclusão, a política criminal enquanto conjunto de soluções normativas destinadas ao eficaz controlo e repressão da criminalidade não pode estar completamente alheada dos factos, nem em absoluta contradição com o sistema axiológico processual penal e constitucional vigente, razão pela qual somos do entendimento de que as alterações legislativas propostas pelo Projeto de Lei N.º 178/XIV/1.ª não merecem acolhimento.

37. Emitindo, por isso, em face do exposto, a Ordem dos Advogados parecer desfavorável ao Projeto de Lei N.º 178/XIV/1.ª apresentado pelo partido CHEGA.

No que concerne ao parecer do Conselho Superior da Magistratura, que deu entrada na Assembleia da República no dia 10 de março de 2020, são aqui igualmente transcritas as conclusões finais, pelas relevantes questões suscitadas:

#### **4. Conclusão**

Em função do exposto, salvo melhor entendimento, o Projecto de Lei n.º 178/XIV/1.ª é merecedor dos seguintes reparos:

a) As molduras penais abstractas dos tipos previstos no n.º 1, n.º 2, n.º 3, n.º 4, n.º 5 e n.º 6 do art.º 274.º do Código Penal não respeitam o princípio da proporcionalidade e bem assim a hierarquia de valores definida no elenco dos direitos, liberdades e garantias, por contraposição aos direitos económicos, sociais e culturais regulados na Constituição da República Portuguesa;

b) Quanto à moldura penal prevista no n.º 7 do mesmo artigo, a opção por fixação do limite mínimo da moldura penal mais próximo do limite máximo, reduzindo o intervalo punitivo, reduz o espaço de determinação concreta da pena por parte do aplicador. Na sistemática do próprio Código, há em regra um espaço de intervenção do aplicador que é proporcional ao limite superior da moldura penal.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

c) No que respeita à criação de uma nova pena acessória, como tal prevista no n.º 1 do art.º 274º, não só pela natureza das penas acessórias, como pelo disposto no art.º 129º do Código Penal, mostra-se, não obstante posição diversa, dogmaticamente incorrecta a criação de uma pena acessória que mais não visa do que regular um dos efeitos da condenação, que o legislador quis afastar de forma expressa do âmbito do direito penal ao prever, no art.º 129º, que a indemnização por perdas e danos emergentes de crime é regulada pela lei civil. Em obediência à coerência intrínseca do ordenamento jurídico deve ser ponderado o afastamento da possibilidade de criação da pena acessória prevista no n.º 1 do art.º 274º do Projecto em apreciação.

d) A redacção constante do art.º 274º-B aditado ao Código Penal, ao prever a aplicação obrigatória ao condenado da prestação de trabalho, sem quaisquer contrapartidas e sem necessidade de consentimento do mesmo, corresponde a uma verdadeira pena de trabalhos forçados, a qual se mostra vedada pelo art.º 4º n.º 2 da CEDH e pelos art.ºs 8º n.º 2 e 25º n.º 2 da CRP.

### PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A relatora signatária do presente relatório reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 178/XIV/1.ª (CH), a qual é, de resto, de «*elaboração facultativa*» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Deputado único representante do Partido Chega apresentou à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 178/XIV/1.ª** – «*Altera o Código Penal no seu artigo 274.º (Incêndio Florestal) agravando as molduras penais aplicáveis aos sujeitos que preenchem os requisitos desta conduta criminosa e introduzindo o artigo 274.º – B,*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*consagrando a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído»;*

2. A iniciativa em apreço visa agravar a moldura penal aplicável ao crime de incêndio, previsto e punido no artigo 274.º-B do Código Penal, bem como a introdução de um novo normativo que preveja a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 178/XIV/1.ª do Chega reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

#### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

*Palácio de S. Bento, 9 de abril de 2020*

**A Deputada Relatora**

**(Rita Borges Madeira)**

**O Presidente da Comissão**

**(Luís Marques Guedes)**

11  
12  
13



**Projeto de Lei n.º 178/XIV/1.ª (CH)**

**Altera o Código Penal no seu artigo 274.º (Incêndio Florestal) agravando as molduras penais aplicáveis aos sujeitos que preencham os requisitos desta conduta criminosa e introduzindo o artigo 274.º – B, consagrando a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído**

Data de admissão: 9 de janeiro de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

**Índice**

**I. Análise da iniciativa**

**II. Enquadramento parlamentar**

**III. Apreciação dos requisitos formais**

**IV. Análise de direito comparado**

**V. Consultas e contributos**

**VI. Avaliação prévia de impacto**

**VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Lia Negrão(DAPLEN), João Sanches (BIB), Pedro Braga de Carvalho (DILP) e Ricardo Pita (DAC)

Data: 22 de janeiro de 2019

## I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa visa agravar a moldura penal aplicável ao crime de incêndio, previsto e punido no artigo 274.º do Código Penal, bem como a introdução de um novo normativo que preveja a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído.

O autor da iniciativa refere que se têm “agudizado” os incêndios florestais à escala nacional e mundial, destacando os incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, dos quais resultaram, para além das “perdas de fauna e flora”, “várias dezenas de mortes, centenas de habitações destruídas e milhares de hectares de território ardido”.

Na exposição de motivos é salientado que, “segundo o Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais, Portugal voltou a ser, em 2018, o país da União Europeia (EU) com maior área ardida em incêndios florestais, contabilizando-se 37.357 hectares arditos, à força de 86 incêndios registados”, sendo que, até 30 de setembro de 2019, foram contabilizados “41 mil hectares de área destruída, verificando-se assim uma subida em relação ao período homólogo de 2018”.

No que tange às causas dos incêndios, o proponente sublinha, a par das alterações climáticas, a “presença de mão criminosa isolada ou reincidente, muitas vezes verificada pela inadequação das actuais normas penais vigentes à realidade em apreço”.

Nesta sequência, o proponente recorda os dados constantes do Relatório Anual de Segurança Interna, designadamente “a detenção de 157 suspeitos do crime de incêndio florestal, bem como a constituição de 1020 arguidos em processos criminais desta natureza”.

Por conseguinte, o autor da iniciativa ressalta a urgência na alteração do Código Penal por si defendida, “potenciando uma musculada alteração paradigmática, caracterizada por um assertivo e eficaz combate a este drama, quer na sua origem quer na sua reincidência”.

Deste modo, o proponente pretende:

- Alterar o artigo 274.º do Código Penal, nomeadamente a medida das penas aplicáveis quando o agente pratique as condutas tipificadas nos n.ºs 1, 2 4, 5, 6 e 7 deste normativo;
- Prever a possibilidade de ser aplicada ao agente do crime previsto e punido no n.º 1 do artigo 274.º a “pena acessória de indemnização pelos danos causados no exacto valor dos mesmos após o devido apuramento”<sup>1</sup>;
- O aditamento da alínea *d*) ao n.º 2 do artigo 274.º do Código Penal, passando a estar previstas e punidas as ações em que o agente revele “especial perversidade ou indiferença perante os bens jurídicos ameaçados”;
- O aditamento do artigo 274.º-B, o qual dispõe sobre a forma de operacionalizar o regime sancionatório nos casos em que o agente esteja impossibilitado de “indemnizar o Estado ou os demais lesados pelos danos por si causados, por manifesta ausência de recursos financeiros ou patrimoniais próprios”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O proponente da iniciativa considera como pena acessória a obrigação de indemnizar que consta da redação do projeto de lei em apreço. Contudo, salvo melhor opinião, a referida obrigação emerge do campo da responsabilidade civil, uma vez que as penas previstas na Secção I do Capítulo II do Código Penal são as penas de prisão, multa e de proibição do exercício de profissão, função ou atividade. Adicionalmente, o n.º 2 do artigo 65 do Código Penal estabelece como princípios gerais aplicáveis às penas acessórias que a determinados crimes podem corresponder a proibição do exercício de determinados direitos ou profissões.

<sup>2</sup> No que respeita à não participação do arguido na decisão condenatória e dificuldade de conformação da iniciativa com o princípio constitucional da igualdade deverá ser consultado o ponto III da presente Nota Técnica.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O Código Penal<sup>3</sup>, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua atual redação, prevê e pune, no seu artigo 274.º, o crime de incêndio florestal<sup>4</sup>. O artigo

---

<sup>3</sup> Diploma consolidado disponível em <https://dre.pt/>.

<sup>4</sup> “O crime de incêndio florestal, integrado no capítulo III (dos crimes de perigo comum), do título IV (dos crimes contra a vida em sociedade), do livro II (parte especial) do Código Penal, constitui, tal como a epígrafe do capítulo indica, um crime de perigo comum, mas também um crime de perigo concreto.

O crime de incêndio constitui um crime que visa proteger um leque variado de bens jurídicos — desde a vida e a integridade física até bens patrimoniais alheios de valor elevado. E integra a respetiva conduta típica aquele que provoca incêndio, causando-o de modo orientado, isto é, não basta que do facto de ter ateado fogo tenha resultado um incêndio, mas é ainda necessário que o tenha causado em vista de provocar aquele incêndio, é necessário que tenha ocorrido uma ‘causação normativamente orientada’ (assim, Faria Costa, art. 272.º/ § 12, Comentário Conimbricense do Código Penal, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 870). Para além disto, deve ser provocado um incêndio de relevo, como o provado nos presentes autos. Trata-se, ainda de um crime de perigo comum. Nos crimes de perigo comum, ‘tipificam-se condutas cujo efeito sobre um possível objecto de acção é tão vasto que dificulta um eventual controlo sobre as suas consequências; ao que acresce a dificuldade em determinar, aquando da realização da conduta, qual o objecto de acção sobre o qual se vai reflectir a conduta, o que consequentemente dificulta a determinação prévia dos titulares do bem jurídico protegido. Entre nós, Augusto Silva Dias entende que, se quanto à natureza do crime o caracterizamos em função do ‘modo de realização da acção’, não devemos, no entanto, defender a ideia de que aquele perigo comum se pode consubstanciar numa certa pessoa. Assim, ‘a coerência só se alcança quando, como o nosso legislador pretendeu, a pessoa colocada em perigo — e concordamos que basta para a consumação típica que uma só pessoa seja colocada em perigo — é, não a pessoa A, B ou C, mas umas das muitas atingidas pela acção expansiva dos meios utilizados, isto é, um representante da colectividade ameaçada’. Na verdade, se, por um lado, os crimes de perigo comum se caracterizam pelo facto de colocarem em perigo certo bem jurídico protegido pelo tipo (e nesta medida são classificados como crimes de perigo quanto ao bem jurídico), exigindo, na maior parte dos casos, que em concreto aquele perigo se verifique (sendo, pois, crimes de perigo concreto), por outro lado, constituem crimes de resultado de perigo (quando à classificação em função da conduta), consequentemente aquele resultado de perigo terá de se consubstanciar num efeito sobre o objecto de acção distinto da conduta que o produziu, pelo que o objecto de acção — por exemplo, uma pessoa cuja vida ou integridade física ficou em perigo — sofreu um efeito decorrente daquela conduta. Porém, a pessoa constitui apenas um representante da colectividade que potencialmente estava ameaçada por aquela conduta; assim sendo, este efeito sobre algum determinado objecto de acção tem de ocorrer, embora seja indiferente que se produza em um ou em diversos objectos de acção; o que terá como consequência que, independentemente dos objectos, leia-se pessoas, afectados, apenas um crime de perigo comum será praticado (não desprezando, no entanto, a possibilidade de, em sede de determinação da medida da pena e atendendo à moldura penal, fazer reflectir na pena concreta o maior ou menor efeito da conduta em diversos objectos de acção)’ (Helena Moniz, Agravação pelo resultado?, Coimbra:

274.º do Código Penal, alterado pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4 de setembro, 56/2011, de 15 de novembro, e 94/2017, de 23 de agosto<sup>5</sup>, tem o seguinte conteúdo normativo:

“Artigo 274.º

Incêndio florestal

1 - Quem provocar incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

2 - Se, através da conduta referida no número anterior, o agente:

- a) Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado;
- b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou
- c) Atuar com intenção de obter benefício económico;

é punido com pena de prisão de três a doze anos.

3 - Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de dois a dez anos.

4 - Se a conduta prevista no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.

5 - Se a conduta prevista no número anterior for praticada por negligência grosseira ou criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos.

6 - Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de um a oito anos.

7 - Quem dificultar a extinção dos incêndios referidos nos números anteriores, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combatê-los, é punido com pena de prisão de um a cinco anos.

8 - Não é abrangida pelo disposto nos n.ºs 1 a 5 a realização de trabalhos e outras operações que, segundo os conhecimentos e a experiência da técnica florestal, se mostrarem indicados e forem levados a cabo, de acordo com as regras aplicáveis, por pessoa qualificada ou devidamente autorizada, para combater incêndios, prevenir,

---

Coimbra Editora, 2009, p.504-6).” Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 15.02.2018, processo n.º 302/16.4JAFUN.S1.

<sup>5</sup> A alínea a) do artigo 13.º da Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, revogou o n.º 9 do artigo 274.º do Código Penal.

debelar ou minorar a deterioração do património florestal ou garantir a sua defesa ou conservação.

9 - (Revogado).”

A versão original do Código Penal de 1995<sup>6</sup>, na alínea a) do n.º 1 do seu artigo 272.º, sob a epígrafe “incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas”, estatuiu que quem provocasse incêndio de relevo, nomeadamente pondo fogo a edifício ou construção, a meio de transporte, a floresta, mata, arvoredos ou seara e criasse, deste modo, perigo para a vida ou para a integridade física de outrem ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, seria punido com uma pena de prisão de 3 a 10 anos. Na eventualidade do perigo anteriormente mencionado ter sido criado por negligência, o agente incorreria numa pena de prisão de 1 a 8 anos (cfr. n.º 2 do artigo 272.º). Finalmente, segundo o n.º 3 do artigo 272.º, se a própria conduta fosse praticada por negligência, ao agente poderia ser aplicada uma pena de prisão até 5 anos.

A Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, que procedeu à vigésima terceira alteração ao Código Penal, veio autonomizar, pela primeira vez, o tipo legal de crime de incêndio florestal<sup>7 8</sup>. Assim, desde a aprovação e publicação da Lei identificada, o artigo 274.º do

<sup>6</sup> O Código Penal de 1995 resulta, na verdade, de uma profunda revisão e alteração do Código Penal de 1982, aprovado, por sua vez, pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.

<sup>7</sup> A Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, tem origem nas seguintes iniciativas legislativas: Proposta de Lei 98/X, Projeto de Lei 211/X, Projeto de Lei 219/X, Projeto de Lei 236/X, Projeto de Lei 239/X, Projeto de Lei 353/X e Projeto de Lei 349/X.

<sup>8</sup> “[A] introdução do crime de incêndio no âmbito do CP — através da Lei n.º 59/2007, de 04.09, na base da qual esteve a proposta de lei n.º 93/X (...) — visou tão-só a introdução de ‘um crime de incêndio da floresta, que se consuma independentemente da criação de perigo para a vida, a integridade física ou bens patrimoniais alheios de valor elevado, circunstâncias que agravam a responsabilidade do agente’. Na base desta tese está o facto de as regras de cuidado violadas, com o crime de perigo comum agravado pelo resultado, serem referidas a um número indeterminado de sujeitos (também assim, Augusto Silva Dias, ob. cit. supra, nota 59, p. 552). Assim sendo, deverá o resultado agravante ser imputado ao agente; resultado este proveniente de uma conduta dolosa de incêndio com criação dolosa de perigo para a vida de um número indeterminado de pessoas; desta conduta resultou uma materialização daquele perigo de modo que o desvalor de resultado adicional deverá ser como tal punido. Ainda que se tenha que dizer que houve uma pluralidade de bens jurídicos violados, devemos considerar que estamos perante um ‘facto complexo [que] não se pode fundamentar na simples conjugação causal do facto base com o resultado agravante (...) A pena mais grave só se pode fundamentar na existência de especiais factores de risco que acompanham a execução do facto base e se concretizam no dano materializado no resultado agravante’ (Frederico de Lacerda da Costa Pinto, A categoria da punibilidade na teoria do crime, vol. II, Coimbra: Almedina, 2013, p. 621). E por isso, e tendo em conta o princípio da responsabilidade

Código Penal adquiriu a configuração jurídica que hoje lhe conhecemos, não tendo sofrido alterações no que às molduras penais aplicáveis diz respeito, nem tão pouco quanto à punição agravada da conduta ou da censura penal pela prática criminosa negligente. A versão do n.º 1 do artigo 274.º do Código Penal, resultante da referida Lei de 2007, estabelecia que quem provocasse incêndio em floresta, mata, arvoredos ou seara, próprias ou alheias, seria punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

Posteriormente, em 2011, a Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro, alterou o n.º 1 do artigo 274.º do Código Penal, passando, dessa forma, a constar que quem provocasse incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, poderia ser punido com a mesma pena de prisão de 1 a 8 anos.

A alteração de 2017 ao Código Penal, promovida pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, aditou o artigo 274.º-A ao Código Penal, no qual se prevê um regime sancionatório específico para o crime de incêndio florestal. Em síntese, e conforme resulta do *dossier* “Crime de Incêndio Florestal – Jurisdição Penal, abril de 2018”<sup>9</sup>, da Coleção Formação Contínua do Centro de Estudos Judiciários, as “alterações introduzidas em 2017 têm que ver com a suspensão da execução da pena de prisão, a liberdade condicional, a pena relativamente indeterminada, a suspensão da execução do internamento e a liberdade para prova. Além de terem modificado o regime da medida de segurança de internamento aplicável a agente imputável por anomalia psíquica que pratique o facto ilícito típico de incêndio florestal. Tais alterações enquadram-se, genericamente, nos objetivos, prioridades e orientações de política-criminal para o biénio 2017-2019, fixados na Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto. Lê-se na fundamentação de tais prioridades e

---

peçoal, 'os factores de risco (...) só responsabilizam o autor se se puderem integrar na sua esfera individual de domínio (mesmo que depois a extensão do dano não seja em si mesma totalmente controlável). (...) Assim, se o resultado agravante se produz pela concretização dum factor de perigo integrado no tipo e dominado pelo agente ele pode ser imputado ao agente' (idem, p. 622).” Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 15.02.2018, processo n.º 302/16.4.JAFUN.S1.

<sup>9</sup> O *dossier* “Crime de Incêndio Florestal – Jurisdição Penal, abril de 2018”, da Coleção Formação Contínua do Centro de Estudos Judiciários, encontra-se disponível na íntegra em [http://www.cei.mj.pt/cei/recursos/ebooks/penal/eb\\_crime\\_incendioF.pdf](http://www.cei.mj.pt/cei/recursos/ebooks/penal/eb_crime_incendioF.pdf).

orientações que ‘a defesa da floresta como ativo económico e como fator de equilíbrio dos ecossistemas, assim como a proteção de pessoas e bens contra incêndios florestais pressupõem (...) a existência e atualização de planos de prevenção de incêndios de etiologia criminosa, assim como uma reação criminal pronta e efetiva’. Consequentemente, o crime de incêndio é um crime de prevenção prioritária (alínea m) do artigo 2.º); as forças de segurança e a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais articulam-se no quadro dos programas de prevenção da reincidência para condenados por crimes de incêndio florestal, nomeadamente no âmbito das medidas de vigilância e acompanhamento a observar nos períodos de maior incidência de fogos (artigo 12.º); compete à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais disponibilizar aos tribunais informação sistematizada sobre os programas existentes, incluindo o seu conteúdo, objetivos e condições de frequência e desenvolver programas específicos de prevenção da reincidência para condenados por crimes de incêndio florestal (alínea c) do artigo 13.º).”.

## **II. Enquadramento parlamentar**

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer iniciativas legislativas ou petições relativas à matéria sobre a qual incide o projeto de lei em apreço.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Sem prejuízo de outros projetos de lei respeitantes à temática dos incêndios, foram rejeitadas na XIII Legislatura as seguintes iniciativas relativas à inclusão do crime de incêndio nos crimes de investigação prioritária e à moldura penal do crime de incêndio:

[Projeto Lei n.º 675/XIII/3.ª \(BE\)](#) - Alterações à Lei Quadro de Política Criminal e à Lei que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o Biénio de 2017 - 2019 considerando o crime de incêndio florestal como crime de investigação prioritária;



Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª (PAN) - Inclui o crime de incêndio florestal no elenco dos "crimes de investigação prioritária";

Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª (PAN) - Altera a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal.

Acresce que, na XIII e XIV Legislaturas não foram apresentadas quaisquer petições atinentes à moldura penal do crime de incêndio.

### **III. Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado Único Representante do Partido CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da Constituição, bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos nas alíneas *a*) e *c*) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Quanto à alínea *c*) do referido artigo, não nos parece estar cumprido o requisito relativo à designação, pelos motivos expostos *infra*, em sede de verificação do cumprimento da lei formulário relativamente à designação do ato.

Observa o limite à admissão da iniciativa estabelecido na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A presente iniciativa suscita, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 120.º do RAR, que estabelece que “não são admitidos

projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados.”

O projeto de lei em análise prevê a “obrigatoriedade de, no tempo definido pelo julgador em função da dimensão dos danos verificados em cada caso, trabalhar sem quaisquer contrapartidas para a reflorestação da área ardida e/ ou reconstrução do património destruído”, ou seja, a prestação de trabalho a favor da comunidade.

A presente iniciativa, além de não prever qualquer participação do arguido na decisão condenatória<sup>10</sup>, estabelece como fundamento de aplicação da pena a “manifesta ausência de recursos financeiros ou patrimoniais próprios” do “agente criminoso”<sup>11</sup>, o que nos suscita dúvidas relativamente à conformação da norma com o princípio constitucional da igualdade, mais concretamente na dimensão de proibição da discriminação (artigo 13.º, n.º 2 da Constituição), que visa impedir quaisquer diferenciações de tratamento entre os cidadãos baseadas em categorias meramente subjetivas ou em razão dessas categorias, enunciando o n.º 2 do artigo 13.º como ilegítimos um conjunto de fatores de discriminação, de entre os quais a situação económica.<sup>12</sup>

Naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa caberá em concreto à Comissão competente.

Assim, assinalamos que, apesar de a norma contida no artigo 274.º-B deste projeto de lei nos suscitar dúvidas sobre a sua constitucionalidade, as mesmas são suscetíveis de serem eliminadas ou corrigidas em sede de discussão na especialidade.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> V. os artigos 58.º e seguintes do Código Penal, em especial o n.º 5 do artigo 58.º e o artigo 48.º do mesmo diploma, referente à substituição da multa por trabalho, e ainda o Decreto-Lei n.º 375/97 de 24 de dezembro.

<sup>11</sup> Cfr. o artigo 274.º-B do projeto de lei em análise.

<sup>12</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª edição revista e aumentada, Coimbra Editora, 2007, p. 339.

<sup>13</sup> Despacho de n.º 7/VII de admissibilidade da Proposta de Lei n.º 58/VII, do Presidente da Assembleia da República António de Almeida Santos: “Apenas me cabe ajuizar *sub speciae* da sua constitucionalidade, se bem que não encontre na Constituição clara justificação para a atribuição ao Presidente da Assembleia da República desta competência. Por isso me tenho limitado a expressar reservas do ponto de vista da adequação das normas propostas à Constituição, sem inviabilizar, por via da sua rejeição, os projetos e as propostas que as incorporem.” Refere ainda que “uma ou outra

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 07 de janeiro de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 09 de janeiro de 2020 por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nesse mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

De acordo com o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário<sup>14</sup>, os títulos das iniciativas legislativas devem traduzir sinteticamente o seu objeto.

O título da presente iniciativa legislativa – «Altera o Código Penal no seu artigo 274º (Incêndio Florestal) agravando as molduras penais aplicáveis aos sujeitos que preencham os requisitos desta conduta criminosa e introduzindo o artigo 274 – B, consagrando a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados pela imposição de trabalho comunitário em prol da reflorestação da área ardida e/ou da reconstrução do património destruído.» – é extenso e contém uma descrição detalhada do conteúdo do ato, pelo que sugerimos que seja objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Neste sentido e tendo ainda em consideração as regras da legística formal que recomendam clareza e concisão nos títulos das iniciativas legislativas<sup>15</sup>, sugerimos a seguinte redação: “Agrava as molduras penais aplicáveis ao crime de incêndio florestal e consagra a possibilidade de substituição da indemnização a pagar ao Estado e demais lesados por trabalho a favor da comunidade, alterando o Código Penal”.

---

norma de duvidosa ou mesmo clara inconstitucionalidade” seria “sempre corrigível em sede de discussão na especialidade” - Ramos, J., (2005), *A Iniciativa Legislativa Parlamentar*. Editora Almedina, pág. 111).

<sup>14</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

<sup>15</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 200

Ainda de acordo com as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração»<sup>16</sup>

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas»

O projeto de lei em causa não contém o número de ordem de alteração, e, de facto, esta opção afigura-se-nos como mais prudente.

Com efeito, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal.

Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante. Por outro lado, relativamente ao articulado do projeto de lei em análise, sugerimos que as alterações visadas, neste caso ao Código Penal, sejam devidamente identificadas em sede de especialidade ou redação final de acordo com as regras de legística formal<sup>17</sup>, colocando o texto que não é alterado com parêntesis e reticências.

Notamos ainda que o projeto de lei em análise não importa qualquer alteração ao artigo 274.º-A do Código Penal, embora o projeto de lei lhe faça expressa referência.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa “no dia seguinte ao da sua publicação”, nos termos do artigo 4.º do projeto de lei, está também em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, pág. 201.

neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

##### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Espanha, França e Itália.

##### **ESPANHA**

O Código Penal espanhol<sup>18</sup>, aprovado pela *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre*, na sua atual redação, prevê e pune, na Seção 2.<sup>a</sup><sup>19</sup> do Capítulo II<sup>20</sup> do Título XVII<sup>21</sup> do Livro II<sup>22</sup>, os crimes de incêndios florestais.

De acordo com o artigo 352 do Código Penal mencionado, quem provocar incêndios em terreno ocupado com floresta é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos e de multa de 12 a 18 meses. Caso o incêndio crie perigo à vida ou à integridade física de alguém, o ato é punido de acordo com o disposto no artigo 351<sup>23</sup>, impondo, em qualquer caso, uma multa de 12 a 24 meses.

---

<sup>18</sup> Diploma consolidado disponível em <https://www.boe.es/>.

<sup>19</sup> *De los incendios forestales.*

<sup>20</sup> *De los incendios.*

<sup>21</sup> *De los delitos contra la seguridad colectiva.*

<sup>22</sup> *Delitos y sus penas.*

<sup>23</sup> Nos termos do disposto no artigo 351 do Código Penal espanhol, quem provocar um incêndio que envolva perigo para a vida ou para a integridade física de alguém é punido com pena de prisão de 10 a 20 anos.

Segundo o n.º 1 do artigo 353º do mesmo diploma legal, o agente é punido com pena de prisão de 3 a 6 anos e de multa de 18 a 24 meses, no caso do incêndio atingir uma gravidade especial, dada a concordância de qualquer uma das seguintes circunstâncias: afetar uma superfície de considerável importância; provocar efeitos erosivos grandes ou graves no solo; alterar significativamente as condições da vida animal ou vegetal ou prejudicar qualquer espaço natural protegido; afetar áreas próximas a centros populacionais ou locais habitados; a ignição do incêndio ocorre no momento em que as condições meteorológicas ou do terreno aumentam significativamente o seu risco de propagação; ou, em qualquer caso, quando provocar uma deterioração ou destruição grave dos recursos afetados.

### FRANÇA

O Código Penal francês<sup>24</sup>, aprovado pela *Loi n.º 92-683 du 22 juillet 1992*, na sua redação atual, contém, na Secção 2.<sup>a</sup> do Capítulo II<sup>25</sup> do Título II<sup>27</sup> do Livro III<sup>28</sup>, um conjunto de preceitos legais que preveem e punem os crimes de incêndio florestal.

O artigo 322-5 do Código Penal referido, nos seus terceiro e quarto parágrafos, estatui que quem provocar de forma negligente incêndio em terreno florestal é punido com pena de prisão até 2 anos e de multa até 30.000 euros e, se o incêndio ocorrer em condições suscetíveis de colocar em perigo a integridade física de alguém ou causar danos irreversíveis ao meio ambiente, as penas são agravadas para até 3 anos de prisão e de multa até 45.000 euros. No entanto, se o agente estiver obrigado legalmente a um dever de cuidado e zelo, é punido com pena de prisão até 3 anos e de multa até 45.000 euros e, na hipótese do incêndio ocorrer em condições suscetíveis de colocar em perigo a integridade física de alguém ou causar danos irreversíveis ao meio ambiente, as penas são agravadas para até 5 anos de prisão e de multa até 100.000 euros. O quinto parágrafo do mesmo artigo estabelece que se o incêndio causado fizer com que alguém

<sup>24</sup> Diploma consolidado disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

<sup>25</sup> *Des destructions, dégradations et détériorations dangereuses pour les personnes.*

<sup>26</sup> *Des destructions, dégradations et détériorations.*

<sup>27</sup> *Des autres atteintes aux biens.*

<sup>28</sup> *Des crimes et délits contre les biens.*

fique impossibilitado de trabalhar por, pelo menos, oito dias, as penas são aumentadas para até 5 anos de prisão e de multa até 75.000 euros, no primeiro caso, e para até 7 anos de prisão e de multa até 100.000 euros, no segundo caso.

Nos termos do disposto no segundo parágrafo do artigo 322-6 do Código Penal francês, quem provocar dolosamente incêndio em terreno florestal e, em consequência, despoletar condições suscetíveis de colocar em perigo a integridade física de alguém ou causar danos irreversíveis ao meio ambiente é punido com pena de prisão até 15 anos e de multa até 150.000 euros. Por sua vez, o segundo parágrafo do artigo 322 do Código Penal identificado determina que, se o incêndio dolosamente causado fizer com que alguém fique impossibilitado de trabalhar por, pelo menos, oito dias, as penas são aumentadas para até 20 anos de prisão e de multa até 200.000 euros.

De acordo com o segundo parágrafo do artigo 322-8 do mesmo diploma legal, quem provocar dolosamente incêndio em terreno florestal é punido com pena de prisão até 30 anos e de multa até 200.000 euros, sempre que uma das seguintes circunstâncias se verificar: quando o ato é cometido em contexto de organização criminosa; quando teve como consequência a incapacidade total para o trabalho de alguém por mais de oito dias; ou quando o ato for cometido contra a propriedade florestal de alguém em razão da sua etnia, nacionalidade, raça ou religião.

Finalmente, segundo o segundo parágrafo do artigo 322-9 do Código Penal francês, quem provocar dolosamente incêndio em terreno florestal pode ser punido com pena de prisão perpétua e de multa até 200.000 euros, caso o incêndio criado fizer com que alguém fique amputado ou incapacitado permanentemente

## ITÁLIA

O Código Penal italiano<sup>29</sup>, aprovado pelo *Regio Decreto 19 ottobre 1930, n.º 1398*, na sua atual redação, prevê e regula, no seu artigo 423-bis<sup>30</sup>, o crime de incêndio florestal.

<sup>29</sup> Diploma consolidado disponível em <https://www.normattiva.it/>.

<sup>30</sup> O artigo 423-bis está inserido no Capítulo I (*Dei delitti di comune pericolo mediante violenza*) do Título VI (*Dei delitti contro l'incolumità pubblica*) do Livro II (*Dei delitti in particolare*) do Código Penal italiano.

Nos termos do disposto no primeiro parágrafo daquele preceito legal, quem causar incêndio em terreno florestal é punido com prisão de 4 a 10 anos e, caso o incêndio tenha sido provocado por negligência (cfr. [segundo parágrafo do mesmo artigo 423-bis.](#)), a pena de prisão é de 1 a 5 anos. De acordo com o [terceiro parágrafo do artigo 423-bis.](#), as penas anteriormente previstas são agravadas<sup>31</sup>, se for criado perigo para edifícios ou sejam afetadas áreas protegidas. Finalmente, o [quarto parágrafo do artigo 423-bis.](#) prevê um agravamento das molduras penais na medida respetiva da sua metade, caso o incêndio provoque danos graves, extensos e persistentes ao meio ambiente.

### Outros países

#### ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA<sup>32</sup>

O [Código Penal do Estado da Califórnia](#)<sup>33</sup>, aprovado em 14 de fevereiro de 1872, na sua redação atual, no [Capítulo I](#)<sup>34</sup> do [Título XII](#)<sup>35</sup> da [Parte I](#)<sup>36</sup>, contém um conjunto de preceitos legais que preveem e punem os crimes de incêndio florestal.

A [alínea c\) do artigo 451.º do Código californiano](#) estabelece que quem causar dolosamente incêndio em terreno florestal é punido com pena prisão de 2, 4 ou 6 anos. Nos termos do disposto no [artigo 451.1 do mesmo diploma legal](#), a pena de prisão é agravada em 3, 4 ou 5 anos, se uma das seguintes circunstâncias se verificar: o agente é reincidente na prática do crime de incêndio florestal; bombeiro, agente de segurança ou outro pessoal de emergência sofreu graves lesões corporais como consequência do incêndio provocado; o incêndio causou grave lesão corporal a mais de uma vítima; o incêndio provocou a destruição de múltiplas estruturas; ou a ignição do incêndio foi

<sup>31</sup> O artigo da lei italiana citado não especifica qual a medida do agravamento da pena.

<sup>32</sup> Foi apenas considerado o caso do Estado da Califórnia.

<sup>33</sup> Diploma consolidado disponível em <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/home.xhtml>.

<sup>34</sup> *Arson.*

<sup>35</sup> *Of Crimes Against the Revenue and Property of this Sate.*

<sup>36</sup> *Of Crimes and Punishments.*



realizada através do uso de um dispositivo projetado para acelerar a propagação do mesmo.

De acordo com a alínea c) do artigo 452.º do Código Penal referido, quem causar de forma negligente incêndio em terreno florestal é punido com pena de prisão de 6 meses, 16 meses, 2 anos ou 3 anos e/ou com pena de multa.

### AUSTRÁLIA<sup>37</sup>

O Código Penal do Estado da Nova Gales do Sul<sup>38</sup>, aprovado pelo *Crimes Act 1900 n.º 40*, na sua atual redação, no n.º 1 do artigo 203E<sup>39</sup>, prevê e pune o crime de incêndio florestal. Segundo o preceito legal mencionado, quem causar dolosa ou negligentemente incêndio em terreno florestal é punido com pena de prisão até 21 anos.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias**

Em \_\_\_\_\_, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na *Internet*.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

---

<sup>37</sup> Foi apenas considerado o caso do Estado da Nova Gales do Sul.

<sup>38</sup> Diploma consolidado disponível em <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/>.

<sup>39</sup> O artigo 203E está inserido na Divisão 5 da Parte 4AD do Código Penal da Nova Gales do Sul.

Consultada a ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa, preenchida pelo proponente em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, verifica-se que desta resulta uma valoração positiva neste âmbito.

No entanto, tal resultado, salvo melhor opinião, não parece corresponder à finalidade inerente ao projeto de lei em apreço, uma vez que este afetará de modo semelhante homens e mulheres.

Em consequência, parece que deve ser reconhecido ao projeto de lei em análise um impacto neutro sobre o género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

## **VII. Enquadramento bibliográfico**

---

CARVALHO, António M. D. – Proteção civil: a tipificação penal e a investigação dos incêndios, instrumentos indispensáveis à sua redução. **Revista de Direito e Segurança**. Lisboa. ISSN 2182-8687. Ano VI, Nº 11, (2018), p. 23-58. Cota: RP-301.

Resumo: O presente artigo «analisa os incêndios florestais/rurais e urbanos em Portugal e o seu enquadramento na Protecção Civil. A definição dos bens jurídicos a proteger no caso de incêndio e a correcta identificação das suas causas, através de conhecimentos técnico-científicos, permitiu a evolução histórica da sua tipificação penal e contribuiu para o desenvolvimento de acções preventivas contextualizadas.»

O artigo mostra-nos ainda a evolução da lei penal no crime de incêndio assim como «a representação da sua moldura penal, em função dos tipos de culpa.»