

Projecto de Lei n.º 655/XIII/3.^a

Procede ao reforço das normas relativas à prevenção de incêndios previstas no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios

Exposição de motivos

O Sistema de informação europeu sobre fogos florestais advoga que a área total ardida em Portugal ultrapassa 500 mil hectares, o que torna 2017 o pior ano de sempre relativamente a área florestal ardida, perda de vidas humanas (110 até ao presente) não humanas (o número é indeterminado), bem como a destruição de bens materiais e naturais.

Esta calamidade surge como consequência de vários factores que concorreram em conjunto para o resultado final que todos conhecemos.

Ora, um dos motivos apontados como causa da proliferação de incêndios no território nacional prende-se com a notória ausência de gestão ordenada do combustível presente nas áreas florestais.

Existem várias premissas legais que obrigam os agentes envolvidos na gestão da floresta a adoptarem certo tipo de condutas, premissas estas comumente desconsideradas e incumpridas.

No âmbito dos incêndios florestais, o Código Penal responsabiliza criminalmente certas condutas – o artigo 272.º, n.º 1, alínea a) sujeita a pena de prisão quem “provocar incêndio de relevo, nomeadamente pondo fogo a edifício, construção ou meio de transporte”, enquanto o artigo 274.º, n.º 1 sujeita a pena de prisão “quem provocar incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios”, procedendo à agravação dessa pena de prisão (no n.º 2 do mesmo artigo) em três situações específicas designadamente para quem “criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado”;

“deixar a vítima em situação económica difícil” e “actuar com intenção de obter benefício económico”.

É ainda sujeito a pena de prisão, por imposição do artigo do Código Penal supra explicitado – nos números 6 e 7 - quem “impedir o combate aos incêndios” e “quem dificultar a extinção dos incêndios (...) designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combatê-los”.

Ora, como sufraga o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 10-03-2010, “o fim do direito penal é o da protecção dos bens jurídico/penais e a pena é o meio de realização dessa tutela, havendo de estabelecer-se uma correlação entre a medida da pena e a necessidade de prevenir a prática de futuros crimes, nesta entrando as considerações de prevenção geral e especial”.

Acrescenta o mesmo acórdão que “pela prevenção geral (positiva) faz-se apelo à consciencialização geral da importância social do bem jurídico tutelado e pelo outro no restabelecimento ou revigoramento da confiança da comunidade na efectiva tutela penal dos bens tutelados; pela prevenção especial pretende-se a ressocialização do delinquent (prevenção especial positiva) e a dissuasão da prática de futuros crimes (prevenção especial negativa) ”.

Como foi anteriormente referido, o incumprimento doloso ou negligente de certas premissas legais podem ter efeitos devastadores para o país, como é exemplo os incêndios deste Verão que destruíram meio milhão de hectares de floresta e ceifaram 110 vidas humanas!

O Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho referente ao Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, é um dos principais diplomas a ser tido em conta neste âmbito e, é também, um dos mais incumpridos.

O referido diploma estabelece como meras contra-ordenações condutas que potenciam a calamidade que representam os incêndios e que inevitavelmente degeneraram na destruição de uma mancha florestal considerável e perda de vidas humanas e não humanas.

O facto de a omissão de condutas referentes às Redes secundárias de faixas de gestão de combustível (presente no n.º 15); às acções de fogo técnico (exibidas no

artigo 26.º); à realização de queimadas (exposta no artigo 27.º), à queima de sobranes e realização de fogueiras (previstas no artigo 28.º); lançamento de foguetes e outras formas de fogo (presentes no artigo 29.º) e utilização de maquinaria e equipamento (artigo 30.º) poderem derivar singelamente em coimas na esfera jurídica dos agentes prevaricadores, não faz sentido na actual conjuntura fáctica que o país atravessa.

As normas imediatamente acima enunciadas visam evitar cenários catastróficos, socorrendo-se apenas da “arma” das contra-ordenações, as quais visam a tutela de meras conveniências de organização social e económica e a defesa de interesses, as quais cumpre ao Estado regular, impondo regras de conduta nos domínios de relevo para a organização e bem-estar social.

Ora, atendendo aos bens jurídicos em causa e à patente e notória ineficiência do recurso a meras coimas eventualmente aplicáveis aos prevaricadores, consideramos que as omissões das condutas apontadas deveriam dar azo a responsabilidade criminal, tutelando directamente desta forma, bens jurídicos primacialmente consagrados na Lei Fundamental como são a vida, a integridade física ou bens patrimoniais de grande valor.

A necessidade de consciencialização geral da importância social dos bens jurídicos em causa conjugada com a urgência de restabelecimento ou revigoração da confiança da comunidade na efectiva tutela penal dos bens em causa, assim o exige.

No que diz respeito à admissibilidade da responsabilização penal das condutas acima referidas, a Tribunal Constitucional sustenta no acórdão n.º 634/93 (de 4 de Novembro, proc. 94/92)¹ que “seja como for, uma abordagem mais incisiva da matéria em causa é, porém, a que pode ser feita à luz do princípio da subsidiariedade do direito penal (ou princípio da máxima restrição das penas) que, como é sabido, limita a intervenção da norma incriminadora aos casos em que não é possível, através de outros meios jurídicos, obter os fins pretendidos pelo legislador”².

¹ V. Acórdãos do Tribunal Constitucional, 26º vol., pp 211-212.

² Outrossim, acórdão n.º 108/99, de 10 de Fevereiro, proc. 469/98, Acórdãos do Tribunal Constitucional, 42º vol., págs. 521-522.

Remata, reiterando que “o princípio da subsidiariedade do direito penal não resulta expressamente das normas que correspondem à chamada “constituição penal” (artigos 27.º e seguintes da Constituição). Todavia, ele não é mais do que uma aplicação, ao direito penal e à política criminal, dos princípios constitucionais da justiça e da proporcionalidade, este aflorando designadamente no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, e ambos decorrentes, iniludivelmente, da ideia de Estado de Direito democrático, consignada no artigo 2.º da Lei Fundamental”.

Visto as penas constituírem elementos que derivam na privação/sacrifício de direitos (maxime, a privação da liberdade), o recurso a meios penais apenas é constitucionalmente admissível caso estes se afigurem como necessários, adequados e proporcionados à protecção de algum direito ou interesse constitucionalmente protegido de primeira importância, sendo fundamental que a mesma não possa ser garantida de outra forma.

O direito penal, pela sua especial gravosidade, no que às penas e medidas de segurança diz respeito, consubstancia assim um “instrumento” que visa em respeito da dignidade da pessoa humana, protecção geral da liberdade e dos valores inerentes a um Estado de direito democrático, salvaguardar a tutela dos bens jurídicos, só se podendo criminalizar o que inequivocamente mereça o predicado de socialmente danoso.

Como defende Heinz Müller-Dietz ³“outro modo, converter-se-ia o campo do direito penal numa arena de ideologias e projectos de poder conflituantes e o próprio direito penal se degradaria num instrumento nas mãos do grupo ou estrato social em cada momento dominante”.

Pressupõe-se portanto, uma autêntica dignidade punitiva das condutas, caracterizadas pela essencialidade do bem jurídico afectado, atendendo aos

³ Cfr. HEINZ MÜLLER-DIETZ, *Strafe und Staat*, Frankfurt: Vittorio Klostermann, 1973, p.24, apud MANUEL DA COSTA ANDRADE, “O Novo Código Penal e a Moderna Criminologia”, in *Jornadas de Direito Criminal – O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar*, Centro de Estudos Judiciários, fase I, Lisboa: Livraria Petrony, 1983, p.202.

parâmetros impostos pelos princípios constitucionalmente consagrados, pelos quais um Estado de direito democrático se rege⁴.

Num Estado de direito material, de raiz social e democrática, o direito penal apenas pode intervir face a situações que derivem em lesões insuportáveis de condições essenciais de livre desenvolvimento e realização da personalidade dos homens⁵, considerando por conseguinte que não podem ser abarcadas pelo âmbito do direito penal as condutas que em caso de violação de um bem jurídico, possam ser contrariadas ou controladas de forma suficiente por outros meios não criminais de política social, apenas intervindo o direito penal como ultima ratio da política social⁶. A necessidade de intervenção penal carecerá, portanto, de uma efectiva ponderação de custos/benefícios, ou seja, uma ponderação entre o custo para as liberdades da mera ameaça penal (que não se concretizará sempre) e o custo de condicionamentos da actividade social, impeditivos de condutas que sejam passíveis de lesar bens jurídicos.

Por seu turno, Maria Fernanda Palma⁷ apoia a mesma construção teórica sobre esta temática defendendo que “onde o direito penal for o instrumento adequado de protecção de bens jurídicos essenciais, há um dever de realizar a segurança dos cidadãos através desse tipo de meios”.

Os considerandos supra expostos fortalecem a nossa convicção que determinados comportamentos (omissões das condutas impostas nas premissas legais explicitadas) desembocam na lesão de bens jurídicos com dignidade constitucional com elevada danosidade social, as quais legitimam a respectiva responsabilização criminal.

⁴ Neste sentido, ver por exemplo, HANS-HEINRICH JESCHECK, *Tratado de Derecho Penal-Parte General*, Barcelona: Editorial Bosch, 1986, p.34 e NICOLAS GONZALEZ-CUELLAR SERRANO, *Proporcionalidad y Derechos Fundamentales en el Proceso Penal*, Madrid: Colex, 1990, p.225.

⁵ Deste modo, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “O sistema sancionatório do Direito Penal Português no contexto dos modelos da política criminal”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia*, Vol. I, Coimbra: Universidade de Coimbra, 1984, pp. 806-807.

⁶ Assim, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “O Movimento da Descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, in *Jornadas de Direito Criminal- O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar*, Centro de Estudos Judiciários, fase I, Lisboa: Livraria Petrony, 1983, p.323.

⁷ Cf. MARIA FERNANDA PALMA, “Constituição e direito penal: as questões inevitáveis” in *Perspectivas constitucionais nos 20 anos da constituição de 1976*, (organizado pelo Professor Jorge Miranda), Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 1996-1998, pp. 234-235.



Relembramos que Roxin define bens jurídicos como “realidades ou afins que são necessários para uma vida social livre e segura que garanta os direitos humanos e fundamentais do indivíduo, ou para o funcionamento estatal erigido para a consecução de tal fim”, assentando a sua perspectiva de conceito de bem jurídico a partir do quadro dos direitos fundamentais⁸.

Para alicerçarmos o entendimento que perfilamos no que concerne à necessidade de responsabilizar criminalmente as omissões/incumprimentos às condutas impostas no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, procedemos a um exercício algo inusitado mas verosímil entre duas realidades distintas em todas as vertentes possíveis – por um lado, no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, não existe qualquer previsão de responsabilização criminal, mesmo estando em crise bens jurídicos de importância reconhecida como é a vida, integridade física e bens de elevado valor; por outro lado, o Decreto-Lei n.º 422/89, de 02 de Dezembro que elenca os pressupostos legais relativos aos jogos de fortuna ou azar prevê em várias disposições a responsabilização criminal de variadas condutas ou comportamentos (a título de exemplo veja-se o respectivo artigo 108.º relativo ao crime de exploração ilícita de jogos de fortuna e azar).

Ora, apesar de neste último caso se aceitar a punição penal da exploração de jogos de fortuna ou azar não autorizados com o fundamento ético-social de protecção do jogador, bem como da repressão de práticas de uma actividade que constitui objecto de uma significativa reprovação social, do ponto de vista ético, tendo em conta os males e prejuízos para a própria sociedade que se considera encontrarem-se-lhe associados – por exemplo, acréscimo de burlas, usuras e fraudes, bem como de litígios e violências, facilitando o alastramento do crime organizado; significativa perturbação da vida familiar dos jogadores, com repercussão na capacidade de manutenção e educação dos filhos; ou ainda, possibilidade de incidência negativa no domínio das relações laborais ou económicas dos jogadores, os bens jurídicos em causa apresentam parca importância quando comparados com os bens jurídicos

⁸ Cf. CLAUS ROXIN, “¿Es la protección de bienes jurídicos una finalidad del Derecho penal?” in La Teoría del bien jurídico: ¿fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?, Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 447.



vida, integridade física e bens de elevado valor que uma eventual responsabilização criminal de incumprimentos das premissas ínsitas ao Decreto- Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, tutelariam de forma superior e adequada.

Atendendo ao facto de que este ano, dois dos piores eventos relativos a incêndios terem ocorrido em dias de grande calor, os quais ocorreram um antes da fase do denominado “período crítico” e o outro após, cremos que importa alterar e adequar, face aos efeitos das alterações climáticas, a data de início e fim do período crítico. Assim reduzindo o risco do efeito “surpresa” e aumentando a protecção das populações e da própria floresta.

A catástrofe deste ano, com a qual devemos aprender, levou a que por mais que uma vez várias estradas tivessem que ser interditas à circulação de veículos automóveis por estarem intransitáveis ou representarem grande perigo para os condutores. Várias pessoas perderam a vida e a o trabalho da protecção foi dificultado. Esta situação verificou-se, pelo menos em parte, devido ao facto das vias estarem ladeadas por eucaliptais. Por esse motivo, parece-nos fundamental impedir a plantação de determinadas espécies junto às vias rodoviárias e ferroviárias, privilegiando-se a plantação de espécies folhosas autóctones.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, o Deputado do PAN apresenta o seguinte projecto de lei:

Artigo 1º

Objecto

Procede ao reforço das normas relativas à prevenção de incêndios previstas no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.

Artigo 2.º

Alterações ao Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios
aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho
São alterados os artigos 2.º - A, 15.º, 26.º, 27.º, 28.º, 29.º, 30.º e 31.º do Decreto-Lei
n.º 124/2006, de 28 de Junho, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º
15/2009, de 14 de Janeiro, 17/2009, de 14 de Janeiro, 114/2011, de 30 de Novembro
e 83/2014, de 23 de Maio, pela Lei n.º 76/2017, de 17 de Agosto e pela Rectificação
n.º 27/2017, de 02 de Outubro, os quais passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 2.º

A Duração do período crítico no âmbito do SDFCI vigora de 15 de julho a 30 de
Outubro, podendo a sua duração ser alterada, em situações excecionais, por
despacho do membro do governo responsável pela área das florestas.

Artigo 15.º

(...)

1. (...)

a) Pela rede viária providencie a gestão do combustível numa faixa lateral de terreno confinante numa largura não inferior a 10 m, sendo apenas permitida nesta faixa a plantação de espécies folhosas autóctones;

b) Pela rede ferroviária providencie a gestão do combustível numa faixa lateral de terreno confinante contada a partir dos carris externos numa largura não inferior a 10 m, sendo apenas permitida nesta faixa a plantação de espécies folhosas autóctones;

c) (...)

d) (...)

e) (...)

2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. (...)
7. (...)
8. (...)
9. (...)
10. (...)
11. (...)
12. (...)
13. (...)
14. (...)
15. (...)
16. (...)
17. (...)
18. (...)
19. (...)
20. (...)
21. (...).

Artigo 26.º

(...)

- 1 - (...).
- 2- (...).
- 3- (...).
- 4- (...).
- 5- (...).
- 6- (...).



7- Quem incumprir com as obrigações previstas no presente artigo será punido com prisão até 2 anos e multa até 200 dias.

8- A tentativa e a negligência são puníveis.

Artigo 27.º

(...)

1 - (...).

2- (...).

3- (...).

4- (...).

5- (...).

6- (...).

7- Quem incumprir com as obrigações previstas no presente artigo será punido com prisão até 2 anos e multa até 200 dias.

8- A tentativa e a negligência são puníveis.

Artigo 28.º

(...)

1 - (...).

2- (...).

3- (...).

4- (...).

5- (...).

6- (...).

7- Quem incumprir com as obrigações previstas no presente artigo será punido com prisão até 2 anos e multa até 200 dias.

8- A tentativa e a negligência são puníveis

Artigo 29.º

(...)

1 - (...).

2- (...).

3- (...).

4- (...).

5- (...).

6- (...).

7- (...).

8- Quem incumprir com as obrigações previstas no presente artigo será punido com prisão até 2 anos e multa até 200 dias.

9- A tentativa e a negligência são puníveis.

Artigo 30.º

(...)

1 - (...):

a) (...);

b) (...);

2- (...).

3- (...).

4- (...).

5- Quem incumprir com as obrigações previstas no presente artigo será punido com multa até 50 dias.

Artigo 38.º

(...)

1 - (...).

2- (...):

- a) (revogada.)
- b) (...);
- c) (...);
- d) (...);
- e) (...);
- f) (...);
- g) (...);
- h) (...);
- i) (...);
- j) (...);
- l) (revogada.)
- m) (...);
- n) (...);
- o) (revogada.)
- p) (revogada.)
- q) (revogada.)
- r) (...).
- 3- (...).
- 4- (...).»

Artigo 3º

Aditamento ao Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios

aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho

É aditado o artigo 15.º -A ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 15/2009, de 14 de Janeiro, 17/2009, de 14 de Janeiro, 114/2011, de 30 de Novembro e 83/2014, de 23 de Maio, pela Lei n.º 76/2017, de 17 de Agosto e pela Rectificação n.º 27/2017, de 02 de Outubro, o qual passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 15-A.º

Responsabilidade criminal

1 – As entidades responsáveis enunciadas no n.º 1 do artigo anterior, podem ser responsabilizadas criminalmente nos termos do artigo 11.º do Código Penal.

2- A responsabilidade das pessoas colectivas e entidades equiparadas não exclui a responsabilidade individual dos respectivos agentes nem depende da responsabilização destes.

3 - Sem prejuízo da eventual aplicação do instituto do direito de regresso, as pessoas que ocupem uma posição de liderança são subsidiariamente responsáveis pelo pagamento das multas e indemnizações em que a pessoa colectiva ou entidade equiparada for condenada, relativamente aos crimes:

a) Praticados no período de exercício do seu cargo, sem a sua oposição expressa;

b) Praticados anteriormente, quando tiver sido por culpa sua que o património da pessoa colectiva ou entidade equiparada se tornou insuficiente para o respectivo pagamento; ou

c) Praticados anteriormente, quando a decisão definitiva de as aplicar tiver sido notificada durante o período de exercício do seu cargo e lhes seja imputável a falta de pagamento.

4- Se as multas ou indemnizações forem aplicadas a uma entidade sem personalidade jurídica, responde por elas o património comum e, na sua falta ou insuficiência, solidariamente, o património de cada um dos associados.

5- As entidades responsáveis que, por qualquer forma, não cumpra as imposições previstas no n.º 1 do artigo 15.º serão punidas com multa até 200 dias.

6- Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edifícios inseridos em espaços rurais que, por qualquer forma, não cumpra as imposições relativas à gestão de combustíveis previstas no artigo 15.º serão punidos com prisão até 2 anos e multa até 200 dias.



7- As entidades gestoras dos parques de campismo que, por qualquer forma, não cumpram as imposições previstas no n.º 13 do artigo 15.º serão punidas com multa até 200 dias.

8- A tentativa e a negligência são puníveis.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Palácio de S. Bento, 27 de Outubro de 2017

O Deputado,

André Silva