



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG

Parecer da Ordem dos Advogados

n.º Único **625297**
Estrografia n.º **183** Data **01/03/2017**

2887 04-037

1. A Assembleia da República através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou à Ordem dos Advogados a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 178/XIV/1.ª apresentado pelo partido CHEGA, o qual visa a alteração do Código Penal no seu artigo 274.º sob epígrafe “Incêndio florestal”, propondo a agravamento das 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.

2. A nosso ver, este Projeto de Lei merece várias objeções, conduzindo ao nosso parecer desfavorável.

3. Em primeiro lugar, tal Projecto Lei pugna pelo agravamento das molduras penais aplicáveis ao agente que pratique o crime de incêndio, nos termos dos n.ºs 1, 4, 5, 6 e 7 do artigo 274.º do Código Penal, sem que tal se justifique, uma vez que o mesmo foi objeto de alterações recentes pela Lei N.º 56/2011 de 15 de novembro e Lei N.º 94/2017 de 23 agosto.

4. Para tanto, o Projeto de Lei apresenta como fundamentos:

- (i) a agudização do fenómeno dos incêndios florestais e respetivos danos humanos e patrimoniais;
- (ii) no ano de 2018, Portugal ter sido o país da União Europeia com maior área ardida em incêndios florestais contabilizando-se 37.357 hectares ardidos e registando-se 86 incêndios, de acordo com a fonte citada Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais;
- (iii) o facto de até 30 de setembro de 2019 se terem registado cerca de 10.359 incêndios rurais, contabilizando-se cerca de 41.000 hectares de área destruída, número superior ao de 2018;



- (iv) a emergência do fenómeno das alterações climáticas;
- (v) “a circunstância da presença de mão criminosa isolada ou recorrente, a qual se alega verificar-se em virtude da inadequação das normas penais vigentes”;
- (vi) terem sido detidos 157 suspeitos da prática do crime de incêndio florestal e constituídos 1020 arguidos em processos criminais relativos a esta infração, de acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna, sem contudo especificar a que ano se refere.

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.

6. Conforme resulta do Relatório sobre os Incêndios Florestais relativo ao ano de 2018, do Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais, nesse ano, Portugal registou 86 incêndios florestais, resultando em 37.357 hectares ardidos, embora *“Portugal fosse, mais uma vez, o país com maior área ardida, a área total foi apenas uma pequena fração da superfície ardida em 2017 e um dos totais mais baixos dos últimos 10 anos.”* (fonte: https://ec.europa.eu/portugal/news/annual-report-forest-fires-2018_pt).

7. Citando o Relatório Anual de Segurança Interna relativo ao ano de 2018, *“Assistiu-se à diminuição do número de incêndios rurais e consequentemente da área ardida. Não se registaram vítimas mortais entre civis ou operacionais. Comparando os valores do ano de 2018 com o histórico dos 10 anos anteriores, registam-se menos 44% de incêndios rurais e menos 68% de área ardida. Desde 2008 representa o segundo valor mais reduzido em número de incêndios e o terceiro valor mais reduzido de área ardida. A distribuição mensal das ignições foi inferior à média anual nos meses de*



maior severidade meteorológica (junho a setembro). Os valores mensais de área ardida foram inferiores à média do decénio em todos os meses.” (fonte: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7>, pp.122-123).

8. Em concreto, foi apurada a informação constante do seguinte quadro (fonte: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7>, p. 123):

Incêndios Florestais				
	Ano 2017	Ano 2015**	Dif.	Média (10 anos)
Número de ocorrências	17.558	12.208	-5.348	21.920
Área total ardida (ha)	508.685	41.309	-467.376	85.329
Incultos ardidos (Matos) (ha)	192.569	19.486	-173.083	67.659 (64%)
Povoamentos ardidos (ha)	316.116	21.823	-294.293	63.860 (36%)

**Valores Provisórios - 01 de Janeiro a 31 Dezembro, Fonte: ICNF I.P.

9. Em relação à prevenção e combate aos incêndios florestais, foi ainda apurada a informação constante do quadro seguinte (fonte: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ad5cfe37-0d52-412e-83fb-7f098448dba7>, p. 123):

Resultados operacionais	Ano 2017	Ano 2015	Diferença
Nº de ações de patrulhamento	41.027	47.398	6.371
Contraordenações	4.802	8.440	3.638
Arguidos	925	1.020	95
Detenções	193	157	-36

10. Nessa medida, o número de detenções e o número de arguidos constituídos no âmbito de processos criminais respeitantes ao crime de incêndio florestal obviamente não se traduz num número apurado de condenações, razão pela qual não se poderá partir desta premissa para justificar, em singelo, o agravamento das molduras penais do crime em questão.



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.

13. Pretende-se agravar os limites mínimos e máximos das penas aplicáveis, procurando conferir-lhe uma gravidade similar aos crimes mais graves previstos no Código Penal português, designadamente o crime de homicídio, o que, no nosso entender, não apresenta qualquer fundamento atentos os bens jurídicos em causa.

14. Veja-se a redação atual do artigo 274.º do Código Penal e a redação a itálico e sublinhado das alterações que se pretendem introduzir:

Artigo 274.º - Incêndio florestal

(Atual redação, com proposta de alteração a itálico e sublinhado)

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 (de três a dez anos e com pena acessória de indemnização pelos danos causados no exato valor dos mesmos após devido apuramento).
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.



d) Revelar especial perversidade ou indiferença perante os bens jurídicos ameaçados:

É punido com pena de prisão de dez a vinte anos.

3. Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 (n.º 3) 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 (até cinco 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 (até dez anos).
6. Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de um a oito anos (dois a dez 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 (dois 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, debelar ou minorar a deterioração do património florestal ou garantir a sua defesa ou conservação.

15. O Projeto Lei em análise encerra alguma contradição axiológica com o espírito do nosso sistema penal, com as finalidades das sanções penais, da necessidade e adequação da punição, colocando a tónica apenas na repressão, quando as maiores necessidades se fazem sentir no domínio da prevenção, em si, dos incêndios florestais, ao nível político-administrativo.



16. E não é por se agravar os limites mínimos e máximos das molduras penais da forma que se pretende, e que se entende ser deveras desproporcional, que tal vai influir no maior ou menor número de ocorrências de incêndios florestais, as quais poderão não depender apenas da conduta criminosa do agente, mas sempre estarão diretamente relacionados com outros fatores, designadamente as alterações climáticas e as concretas medidas de combate a incêndios a adotar, como sejam a vigilância das próprias matas.

17. Por outro lado, e em segundo lugar, atente-se ainda, com especial cuidado, que o legislador muito recentemente introduziu o artigo 274.º-A do Código Penal, sob epígrafe “Regime sancionatório”, através da Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto (e que entrou em vigor em 23/11/2017).

18. No n.º 4 do artigo 274.º-A, o legislador veio prever um regime especial de fixação de pena relativamente indeterminada, em casos de reincidência da prática do crime de incêndio florestal pelo mesmo agente, “*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*”.

19. No n.º 1 do artigo 274.º-A, e no que respeita aos casos de suspensão da execução da pena de prisão e de liberdade condicional, o legislador veio ainda consagrar a possibilidade de o tribunal sujeitar o condenado da prática do crime de incêndio florestal à obrigação de permanência na habitação, sujeita a fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, no período coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de incêndios florestais.

20. Criando, assim, o legislador as condições concretas e adequadas para que, cumprindo-se a decisão condenatória, se possa satisfazer, de forma efetiva, as exigências e as finalidades de prevenção, quer especial quer geral, das penas, e acautelar eventuais perigos que no caso concreto se façam sentir, nos períodos de maior risco de ocorrência de incêndios florestais.



21. Sendo, aqui, de considerar as palavras da Professora Doutora Maria João Antunes, a propósito da introdução deste artigo 274.º-A, in *Cadernos do Centro de Estudos Judiciários – Crime de Incêndio Florestal, Jurisdição Penal, Coleção Formação Contínua, Abril 2018, “O novo regime sancionatório do crime de incêndio florestal”, pp.19-20:*

“A intenção político-criminal foi a de dar cumprimento aos mandamentos da preferência por sanções não privativas da liberdade, sempre que realizem de forma adequada e suficiente as finalidades da punição, e da preferência por regimes de execução de sanções privativas da liberdade menos restritivos, sempre que realizem de forma adequada e suficiente as finalidades da execução da pena de prisão ou da medida de segurança de internamento. O tribunal de julgamento e o tribunal de execução de penas podem subordinar sanções de substituição e incidentes de execução ao regime 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. Este poder-dever promove, seguramente, o juízo judicial da desnecessidade de aplicação de sanções privativas da liberdade e da desnecessidade de execução da sanção em meio prisional ou fechado. (...) O legislador fez uma aposta forte no novo regime sancionatório do crime de incêndio florestal. Será ganha se este regime vier a ser, também de facto, uma resposta sancionatória de natureza penal simultaneamente mais adequada à tutela dos bens jurídicos protegidos pela incriminação e à reintegração do condenado na sociedade.”

22. Por último, o Projeto de Lei propõe a introdução do artigo 274.º-B ao Código Penal, sem qualquer epígrafe, cujo teor se reproduz nos seguintes termos: *“Na impossibilidade de o agente criminoso indemnizar o Estado ou o demais lesados pelos danos por si causados, por manifesta ausência de recursos financeiros ou patrimoniais próprios, 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 de área ardida e/ou reconstrução do património destruído.”*



23. No entanto, o teor deste artigo merece as nossas objeções, desde logo, por misturar conceitos e colocar vários problemas de índole conceptual, sem explicar o que poderá significar “*manifesta ausência de recursos financeiros ou patrimoniais próprios*”, “*no tempo definido pelo julgador*” e “*dimensão dos danos verificados*”, conceitos “em branco” que não deixam de atentar contra o princípio de legalidade dos tipos legais de crime.

24. Num primeiro plano, importa não esquecer que a possibilidade de o infrator vir a ressarcir o Estado e/ou demais lesados pelos danos causados pela prática de um qualquer crime, em sede de processo criminal, tem como pressuposto a prévia dedução de pedido de indemnização cível pelo Estado e/ou pelos demais lesados, nos termos dos artigos 71.º e seguintes do Código de Processo Penal, segundo o princípio da adesão.

25. Significando isto que a obrigação de indemnização do Estado e/ou lesados pelo agente condenado pela prática do crime de incêndio florestal não é uma consequência automática, imediata, direta e necessária da sua condenação, dependendo antes do impulso processual prévio do Estado e/ou demais lesados nesse sentido e prova dos respetivos danos e demais pressupostos da responsabilidade civil.

26. Num segundo plano, a proposta de introdução do artigo 274.º-B prevê que, para os casos em que se verifique a impossibilidade do agente indemnizar o Estado e/ou demais lesados pelos danos por si causados pela prática do crime de incêndio florestal, por manifesta ausência de recursos financeiros ou patrimoniais próprios, em sua substituição, seja aplicada a obrigatoriedade de o agente trabalhar sem quaisquer contrapartidas para a reflorestação da área ardida e/ou reconstrução do património destruído.

27. Ora, em nossa opinião, tal obrigação poderá configurar a prestação de trabalho a favor da comunidade, havido como “*prestação de serviços gratuitos ao Estado, a outras pessoas coletivas de direito público ou a entidades privadas cujos fins o tribunal considere de interesse para a comunidade*”, nos termos e para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 58.º do Código Penal.



28. Por conseguinte, a proposta de introdução do artigo 274.º-B, ao prever *ab initio* pelo legislador a obrigatoriedade de o agente condenado pela prática do crime de incêndio florestal prestar tal trabalho, em prol da reflorestação da área ardida e/ou reconstrução do património destruído, em virtude da ausência de recursos financeiros do condenado para satisfazer a eventual indemnização a que haja lugar pelos danos causados, configura a previsão da aplicação ao agente de uma dupla sanção, isto é, a aplicação em simultâneo de duas sanções criminais, pela sua natureza, incompatíveis entre si, pela prática da mesma infração: a pena de prisão e a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade.

29. Pois que como bem evidencia Paulo Pinto de Albuquerque, *in Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 3.ª edição atualizada, Universidade Católica Editora, p. 320, para a aplicação da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade seguir o regime jurídico previsto no artigo 58.º do Código de Processo Penal, “*A pena de prestação de trabalho é uma pena substitutiva da pena de prisão (...)*”.

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.



32. A imposição da prestação de trabalho a favor da comunidade, com carácter obrigatório, sem consentimento do condenado, deixando na mão do julgador a sua concretização, pode conduzir a inúmeras situações injustas que poderão contender com o exercício dos direitos fundamentais, civis e profissionais dos condenados.

33. Confundindo-se neste artigo 274.º-B o que constitui uma pena de substituição de uma pena de prisão aplicada, com a substituição de uma indemnização e sua impossibilidade de satisfação por trabalho a favor da comunidade, o que não parece ser legítimo à luz do nosso sistema penal e constitucional.

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.

É este, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 2 de março de 2020

Margarida Simões

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados