



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO



PARECER DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

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 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

INTRODUÇÃO

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer a respeito da iniciativa *supra* identificada.

*

ANÁLISE

A iniciativa legislativa em questão encerra, de modo **destacado**, as seguintes propostas de alteração ao artigo 274.º, do Código Penal [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 **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;



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 3 (leia-se, "2", face a manifesto lapso) 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 **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 dez anos**.

6 – Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de **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 **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.

E adita uma norma, a do artigo **274.º-B**, sem epígrafe, com a seguinte redação:

Na impossibilidade de o agente criminoso indemnizar o Estado ou os 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 da área ardida e/ou reconstrução do património destruído.

*

Com este conteúdo, transcreve-se a respetiva exposição de motivos:

Nos últimos anos, um pouco por todo o mundo, têm-se agudizado os incêndios florestais, realidade a que Portugal não ficou indiferente tendo sido o seu pico de gravidade atingido nos grandes incêndios de Pedrógão



Grande, onde a par das incontáveis perdas da fauna e flora nacional, deles resultaram ainda várias dezenas de mortes, centenas de habitações destruídas e milhares de hectares de território ardido.

De resto, segundo o Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais, Portugal voltou a ser, em 2018, o país da União Europeia (UE) com maior área ardida em incêndios florestais, contabilizando-se 37.357 hectares ardidos, à força de 86 incêndios registados.

Em 2019, registaram-se até 30 de setembro, cerca de 10.359 incêndios rurais resultando destes uma nova delapidação do património territorial português contabilizando-se, apenas nesta rubrica, cerca de de 41 mil hectares de área destruída, verificando-se assim uma subida em relação ao período homólogo de 2018.

Por um lado, as alterações climáticas são actualmente um factor gerador destas calamidades. No entanto não se esgota em si a origem deste problema, somando-se recorrentemente a elas, a presença de mão criminosa isolada ou recorrente, muitas vezes verificada pela inadequação das actuais normas penais vigentes à realidade em apreço.

Neste âmbito, recorrendo aos dados Relatório Anual de Segurança Interna, deve destacar-se a detenção de 157 suspeitos do crime de incêndio florestal, bem como a constituição de 1020 arguidos em processos criminais desta natureza.

Face ao exposto, urge dotar o sistema jurídico-penal da força e efectividade necessárias, potenciando uma musculada alteração paradigmática, caracterizada por um assertivo e eficaz combate a este drama, quer na sua origem quer na sua reincidência.

*

Pelo que nos parece ser de balizar o parecer a empreender no contexto das seguintes temáticas, a saber:

- 1) Quadro sancionatório reforçado para as molduras penais abstratas constantes do crime de incêndio florestal, previsto e punido pelo artigo 274.º, do Código Penal;
- 2) A introdução de uma nova cláusula de qualificação para a alínea d), do n.º 2 do artigo 274.º, do Código Penal;
- 3) A criação de uma pena acessória, contida no n.º 1 do artigo 274.º, *in fine*;
- 4) A criação de um regime híbrido de substituição que sustente a imposição da pena de substituição de trabalho a favor da comunidade, sem consentimento do condenado, nas situações em que por *manifesta ausência de recursos financeiros ou patrimoniais próprios*, não possa *indemnizar o Estado ou os demais lesados pelos danos (por si) causados*.

*

Como nos parece inteligível de verificar, a exposição de motivos não confere justificação para as soluções vertidas em 2), 3) e 4), antes se compreendendo o panorama geral da iniciativa



como uma forma reforçada de fazer face às exigências de prevenção geral que o fenómeno criminal dos incêndios justifica em Portugal.

Com o devido respeito, parece-nos insuficiente para justificar as soluções consagradas, no entanto, firmes no desiderato de contribuir para um debate crítico, sempre se dirá que as soluções consagradas não devem merecer a nossa concordância.

*

Vejamos de *per si*.

QUADRO SANCIONATÓRIO REFORÇADO PARA AS MOLDURAS PENAIS ABSTRATAS CONSTANTES DO CRIME DE INCÊNDIO FLORESTAL, PREVISTO E PUNIDO PELO ARTIGO 274.º, DO CÓDIGO PENAL

A primeira anotação que nos parece ser de sinalizar prende-se com o inegável reconhecimento de que agravação de molduras penais abstratas constitui tarefa exclusiva da atividade política legislativa, razão pela qual as observações que se deixam visam tão só alertar para uma eventual incoerência constitucional face à tutela de bens jurídicos que, do ponto de vista do valor axiológico, podem suscitar dúvidas quanto à sua proporcionalidade.

Atente-se:

Não se colocando em causa os bens jurídicos tutelados pela norma, certo é que facilmente se poderá aceitar que o tipo objetivo contido no n.º 1, do artigo 274.º possa vir a ter um limite máximo que, em rigor, passará a ser superior ao limite mínimo da moldura penal abstrata para o crime de **homicídio simples**, previsto e punido pelo artigo 131.º, do Código Penal.

Além de que, e tal como já se afirmou, se desconhece qualquer motivo justificativo na respetiva exposição de motivos que permita discutir o aumento de 1 para 3 anos de prisão, a proposta balizada para o limite mínimo do n.º 1, do artigo 274.º.

E o primeiro exemplo servirá para as demais propostas de agravação quantitativas, quer seja pela incoerência que revelam quanto aos respetivos limites – veja-se o caso do n.º 2 que prevê



um limite máximo de 20 anos de prisão, solução que se aproxima da pena máxima estabelecida no ordenamento jurídico nacional para a **vida humana** (artigo 132.º, do Código Penal).

E se a inconsistência existe na dimensão quantitativa, ela também se evidencia na análise qualitativa jurídico-penal, quer se faça por comparação com o tipo legal contido no artigo 272.º, quer ainda, no próprio 274.º, na evidente relação entre crimes de perigo abstrato e concreto.

Em síntese, as soluções consagradas parecem apontar num sentido que será suscetível de ofender o princípio constitucional da proporcionalidade e, como tal, colocar em causa a própria hierarquia de tutela de bens jurídicos pelo direito penal.

*

A INTRODUÇÃO DE UMA NOVA CLÁUSULA DE QUALIFICAÇÃO PARA A ALÍNEA D), DO N.º 2 DO ARTIGO 274.º, DO CÓDIGO PENAL

A iniciativa pretende aditar uma norma de qualificação do tipo legal do n.º 1, do artigo 274.º, se o agente ***revelar especial perversidade ou indiferença perante os bens jurídicos ameaçados.***

Nada mais se diz no projeto.

Ora, salvo o devido respeito, tal como está, evidencia-se a criação de uma **norma penal em branco**, manifestamente por não se saber, em sede do elemento do tipo de culpa, quando é que o agente irá revelar esses comportamentos mais censuráveis.

O Código Penal prevê essa especial qualificação para os crimes contra a vida e, por referência aos exemplos padrão contidos no n.º 2, do artigo 132.º, também alarga essa especial censurabilidade para tutela da integridade física, o que bem se compreende face à natureza dos bens jurídicos tutelados e para a sua inserção enquanto crimes de resultado.

Tecnicamente, parece-nos muito discutível que se preveja essa solução para um crime de perigo que, na sua génese, é de natureza abstrata (n.º 1) e que o faça sem fornecer ao aplicador



quais as “fronteiras típicas” em que se permitirá assim concluir. Não o fazendo, esta norma dificilmente passará o crivo do princípio da legalidade.

*

A PENA ACESSÓRIA, CONTIDA NO N.º 1 DO ARTIGO 274.º, “IN FINE”

Mais uma vez com o devido respeito, parece-nos que a solução em projeto confunde realidades processualmente importantes.

Por um lado, o que é uma pena acessória e, por outro, a possibilidade, face ao princípio da adesão, dos lesados obterem uma decisão judicial condenatória que lhes permita o reconhecimento a uma indemnização de natureza exclusivamente civil por força dos danos causados pela conduta criminalmente relevante. Ou seja, um dos efeitos civis da condenação, tal qual como já estabelecido pelo artigo 129.º, do Código Penal.

A manter-se uma solução desta natureza, além de existir um claro desrespeito pela norma contida no artigo 129.º, do Código Penal, faz renascer na ordem jurídica nacional algo que foi abandonado com o Código Penal de 1982, ou seja, a possibilidade de condenar alguém oficiosamente ao pagamento de uma indemnização, como efeito penal da condenação criminal.

*

A CRIAÇÃO DE UM REGIME HÍBRIDO DE SUBSTITUIÇÃO QUE SUSTENTE A IMPOSIÇÃO DA PENA DE SUBSTITUIÇÃO DE TRABALHO A FAVOR DA COMUNIDADE, SEM CONSENTIMENTO DO CONDENADO, NAS SITUAÇÕES EM QUE POR MANIFESTA AUSÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS OU PATRIMONIAIS PRÓPRIOS, NÃO POSSA INDEMNIZAR O ESTADO OU OS DEMAIS LESADOS PELOS DANOS (POR SI) CAUSADOS

Verdadeiramente inovadora, a solução consagrada apresenta dois problemas de base que não podes deixar de ser sinalizados, na medida em que parecem ofender a Lei Fundamental.

Referimo-nos a uma eventual violação do princípio da igualdade (artigo 13.º) e de ofensa ao direito fundamental consagrado no n.º 2 do artigo 25.º, da Constituição da República Portuguesa face à imposição de uma pena de natureza desumana.



Em bom rigor, e numa linguagem direta, a solução preconizada distingue claramente cidadãos em função das suas capacidades patrimoniais, num domínio em que a igualdade se impõe face ao cumprimento de uma pena de natureza criminal. Parece-nos, pois, não existir qualquer razão justificativa que permita sustentar a desigualdade no tratamento que a solução evidencia. E, desse modo, a solução é, a nosso ver, suscetível de ser sancionada negativamente do ponto de vista da sua bondade constitucional.

E quando nos referimos ao tratamento desumano, na perspetiva da pena, estamos claramente a pensar na determinação de uma sanção penal consistente em trabalho forçado, a qual é, a todos os níveis, atentatória da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º, da Lei Fundamental).

Acresce dizer que, do ponto de vista adjetivo – e daí a denominação que propomos de *solução híbrida* – estamos perante evidentes desordens técnico-jurídicas que importa sinalizar.

Assim, e desde logo, as penas de substituição de trabalho a favor da comunidade visam a pena principal e não a pena acessória. E da importante questão já afluída quanto ao consentimento do condenado na sua imposição – cf. n.º 5 do artigo 58.º, do Código Penal.

Pelo que, também neste segmento de análise quanto às soluções vertidas no projeto legislativo, somos a informar que nos parece não ser de assumir qualquer concordância.

*

O presente parecer segue de perto a informação jurídica elaborada pelo Assessor do Gabinete da Procuradora-Geral da República, Dr. Miguel Ângelo Carmo

*

Lisboa, 29/06/2020

A Vogal do CSMP,

Patrícia Cardoso