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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA**

**Ofício n.º 91/XIII/1ª – CACDLG/2018** **Data: 17-01-2018**
**NU:** 592236

**ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 675/XIII/3.ª (BE).**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 675/XIII/3.ª (BE) – **"Altera a 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"**, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas com os votos favoráveis do PS, do BE e do CDS-PP e a abstenção do PSD e do PCP, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 17 de janeiro de 2018 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O PRESIDENTE DA COMISSÃO**

**(Bacelar de Vasconcelos)**

*Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*
**Assembleia da República – Palácio de São Bento - 1249-068 Lisboa**
**Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt**

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

# PARECER

## PROJETO DE 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»***

**Autor:** Deputado Filipe Neto Brandão

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota introdutória

Em 29 de novembro de 2017, o Projeto de Lei n.º 675/XIII/3.ª, de iniciativa do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, deu entrada e foi admitido, tendo baixado no mesmo dia à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de parecer.

Para efeitos de admissão, consideraram-se cumpridos os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e no n.º 1 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

No passado dia 05 de janeiro de 2018, vieram os proponentes substituir a sua versão inicial por uma nova versão onde, ao proposto inicialmente, foi aditada uma

alteração ao artigo 10.º da Lei-Quadro da Política Criminal, aprovada pela Lei n.º 17/2006, de 23 de maio.

Encontra-se pendente, sobre a mesma matéria, para apreciação na generalidade, o Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª do PAN.

## 2. Objeto, conteúdo e motivação

O Projeto de Lei do Bloco de Esquerda propõe uma alteração ao artigo 3.º da Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, visando a introdução de nova alínea f), com referência a «*incêndio florestal*», no elenco dos crimes de investigação prioritária, mantendo intacta a ordenação presente na lei.

A essa alteração, os proponentes somam uma outra, prevendo no artigo 2.º a alteração do n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, (Lei-Quadro da Política Criminal) com a eliminação da reserva de iniciativa de alteração, atualmente atribuída ao Governo.

Para justificar a iniciativa, consideram os seus proponentes, na respetiva exposição de motivos, que «*com a repetição, cada vez mais gravosa – em termos quer pessoais quer materiais – de vagas de incêndios florestais, é hoje mais forte o consenso na sociedade portuguesa sobre a natureza absolutamente prioritária de uma estratégia de combate a este flagelo que combine múltiplos instrumentos de abordagem de tal realidade*».

O BE assume compreender e aceitar a inclusão daqueles crimes no elenco dos crimes de prevenção prioritária «*pois que a prevenção é claramente a estratégia a*

*privilegiar relativamente à ocorrência destas práticas criminais»*, mas não aceita *«que estes crimes – e, em especial, os crimes de incêndio florestal – não constituam crimes de investigação prioritária, estando ausentes da previsão do artigo 3.º daquele diploma legal.»*

O articulado do projeto de lei é composto por 4 artigos que incidem no objeto, em alteração à Lei n.º 17/2006, em alteração à Lei n.º 96/2017, e no regime de entrada em vigor mediante o qual se prevê que a lei entre em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

## 3. Enquadramento

### 3.1 Lei-Quadro da Política Criminal

Na esteira do disposto no n.º 1 do artigo 219.º da CRP, que estipula que cabe ao Ministério Público *«participar na execução da política criminal pelos órgãos de soberania»*, foi aprovada a Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que estabelece a Lei-Quadro da Política Criminal.

Esta lei consagra um conjunto de regras e procedimentos relativos a elaboração das leis para definição de orientações para a política criminal, nomeadamente, os limites (artigo 2.º), o enquadramento para as prioridades de prevenção e investigação (artigo 5.º) e para as orientações na pequena criminalidade (artigo 6.º), o regime de iniciativa e aprovação (artigos 7.º a 10.º), respetiva execução e avaliação (artigo 11.º a 14.º).

Com efeito, sem prejuízo da competência de aprovação da Assembleia da República, nos termos do artigo 7.º, a iniciativa pertence exclusivamente ao Governo, uma vez que a orientação da política criminal, conforme refere expressamente a norma, «*cabe na condução da política geral do país*», em consonância aliás, com o disposto no artigo 182.º da CRP que define o estatuto constitucional do Governo.

Também as eventuais iniciativas de alteração, de acordo com o artigo 10.º, devem partir do Governo e podem ocorrer apenas em duas circunstâncias (i) *quando se iniciar uma legislatura*, ou (ii) *quando se modificarem substancialmente as circunstâncias que fundaram a aprovação da lei sobre política criminal em vigor*.

Após a entrada em vigor da Lei-Quadro da Política Criminal, foram aprovadas a Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto (a primeira lei sobre política criminal, vigorando para o biénio de 2007 a 2009), seguida pelas Leis n.os 38/2009, de 20 de julho, 72/2015, de 20 de julho e 96/2017, de 23 de agosto, relativamente aos biénios de 2009 a 2011, 2015 a 2017 e 2017 a 2019 respetivamente, não tendo sido apresentada pelo Governo qualquer proposta de lei sobre política criminal relativamente aos biénios de 2011 a 2013 e de 2013 a 2015.

### 3.2 Lei de Orientação de Política Criminal para o Biénio 2017-2019

A Lei de Orientação de Política Criminal em vigor, aprovada pela Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, que ambos os projetos de lei pretendem modificar, estabeleceu os seguintes elencos de crimes de prevenção prioritária e investigação prioritária (artigos 2.º e 3.º):

*(i)* *Crimes de prevenção prioritária*

a) O terrorismo e os crimes previstos no artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.os 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, 17/2011, de 3 de maio, e 60/2015, de 24 de junho;

b) A criminalidade violenta organizada ou grupal;

c) A cibercriminalidade;

d) Os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual;

e) Os crimes praticados contra crianças e jovens, idosos e outras pessoas vulneráveis;

f) A violência doméstica;

g) Os crimes de tráfico de pessoas, para efeitos de exploração sexual, laboral ou de tráfico de órgãos;

h) Os crimes contra o Estado, designadamente os crimes de corrupção e tráfico de influência;

i) A criminalidade económico-financeira, em especial o crime de branqueamento de capitais;

j) O tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, em particular as chamadas drogas sintéticas;

k) Os fenómenos de violência associados ao desporto;

l) A criminalidade em ambiente escolar;

m) **O crime de incêndio florestal e os crimes contra o ambiente**;

n) Crimes motivados por discriminação racial, religiosa e sexual;

o) O tráfico de armas;

p) Os crimes fiscais, contra a segurança social e contra o sistema de saúde; e

q) O furto de oportunidade.

*(ii)* *Crimes de investigação prioritária*

a) O terrorismo e os crimes previstos no artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.os 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, 17/2011, de 3 de maio, e 60/2015, de 24 de junho;

b) A violência doméstica;

c) Os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual;

d) O tráfico de pessoas;

e) Os crimes contra a vida e contra a integridade física praticados contra agentes de autoridade;

f) O furto e o roubo em residências;

g) A cibercriminalidade;

h) A criminalidade violenta em ambiente escolar;

i) A extorsão;

j) Corrupção e criminalidade conexa;

k) A criminalidade económico-financeira, em especial o crime de branqueamento de capitais;

l) Os crimes fiscais, contra a segurança social e contra o sistema de saúde.

## 4. Análise do enquadramento constitucional e legal

Desde a revisão constitucional de 1997[1], determina a Constituição da República Portuguesa, no artigo 219.º n.º 1, que ao Ministério Publico «*compete [...], participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania*».

Conforme referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA[2], este conceito de política criminal «*compreende a «agenda penal» entendida não apenas como a política necessariamente condensada em leis por dizerem respeito a matérias com reserva de lei (definição de crimes, medida de segurança e processo criminal, nos termos do art.165.º-1/b), mas também como definição de linhas de direção política, determinadoras* de *objetivos, prioridades e orientações incidentes sobre a prevenção da criminalidade, investigação criminal, ação penal, execução de penas e medidas de segurança*», considerando que «*estas linhas podem ter um enquadramento legal global (ex: lei-quadro política criminal) ou constar de resoluções (autónomas ou dentro do enquadramento legal global referido).*»

Foi neste sentido que, por iniciativa do Governo, a Assembleia da República aprovou uma Lei-Quadro da Política Criminal (Lei n.º 17/2006, de 23 de maio),

[1] Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro

[2] *Vd.* Constituição da República Anotada – Vol. II, 4.ª Edição, pág. 604.

prescrevendo o n.º 1 do seu artigo 10.º que, aprovada uma lei de política criminal, a Assembleia da República «*pode introduzir alterações aos objetivos, prioridades e orientações de política criminal*» em duas situações distintas: «*quando se iniciar uma legislatura*» (I) «*ou se modificarem substancialmente as circunstâncias que fundamentaram a aprovação da lei sobre política criminal em vigor*» (II).

Sucede que, em qualquer uma das *supra* referidas previsões, a iniciativa de tais propostas de alterações está reservada ao Governo, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, com precedência da audição do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal, do Conselho Superior de Segurança Interna, do Gabinete Coordenador de Segurança e da Ordem dos Advogados.

Ora, sendo certo que a Lei de Política Criminal vigente – a Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto – foi aprovada no Parlamento, em 19 de julho de 2017, na sequência da Proposta de Lei n.º 81/XIII, sucede que o Governo não apresentou, desde então, qualquer proposta de alteração àquela Lei.

Colocar-se-ia, assim, a questão de saber se, a não ser proposta qualquer alteração à Lei n.º 17/2006 (Lei-Quadro da Política Criminal), e mantendo-se esta assim inalterada, qual seria a consequência para uma iniciativa legislativa que se apresentasse desconforme com o que naquela Lei se dispõe, nomeadamente no seu artigo 10.º, n.os 1 e 2?

Para responder a essa questão, haveria, pois, que responder previamente a uma outra, qual seja a de saber se a Lei n.º 17/2006 é, ou não, uma lei de valor reforçado e se, sendo-o, qual teria sido a consequência de o projeto de lei do BE àquela se não conformar?

Prescreve o artigo 112.º, n.º 3 da Constituição que «*Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem*

*como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.*»

Por facilidade de exposição, analisaremos o citado preceito constitucional nos quatro tipos em que se decompõe.

Assim, terão valor reforçado «*as leis orgânicas*» (I); «*as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços*» (II) e «*aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis*» (III) ou «*que [por força da Constituição] por outras devam ser respeitadas*» (IV).

Isto posto, não podemos ignorar que Leis Orgânicas são apenas aquelas que a Constituição assim qualifica (cfr. artigo 166.º, n.º 2 da CRP). É o que, aliás, decorre do chamado princípio da tipicidade das leis orgânicas, e não é esse, manifestamente, o caso da Lei n.º 17/2006.

De igual modo, cremos incontroverso que nada na Constituição impõe que a referida Lei-Quadro n.º 17/2007 tivesse de ser aprovada por maioria de dois terços. Não o impõe a CRP, nem, aliás, aquela lei logrou alcançar essa maioria, uma vez que foi aprovada com a maioria absoluta dos deputados em exercício de funções, com os votos de PS e CDS (com a abstenção de PSD e BE e os votos contra de PCP e PEV).

Quanto às leis que «*por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis*», ainda que, como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, estejamos na presença de «*um enunciado linguístico ambíguo*»[3], sempre tenderemos a acompanhar o entendimento de que, com esta previsão, se pretende aludir às leis de autorização e/ou às leis de bases e à sua relação com os decretos-leis autorizados ou de desenvolvimento, i.e., são leis sem as quais essas outras leis não podem considerar-se válidas, seja porque o órgão que produz estas últimas carece de

[3] *Vd.* Constituição da República Anotada – Vol. II, 4.ª Edição, pág. 60.

autorização para exercer a sua competência legislativa, seja porque o seu âmbito carece necessariamente de prévia disciplina.

A nenhum destes casos, cremo-lo evidente, se subsumirá a possibilidade da Assembleia da República estatuir sobre a definição de objetivos ou prioridades em matéria de prevenção ou investigação criminal.

Assim, para que a Lei n.º 17/2006 se impusesse a iniciativa legislativa da Assembleia da República que promovesse a alteração a lei de política criminal, importava que aquela pudesse ser considerada uma lei de valor reforçado pelo único segmento do preceito constitucional ainda sobrevivente a esta análise, ou seja, será necessário que a Lei-Quadro n.º 17/2006 possa ser considerada uma das leis «*que por outras devem ser respeitadas*». Sucede que, para assim suceder, esse dever de respeito terá igualmente de decorrer «*por força da Constituição*».

Ora, não pode ser ignorado que existe expressa referência na Constituição à definição da política criminal, referência essa que foi introduzida no artigo 219.º, nº 1 do texto constitucional através da Lei Constitucional n.º 1/97.

Essa referência integra a previsão das funções e estatuto do Ministério Público e faz deste participante na execução de uma política que é definida «*pelos órgãos de soberania*». Assim mesmo, no plural, ou seja, significando que aquela política será sempre o resultado do diálogo normativo operado entre mais do que um órgão de soberania e ao qual o Ministério Público não será nunca alheio, na medida em que lhe competirá sempre participar na execução dessa política.

Ora, é dessa credencial constitucional, estatuída no artigo 219.º, n.º 1, da Constituição, que a Lei-Quadro da Política Criminal emerge e tem a sua razão de ser: é através dela que se concretiza o modo de relacionamento constitucionalmente previsto entre dois órgãos de soberania – no caso, o Governo e a Assembleia da República -, as competências de um e outro, os limites que a política criminal não pode transpor, bem

como a necessidade de prévia audição de outros órgãos ou ainda a forma como se densifica a participação do Ministério Público na execução da política criminal.

Tanto bastará, cremo-lo bem, para considerar que as sucessivas Leis sobre Política Criminal, «*por força da Constituição*», deverão respeito a essa outra Lei-Quadro que, especificamente, estatuiu sobre o modo de aprovação daquelas, os seus limites e procedimentos. Deve, pois, considerar-se a Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, uma lei de valor reforçado, nos termos do disposto no artigo 112.º, n.º 3, in fine, da Constituição.

Assim sendo, quando a Lei n.º 17/2006 estatui, no âmbito do relacionamento entre Governo e Assembleia da República, que eventuais alterações de uma lei sobre política criminal em vigor dependem de proposta do Governo (artigo 10.º, n.º 2), isso significa que ela quis reservar a iniciativa dessas alterações ao Governo - órgão distinto daquele ao qual reservou a sua aprovação, a Assembleia da República.

Ora se a Lei-Quadro reserva ao Governo a iniciativa de propor alterações à lei de política criminal vigente, forçoso seria, assim, concluir que um projeto de lei que não previsse alteração àquela disposição violaria o disposto em lei de valor reforçado e, como tal, não poderia ser admitido, por violação de uma lei à qual devia respeito, por força do artigo 112.º, n.º 3, *in fine* da CRP.

Ainda que não possa ser considerado um elemento absolutamente determinante para a elucidação da *vexata quaestio* com que nos confrontámos na primeira versão do projeto de lei, sempre será útil recorrer ao elemento histórico e termos presente que, aquando da discussão na generalidade, em plenário, da Proposta de Lei n.º 48/X – diploma que esteve na génese daquela que, a final, viria a constituir a Lei n.º 17/2006 -, essa proposta foi apresentada pelo Ministro da Justiça como visando «*dar concretização a uma norma constitucional*», precisamente o artigo 219.º da CRP, e responder «*ao desafio constitucional por cumprir*» desde a revisão constitucional de 1997. Foi essa,

aliás, a ideia que vinha já expressa no Relatório aprovado na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a cargo do deputado Ricardo Rodrigues, quando nele se pode ler, a propósito da Proposta de Lei então em apreciação: «[...] *trata-se, pois, do preenchimento de uma lacuna, permitindo pôr fim a uma situação de verdadeira inconstitucionalidade por omissão, pelo menos sobejamente a partir de 1997*».

Os registos parlamentares revelam que o dissidio subsistente aquando dessa discussão residia tão somente na questão de saber se a fixação posterior [à lei-quadro] dos objetivos, orientações e prioridades de política criminal deveria revestir a forma de resolução da AR (tal como constava da proposta de lei) ou, diferentemente, de lei de desenvolvimento (solução que, como é sabido, veio a ser consagrada na Lei n.º 17/2006). Em qualquer caso, a futura subordinação das leis de desenvolvimento à lei-quadro que estava a ser discutida era, pelos diversos intervenientes no debate parlamentar, dada por adquirida. Neste particular, surge particularmente elucidativa a intervenção do deputado Guilherme Silva que, em nome do grupo parlamentar do PSD, ao sustentar a opção por uma concretização através de lei em detrimento da figura da resolução, chamou àquela [lei de desenvolvimento] «*lei de conjuntura*». E devolvendo, uma vez mais, a palavra ao Ministro da Justiça, sobre a matéria então em apreço, aquele sintetizava-a assim: «*[...] esta é uma lei-quadro. Falamos de uma lei-quadro, não falamos de uma lei que defina substantivamente objetivos, prioridades e orientações. Essas vão ficar para resoluções ou para leis que venham periodicamente a concretizar este novo quadro introduzido pela lei que aqui hoje é apresentada.*»

Consequentemente, seriamos levados a concluir em sentido diametralmente oposto ao constante da nota técnica, em anexo, quando esta, sem aparentemente se ter preocupado em fazer qualquer reflexão sobre a natureza da Lei n.º 17/2006, nomeadamente se a mesma poderia, ou não, ser considerada uma lei de valor reforçado, acabou por considerar, relativamente à versão original do PJL em causa - sem fazer

também qualquer alusão ao artigo 10.º da Lei n.º 17/2006 – que o disposto no artigo 7.º dessa Lei-Quadro *«não parece poder significar uma limitação ao poder constitucional de iniciativa legislativa dos deputados e grupos parlamentares [...]»*.

Ao invés, concluindo pela natureza de lei de valor reforçado da Lei n.º 17/2006, cremos igualmente que a reserva de iniciativa que tal lei atribui ao Governo se traduz numa limitação do poder de iniciativa dos deputados que se imporia, não fora o caso dos proponentes terem entretanto proposto também a alteração da disposição legal que a limitava.

Nessa medida, para que o conteúdo do projeto de lei se não encontrasse ferido de ilegalidade por incumprimento de lei de valor reforçado, violando o disposto no artigo 120.º alínea a) do RAR, importaria que os proponentes, anterior ou simultaneamente, apresentassem também proposta de alteração legislativa que, incidindo sobre a Lei-Quadro n.º 17/2006, propusesse a correspondente alteração ao seu artigo 10.º, retirando ao Governo a reserva de iniciativa que aquele diploma consagra... o que veio a suceder no articulado que substituiu a versão inicial do projeto de lei.

## 5. Antecedentes Parlamentares

A nota técnica, em anexo, elaborada pelos serviços de apoio da Assembleia da República a propósito das iniciativas legislativas em análise, indicam os seguintes antecedentes parlamentares, com incidência nas matérias em apreço:

| Tipo | N.º | Título | Autoria | Resultado |
|---|---|---|---|---|
| Projeto de Resolução | 25/XI | Recomenda ao Governo a alteração, neste início de legislatura, de diversos aspectos da lei de política criminal | PSD | Aprovado |
| Projeto de Resolução | 375/X | Recomenda ao Governo a alteração da lei de política criminal no sentido de esta se adaptar as alterações substanciais do fenómeno criminal, contemplando de forma expressa e directa a chamada "criminalidade especialmente violenta" e de eliminar as directivas que condicionam a actuação do Ministério Público no que respeita a promoção da aplicação da medida de coacção prisão preventiva e de pena de prisão efectiva. | PSD | Rejeitado |
| Projeto de Resolução | 382/X | Recomenda ao Governo que promova, nos termos legais, o processo de alteração do artigo 15.º da Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2007-2009, eliminando as restrições ao requerimento da aplicação da prisão preventiva por parte do Ministério Público. | PCP | Rejeitado |
| Projeto de Resolução | 470/X | Recomenda ao Governo que, na definição das orientações de política criminal, elimine as restrições impostas ao Ministério Público na promoção da prisão preventiva. | PCP | Iniciativa caducada |
| Projeto de Resolução | 475/X | Recomenda ao Governo a inclusão, na Proposta de Lei que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011, de orientação para que o Ministério Público promova, nos crimes de corrupção, a aplicação dos mecanismos de atenuação especial, dispensa da pena e suspensão provisória do processo relativamente a corruptores que colaborem com a justiça | PSD | Rejeitado |

## PARTE II – OPINIÃO DO AUTOR

O autor do presente parecer prevalece-se do disposto no n.º 3 do artigo 137.º do RAR para reservar a sua opinião sobre a iniciativa legislativa em apreço para momento ulterior, nomeadamente o da sua discussão em plenário.

## PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Projeto de Lei n.º 675/XIII/3.ª (BE) propõe a alteração ao artigo 3.º da Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, visando a introdução de nova alínea f), com referência a «*incêndio florestal*», no elenco dos crimes de investigação prioritária, bem como a alteração do n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, (Lei-Quadro da Política Criminal) eliminando a reserva de iniciativa de alteração, atualmente atribuída ao Governo.

2. A Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, sendo considerada uma lei de valor reforçado, nos termos do disposto no artigo 112.º, n.º 3, *in fine*, da Constituição, estatui, no âmbito do relacionamento entre Governo e Assembleia da República, que eventuais alterações de uma lei sobre política criminal em vigor dependem de proposta do Governo (artigo 10.º, n.º 2), significando com isso que ela reserva a iniciativa dessas alterações ao Governo - órgão distinto daquele ao qual reservou a sua aprovação, a Assembleia da República.

3. O projeto de lei em apreço, propondo, de igual modo, a alteração do referido artigo 10.º da Lei n.º 17/2006, supera os constrangimentos que poderiam advir da desconformidade com aquela lei e que, assim, só se suscitarão eventualmente se essa alteração não vier a merecer aprovação.

4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 675/XIII/3.ª (BE) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

**PARTE IV – ANEXOS**

i. Nota técnica.

Palácio de São Bento, 17 de janeiro de 2018

**O Deputado Relator,**

**(Filipe Neto Brandão)**

**O Presidente da Comissão,**

**(Pedro Bacelar de Vasconcelos)**

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

# Nota Técnica

**Projeto de Lei n.º 675/XIII/3.ª (BE)**

Altera a 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

Data de admissão: 29 de novembro de 2017

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

**Índice**


I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação



Elaborada por: Cidalina Lourenço (pela DAPLEN), Nuno Amorim e Teresa Montalvão (DILP), Cláudia Sequeira (DAC)



Data: 14 de dezembro de 2017

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O presente impulso legislativo, da iniciativa das Deputadas e dos Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, é motivado pela "*repetição, cada vez mais gravosa – em termos quer pessoais quer materiais – de vagas de incêndios florestais*". Entendem os autores da iniciativa que esse facto deu origem a um "*consenso na sociedade portuguesa sobre a natureza absolutamente prioritária de uma estratégia de combate a este flagelo que combine múltiplos instrumentos de abordagem de tal realidade*".

Por esse motivo e considerando que o crime de incêndio florestal apenas consta do elenco de crimes de prevenção prioritária pretendem os proponentes "*corrigir esta discrepância, incluindo o crime de incêndio florestal no elenco de crimes de investigação prioritária, fazendo deste modo com que a lei corresponda de modo mais adequado ao consenso social alargado existente a este respeito*." Consequentemente propõem na presente iniciativa alterar o artigo 3.º da lei que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019, Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto.

Este projeto de lei compõe-se de três artigos: o artigo 1.º definidor do respetivo objeto; o artigo 2.º que altera os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019, incluindo o crime de incêndio florestal nos crimes de investigação prioritária; e o artigo 3.º que prevê o início de vigência.

## II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

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

A iniciativa em apreço, que "*Altera a 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*", é subscrita e apresentada à Assembleia da República pelos dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, no âmbito do seu poder de iniciativa, previsto na alínea g) do artigo 180.º, na alínea b) do artigo 156.º e n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, bem como na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, na alínea f) do artigo 8.º e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Assume a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, apresentando-se redigida sob a forma de artigos, com uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal (embora o título possa ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade, conforme sugerido no ponto seguinte) e é precedida de uma exposição de motivos, dando cumprimento aos requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, observando os limites à admissão da iniciativa previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

O projeto de lei *sub judice* deu entrada em 29 de novembro de 2017, data em que foi igualmente admitido, anunciado e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

Consultadas as iniciativas que têm sido apresentadas na Assembleia da República, sobre política criminal, constata-se que, para além das propostas de lei apresentadas pelo Governo, apenas foram apresentados projetos de resolução pelos grupos parlamentares recomendando ao Governo a alteração da lei da política criminal e não iniciativas legislativas visando a sua alteração direta, e só muito recentemente o Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª (PAN) que também altera esta lei.
Nos termos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal, deve o Governo apresentar à Assembleia da República, de dois em dois anos, até ao dia 15 de abril de cada ano, propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, denominadas leis sobre política criminal.
Todavia, esta previsão, não parece poder significar uma limitação ao poder constitucional de iniciativa legislativa dos Deputados e grupos parlamentares - neste caso, superveniente, ou seja, de alteração - que é, em princípio, genérico e concorrente com o do Governo, exceção feita às matérias constitucionalmente previstas.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

Dando também cumprimento à *«lei formulário», (*Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada 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*),* a iniciativa, como mencionado anteriormente, contém uma designação que identifica o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário. No entanto, em caso de aprovação do Projeto de Lei em apreço, o seu título pode ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade.

Considerando que, com a iniciativa o autor pretende alterar a Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, ao incluir o crime de incêndio florestal no elenco de crimes de investigação prioritária, introduzindo-lhe uma nova alínea, a alínea f), ao seu artigo 3.º, e renumerando as alíneas subsequentes do mesmo, há que ter presente o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário "*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida",* em princípio, no título.

Assim, consultada a base do Diário da República Eletrónico verifica-se que a lei em causa não foi, até à presente data, objeto de qualquer alteração, pelo que, em caso de aprovação desta iniciativa legislativa, estaremos perante a sua primeira alteração.

Nestes termos, sugere-se que o título da iniciativa seja alterado, em sede de apreciação na especialidade ou de redação final, nos termos seguintes: *"Considera o crime de incêndio florestal como crime de investigação prioritária, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019."*

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de Lei, será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário e nos termos do disposto no artigo 3.º do articulado a iniciativa, esta entrará em vigor *"no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação".*

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

## III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Segundo o artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Ministério Público representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania. É, portanto, incumbência dos órgãos de soberania definir a política criminal.

A primeira lei sobre política criminal, vigorando para o biénio de 2007 a 2009, foi a Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto, seguida pelas Leis n.os 38/2009, de 20 de julho[1], 72/2015, de 20 de julho e 96/2017, de 23 de agosto, relativamente aos biénios de 2009 a 2011, 2015 a 2017 e 2017 a 2019 respetivamente, não tendo o Governo apresentado qualquer proposta de lei sobre política criminal relativamente aos biénios de 2011 a 2013 e de 2013 a 2015.

Nesta última lei sobre política criminal, a vigorar para o biénio 2017-2019, a alínea m) do artigo 2.º prevê que o crime de incêndio florestal e os crimes contra o ambiente são crimes de prevenção prioritária.

Seguidamente, vem o artigo 3.º do mesmo ato normativo definir como crimes de investigação prioritária os seguintes:

a) *O terrorismo e os crimes previstos no artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto[2], alterada pelas Leis n.os 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, 17/2011, de 3 de maio, e 60/2015, de 24 de junho;*
b) *A violência doméstica;*
c) *Os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual;*
d) *O tráfico de pessoas;*

[1] Foi emitido, pela Procuradoria-Geral da República, o Despacho n.º 18897/2010, de 21 de dezembro, com as diretivas e instruções genéricas em matéria de execução desta lei.

[2] Diploma consolidado retirado do portal oficial do Diário da República Eletrónico.

*e) Os crimes contra a vida e contra a integridade física praticados contra agentes de autoridade;*

*f) O furto e o roubo em residências;*

*g) A cibercriminalidade;*

*h) A criminalidade violenta em ambiente escolar;*

*i) A extorsão;*

*j) Corrupção e criminalidade conexa;*

*k) A criminalidade económico-financeira, em especial o crime de branqueamento de capitais;*

*l) Os crimes fiscais, contra a segurança social e contra o sistema de saúde.*

O crime de incêndio florestal, previsto e punido pelo artigo 274.º[3] do Código Penal, tem como moldura penal para quem provocar incêndio em terreno ocupado com florestal, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, uma pena de prisão de 1 a 8 anos.

A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal[4], se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo, conforme definido pelo artigo 1.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto[5], que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal.

Já quanto a antecedentes parlamentares relacionados com a Lei-Quadro de Política Criminal, bem como no que respeita às diversas leis de política criminal, cumpre recordar os seguintes Projetos de Resolução:

| Tipo | N.º | Título | Autoria | Resultado |
|---|---|---|---|---|
| Projeto de Resolução | 25/XI | Recomenda ao Governo a alteração, neste início de legislatura, de diversos aspectos da lei de política criminal | PSD | Aprovado |
| Projeto de Resolução | 375/X | Recomenda ao Governo a alteração da lei de política criminal no sentido de esta se adaptar as alterações substanciais do fenómeno criminal, contemplando de forma expressa e directa a chamada "criminalidade especialmente violenta" e de eliminar as directivas que condicionam a actuação do Ministério Público no que respeita a promoção da aplicação da medida de coacção prisão preventiva e de pena de prisão efectiva. | PSD | Rejeitado |

[3] Este artigo do Código Penal sofreu recentemente uma alteração, através da alínea a) do artigo 13.º da Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, revogando o n.º 9 referente aos crimes de incêndio florestal cometidos por inimputáveis.
[4] Diploma consolidado retirado do portal oficial do Diário da República Eletrónico.
[5] Diploma consolidado retirado do portal oficial do Diário da República Eletrónico.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Projeto de Resolução | 382/X | Recomenda ao Governo que promova, nos termos legais, o processo de alteração do artigo 15.º da Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2007-2009, eliminando as restrições ao requerimento da aplicação da prisão preventiva por parte do Ministério Público. | PCP | Rejeitado |
| Projeto de Resolução | 470/X | Recomenda ao Governo que, na definição das orientações de política criminal, elimine as restrições impostas ao Ministério Público na promoção da prisão preventiva. | PCP | Iniciativa caducada |
| Projeto de Resolução | 475/X | Recomenda ao Governo a inclusão, na Proposta de Lei que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011, de orientação para que o Ministério Público promova, nos crimes de corrupção, a aplicação dos mecanismos de atenuação especial, dispensa da pena e suspensão provisória do processo relativamente a corruptores que colaborem com a justiça | PSD | Rejeitado |

- **Enquadramento internacional**

### Países europeus

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

**ESPANHA**

Embora não esteja tipificado o crime de incêndio florestal como crime de investigação prioritária podemos inferir do Preâmbulo da *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, no seu Ponto XX, tendo em vista a complexidade inerente a este tipo de crime e a necessidade de realizar uma investigação o mais rápido possível, que se considera importante que a instrução e o julgamento dos incêndios florestais sejam confiados a tribunais especializados, deixando sem efeito a jurisdição dos tribunais de jurados instituídos pela *Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado*.[6]

[6] Tradução livre.

Os crimes de incêndio encontram-se definidos no Capítulo II, Seção 1.ª, artigo 351.º, enquanto os crimes de incêndio florestal são tipificados nos artigos 352.º a 355.º do Código Penal, neste último caso com uma moldura penal especialmente agravada em função das circunstâncias.

**FRANÇA**

Tal como em Espanha, também em França não se encontra definido um normativo específico prevendo crimes de investigação prioritária. O agravamento das penas para os crimes de incêndio florestal, introduzidas nos últimos anos por diversas alterações ao Código Penal, permite depreender que o incêndio florestal voluntário constitui um crime com especial agravamento no ordenamento penal francês e que o endurecimento das medidas de combate a este tipo de crime em França, permite considerar que a sua investigação pode ser prioritária, apesar de não ter sido possível identificar nenhuma norma específica sobre a matéria.

As normas relativas a esta matéria encontram-se plasmadas nos artigos 322-5 a 322-11-1 do Código Penal.

## IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e petições**

Efetuada uma consulta à base de dados da atividade parlamentar (AP) sobre iniciativas pendentes sobre matéria idêntica ou conexa, verificou-se, existirem, neste momento, as seguintes iniciativas legislativas pendentes:

- Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª (PAN) —Inclui o crime de incêndio florestal no elenco dos "crimes de investigação prioritária; e,
- Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª (PAN) —Altera a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal.

A base de dados da Atividade Parlamentar deu-nos ainda conta da pendência de duas petições sobre matéria idêntica ou conexa com a iniciativa em apreço:

- Petição n.º 339/XIII/2.ª – Solicita que sejam adotadas medidas com vista a uma luta eficaz contra os incêndios em Portugal, a qual se encontra em apreciação na Comissão de Agricultura e Mar (7.ª); e,
- Petição n.º 374/XIII/2.ª – Solicita o fim da cobertura mediática dos incêndios florestais, que se encontra em apreciação na Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.ª).

## V. Consultas e contributos

Não se afigura como obrigatória a realização de qualquer consultas. No entanto, caso seja considerado

adequado, podem ser consultados nomeadamente: o Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal e a Procuradoria-Geral da República.

## VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível determinar ou quantificar os encargos resultantes da eventual aprovação da presente iniciativa legislativa. No entanto, atento o caráter prioritário atribuído à investigação do crime de incêndio florestal, bem como, os meios normalmente envolvidos na investigação criminal, que neste caso em particular poderão justificar um reforço com recurso a meios complementares à investigação, nomeadamente, à cooperação com equipas de especialistas e responsáveis pelo combate aos incêndios florestais, bem como de peritos no diagnóstico e avaliação de fatores meteorológicos, entre outros, salvo melhor opinião, poderá inferir-se que, eventualmente, da presente iniciativa pode, indiretamente, resultar para o Estado um acréscimo de encargos.