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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Ofício n.º 2/XIII/1ª – CACDLG/2018 **Data: 04-01-2018**
NU: 591394

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª (PAN).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª (PAN) – **"Altera a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal"**, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 4 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 654/XIII/3ª

ALTERA A MOLDURA PENAL RELATIVA AO CRIME DE INCÊNDIO FLORESTAL

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O PAN - Partido Pessoas, Animais, Natureza tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 27 de outubro de 2017, o Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª - *"Altera a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal"*.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 31 de outubro de 2017, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo 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).

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

Esta iniciativa legislativa visa agravar limites mínimos e máximos das penas aplicáveis ao crime de incêndio florestal previsto no art.º 274.º do Código Penal, que o Deputado subscritor considera manifestamente insuficientes e inadequadas à realidade, sobretudo

tendo em conta os bens jurídicos que aquela norma visa tutelar - a vida, a integridade física e os bens patrimoniais de elevado valor -, aos quais a Constituição confere especial dignidade.

Por conseguinte, o PAN enquadra a presente iniciativa legislativa *"(...) numa lógica de prevalência dos ditames da prevenção geral e prevenção especial associadas"*. Esta iniciativa compõe-se apenas de três artigos constando do seu artigo 2.º uma proposta de alteração ao artigo 274.º do Código Penal, em concreto, aos seus n.ºs 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, com o intuito de aumentar os limites mínimos das penas:

Artigo 274.º Incêndio florestal **(Versão Atual)**	Artigo 274.º Incêndio florestal **(Versão Proposta)**
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.	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 **3** a 8 anos.
2 - Se, através da conduta referida no número anterior, o agente: a) Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado; b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou c) Actuar com intenção de obter benefício económico; é punido com pena de prisão de **três** a doze anos.	2 - Se, através da conduta referida no número anterior, o agente: a) Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado; b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou c) Actuar com intenção de obter benefício económico; é punido com pena de prisão de **cinco** a doze anos.
3 - Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de **dois** a dez anos.	3 - Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de **quatro** a dez anos.
4 - Se a conduta prevista no n.º 1 for praticada	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.	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 **cinco** anos.	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 **sete** anos
6 - Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de **um** a oito anos.	6 - Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de **dois** a oito anos.
7 - Quem dificultar a extinção dos incêndios referidos nos números anteriores, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combatê-los, é punido com pena de prisão de **um** a **cinco** anos.	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 **oito** anos.

I. c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares

O crime de incêndio florestal, previsto no artigo 274.º do Código Penal, apenas foi objeto de tipificação aquando da reforma do Código Penal de 2007 (Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro).

Esta matéria era, até então, enquadrada no crime previsto no artigo 272.º (*"Incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas"*).

Após a reforma operada pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, o artigo 274.º do Código Penal veio a sofrer mais duas alterações, através das Leis n.ºs 56/2011, de 15 de novembro, e 94/2017, de 23 de agosto, porém, nenhuma com vista à alteração da sua moldura penal.

Com a Lei n.º 59/2017, de 4 de setembro, foram igualmente introduzidas algumas especificidades no regime sancionatório deste crime. Foi então aditado ao Código Penal o artigo 274.º-A (*"Regime sancionatório"*), solução que o Governo justificou da seguinte

forma, na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 90/XIII, que viria a dar origem àquela lei:

> *"Finalmente, em matéria de regime sancionatório de agentes da prática de crime de incêndio florestal, as alterações propostas têm em vista uma resposta sancionatória de natureza penal que seja simultaneamente mais adequada à tutela dos bens jurídicos protegidos pela incriminação e à reintegração do condenado na sociedade. Para o efeito, propõe-se o alargamento do âmbito de aplicação da pena relativamente indeterminada e prevê-se a obrigação de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância. Continua a prever-se a medida de segurança de internamento de inimputável por período coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos, mas agora sob a forma de alternativa à medida de segurança prevista no artigo 91.º do Código Penal.*
>
> *Em relação a certos agentes imputáveis com acentuada inclinação para a prática de crime de incêndio florestal, a pena aplicada tem vindo a revelar-se insuficiente do ponto de vista preventivo. Propõe-se, por isso, que lhes possa ser aplicada a pena relativamente indeterminada, sanção orientada, na sua execução, no sentido de eliminar essa acentuada inclinação, atendendo não apenas à culpa, mas também à perigosidade criminal do agente. Com a vantagem de se manter intocada a opção político-criminal por um sistema tendencialmente monista".*

Relativamente a antecedentes parlamentares sobre o crime de incêndio florestal, cumpre mencionar a Proposta de Lei n.º 10/XII/1.ª, da autoria do Governo, que deu origem à Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro; podemos igualmente considerar a referida Proposta de Lei n.º 90/XIII-3ª, acima referida, na medida em que procedeu à revogação do n.º 9 do artigo 274.º do Código Penal, cujo teor foi integrado no novo artigo 274.º-A.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a presente Proposta de Lei, a qual é, de resto, de "*elaboração facultativa*" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PAN apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª, que *"Altera a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal"*;

2. Esta iniciativa visa agravar limites mínimos e máximos das penas aplicáveis ao crime de incêndio florestal previsto no artigo 274.º do Código Penal;

3. O PAN considera as atuais medidas das penas aplicáveis manifestamente insuficientes e inadequadas à realidade, sobretudo tendo em conta os bens jurídicos que aquela norma visa tutelar, que também têm dignidade constitucional;

4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª – *"Altera a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal"* - reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 4 de janeiro de 2018

A Deputada Relatora

(Vânia Dias da Silva)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª (PAN)

Altera a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal

Data de admissão: 31 de outubro de 2017

Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª (PAN)

Inclui o crime de incêndio florestal no elenco dos "crimes de investigação prioritária"

Data de admissão: 31 de outubro 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: Ana Vargas (DAPLEN), Nuno Amorim e Teresa Montalvão (DILP), Cláudia Sequeira (DAC)

Data: 27 de novembro de 2017

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

O proponente, o Senhor Deputado André Silva (PAN), considera que os incêndios florestais no nosso país, constituem uma calamidade "*com tremendas repercussões pessoais e patrimoniais, sobretudo porque a esmagadora maioria das ignições derivam de condutas humanas, sejam elas voluntárias ou involuntárias*", e que por esse motivo é justificado "*um cuidado muito específico por parte do legislador*".

Consequentemente apresentou os seguintes projetos de lei:

- Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª (PAN) - Visa agravar a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal, alterando o artigo 274.º do Código Penal (CP);
- Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª (PAN) - Visa incluir o crime de incêndio florestal no elenco dos "*crimes de investigação prioritária*", alterando o artigo 3.º da Lei de Política Criminal – biénio de 2017-2019, aprovado pela Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto.

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª, o proponente declara que "*o incumprimento doloso ou negligente das premissas inscritas no artigo 274.º do Código Penal contribuíram decisivamente para a calamidade com efeitos devastadores para o país como é o caso dos incêndios deste Verão*".

Portanto, e com o intuito de promover o *"restabelecimento da confiança da comunidade na efectiva tutela penal dos bens em causa"*, defende que "*os limites mínimos das penas inscritas no artigo relativo ao crime de incêndio florestal devem ser aumentados, numa lógica de prevalência dos ditames da prevenção geral e prevenção especial associadas.*"

O projeto de lei em apreço compõe-se apenas de três artigos[1] constando do seu artigo 2.º uma proposta de alteração ao artigo 274.º do CP, em concreto, aos seus n.ºs 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, com o intuito de aumentar os limites mínimos das penas, conforme tabela comparativa *infra*:

Artigo 274.º Incêndio florestal **(Versão Atual)**	Artigo 274.º Incêndio florestal **(Versão Proposta)**
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.	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 **3** a 8 anos.

[1] O artigo 1.º define o objeto e o artigo 3.º determina o início de vigência.

2 - Se, através da conduta referida no número anterior, o agente: a) Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado; b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou c) Actuar com intenção de obter benefício económico; é punido com pena de prisão de **<u>três</u>** a doze anos.	2 - Se, através da conduta referida no número anterior, o agente: a) Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado; b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou c) Actuar com intenção de obter benefício económico; é punido com pena de prisão de **<u>cinco</u>** a doze anos.
3 - Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de **<u>dois</u>** a dez anos.	3 - Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de **<u>quatro</u>** 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 **<u>três</u>** anos ou com pena de multa.	4 - Se a conduta prevista no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até **<u>cinco</u>** 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 **<u>cinco</u>** anos.	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 **<u>sete</u>** anos
6 - Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de **<u>um</u>** a oito anos.	6 - Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de **<u>dois</u>** a oito anos.
7 - Quem dificultar a extinção dos incêndios referidos nos números anteriores, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combatê-los, é punido com pena de prisão de **<u>um</u>** a **<u>cinco</u>** 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 **<u>dois</u>** a **<u>oito</u>** anos.

Quanto ao Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª, o proponente crítica o facto de a Lei de Política Criminal vigente incluir "*o crime de incêndio florestal no elenco dos "crimes de prevenção prioritária" deixando-o todavia fora do rol dos "crimes de investigação prioritária"*.

No seu entender a "*calamidade que constituem os incêndios florestais no nosso país, com tremendas repercussões pessoais e patrimoniais (…) merece um cuidado muito específico por parte do legislador, devendo ser considerado como absolutamente fundamental ou prioritário em todos os ângulos de análise possíveis – seja na prevenção ou na investigação.*" Consequentemente, considera "*essencial inserir o crime de incêndio florestal na panóplia de crimes de investigação prioritária*".

Este projeto de lei compõe-se de três artigos: o artigo 1.º definidor do respetivo objeto; o artigo 2.º que altera a Lei de Política Criminal, 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**

Os Projetos de Lei n.º 654/XIII/3.ª e 656/XIII/3.ª são subscritos pelo Deputado único representante do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN). As duas iniciativas são apresentadas nos termos dos artigos 167.º da Constituição e 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Efetivamente, a iniciativa legislativa é um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, como também dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

As iniciativas legislativas em apreço, que tomam a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, contêm uma exposição de motivos e têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora o título de ambas possa ser objeto de aperfeiçoamento, cumprindo, desta forma, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Não parecem infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, pelo que observam, igualmente, os limites à admissão da iniciativa consagrados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Refira-se, contudo, que o Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª que *Inclui o crime de incêndio florestal no elenco dos "crimes de investigação prioritária"* visa alterar a 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 cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal. Ora, esta lei estabelece que compete ao Governo, na condução da política geral do País, apresentar à Assembleia da República propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, denominadas leis sobre política criminal, competindo a este órgão de soberania a sua aprovação. Determinando ainda que, em caso de início de legislatura ou modificação substancial das circunstâncias que fundaram a aprovação da lei sobre política criminal vigente, a Assembleia da República pode introduzir alterações aos objetivos, prioridades e orientações da política criminal, cabendo ao

Governo a apresentação das respetivas propostas, 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 (artigo 10.º n.os 1 e 2, conjugado com o artigo 8.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio).

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, atenta a referida reserva de iniciativa legalmente fixada. Todavia, o previsto na Lei-Quadro 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.

Os dois projetos de lei deram entrada a 27 de outubro, foram anunciados a 2 de novembro do corrente ano, sendo que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, ambas as iniciativas baixaram, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), a 31 de outubro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, designada lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das presentes iniciativas, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e posteriormente, aquando da redação final.

Assim, cumpre referir que os títulos das iniciativas em apreço observam o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que traduzem sinteticamente o seu objeto. Todavia, há que ter em consideração que, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei suprarreferida, "*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações ainda que incidam sobre outras normas*".

Ora, o Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª - *Altera a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal*, visa alterar o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro de março[2]. Dado que este Código sofreu muitas alterações (45) e uma vez que nas suas últimas alterações não tem sido mencionado o número de ordem das alterações não parece justificar-se fazer tal menção. Em caso de aprovação, contudo, no respeito pelas regras de legística formal, caso seja aprovado, sugere-se que no título se identifique o Código alterado:

[2] A iniciativa em análise refere que visa alterar Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, contudo este diploma reviu e republicou o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.

Modifica a moldura penal relativa ao crime de incêndio florestal, alterando o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.

Refira-se ainda que, por estar em causa a alteração a um código, não se mostra necessária a sua republicação para efeitos da lei formulário, enquadrando-se na exceção prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º, que determina que deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a códigos.

Já quanto ao Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª - *Inclui o crime de incêndio florestal no elenco dos "crimes de investigação prioritária",* se for aprovado, deve também no título acrescentar-se a menção à lei alterada*:*

Inclui o crime de incêndio florestal no elenco dos "crimes de investigação prioritária", primeira alteração à Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019.

No que respeita ao início de vigência, ambas as iniciativas preveem que, em caso de aprovação, a entrada em vigor ocorra no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação, estando assim em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Na presente fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª visa alterar a moldura penal do crime de incêndio florestal, previsto e punido pelo artigo 274.º do Código Penal[3], que tem a seguinte redação:

"*Artigo 274.º*

Incêndio florestal

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

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

a) Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado;

[3] Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou

c) Actuar com intenção de obter benefício económico;

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

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

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

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

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

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

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

9 – (Revogado.)[4]"

Este artigo[5] sofreu uma alteração profunda na reforma de 2007[6], com a introdução e tipificação do crime de incêndio florestal, ação que era enquadrada até então nos termos do artigo 272.º[7].

Após esta reforma, operada pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, e com a introdução do crime de incêndio florestal no artigo 274.º, este artigo veio a sofrer mais duas alterações, através das Leis n.os 56/2011, de 15 de novembro e 94/2017, de 23 de agosto, porém, nenhuma com vista à alteração da sua moldura penal.

Com relevância para o enquadramento da presente iniciativa, cumpre ainda mencionar o sítio na Internet do *European Forest Fire Information System (EFFIS)*, sistema estabelecido pela Comissão Europeia em colaboração com as autoridades nacionais de responsáveis pela área dos incêndios florestais, para auxiliar os

[4] A revogação do n.º 9 produz efeitos a partir de 21 de novembro de 2017, por força do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto.

[5] Este artigo, na sua redação original, sob a epígrafe de "actos preparatórios", não visava punir o ato de incêndio florestal. Está disponível no portal da Internet do Diário da República Eletrónico uma página na qual constam todas as redações que este artigo tem tido ao longo da sua vigência.

[6] Operada pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 102/2007, de 31 de outubro.

[7] A apresentação do artigo 272.º refere-se à sua redação na sua versão anterior à revisão de 2007.

serviços de proteção da floresta contra os incêndios florestais na União e países vizinhos, bem como fornecer à Comissão e ao Parlamento informação harmonizada sobre os incêndios florestais na Europa.

Relativamente a antecedentes parlamentares sobre o crime de incêndio florestal, cumpre mencionar a Proposta de Lei n.º 10/XII/1.ª, da autoria do Governo, que deu origem à Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro.

Quanto ao Projeto de Lei n.º 656/XIII/3.ª, importa referir que, 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.

Neste sentido, é a Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal, que define os princípios orientadores da política criminal, devendo para o efeito e nos termos do artigo 7.º o Governo apresentar à Assembleia da República propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, denominadas leis sobre política criminal, a apresentar de dois em dois anos, até ao dia 15 de abril.

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[8], 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[9], 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;*

[8] 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.

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

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.

A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal[10], 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[11], que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal.

A presente iniciativa apresenta-se como a primeira que visa alterar uma lei de política criminal, neste caso, aditando o crime de incêndio florestal e os crimes contra o ambiente ao rol de crimes de investigação prioritária.

Já quanto a antecedentes parlamentares relacionados com a Lei-Quadro de Política Criminal, bem como as 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

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

[11] 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

Relativamente ao **Projeto de Lei 654/XIII/3.ª**, a legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

As normas do Código Penal foram alteradas em 2015 com a aprovação 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 sentido de rever as penas aplicadas aos crimes de incêndio.

Estas intenções estão confirmadas no Ponto XX do Preâmbulo do referido diploma, que fala especificamente dos incêndios como um dos "problemas mais importantes que afetam a floresta", afirmando que de "acordo com os dados do Ministério da Agricultura, Alimentação e Meio Ambiente, os incêndios florestais mais graves têm uma causa intencional e, em muitos casos, causam danos significativos ao património natural e bens públicos

ou privados, ou geram situações de perigo para a integridade física das pessoas, tornando-se crimes extremamente graves." [12]

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.

As sanções de tipo básico mantiveram-se com penas de prisão de 1 a 5 anos e multas de 12 a 18 meses (artigo 352.º), mas nas circunstâncias agravadas do artigo 353.º a sanção autonomizou-se: penas de prisão de 3 a 6 anos e multa de 18 a 24 meses. Em todos os casos previstos, os tribunais podem concordar que a classificação do solo nas áreas afetadas por um incêndio florestal não pode ser modificada no prazo de até trinta anos (artigo 355.º).

Finalmente, importa fazer uma referência aos artigos 338.º a 340.º em relação aos problemas de reparação dos danos causados pelo incêndio e à imposição de medidas destinadas a restaurar o ecossistema florestal danificado e a proteção dos espaços naturais.

Por outro lado, tendo em vista a complexidade inerente a este tipo de crime e a necessidade de realizar uma investigação o mais rápido possível, considerou-se aconselhável que a instrução e o julgamento dos crimes relativos a incêndios florestais sejam confiados a tribunais especiais, deixando sem efeito a jurisdição dos tribunais de jurados instituídos pela *Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado*.

FRANÇA

Em França, tanto para os incêndios provocados de forma voluntária, como para os incêndios provocados de forma involuntária, o Código Penal prevê diversas disposições repressivas (artigo 322-5 a 322-11-1) adaptadas ao carácter das suas consequências, quer no plano humano, quer no plano ecológico.

Se o incêndio é involuntário sem circunstâncias agravantes, o sujeito é passível de uma pena de um ano de prisão e 15.000 euros de multa, ou dois anos de prisão e 30.000 euros de multa se for numa zona arborizada. Em caso de violação manifestamente deliberada de um dever especial de cuidado ou segurança, as penas são aumentadas para dois anos de prisão e uma multa de 30.000 euros. Três anos de prisão e uma multa de 45.000 euros se for numa zona arborizada.

Se o incêndio ocorreu em condições que possam expor as pessoas a lesões corporais ou danos irreversíveis ao meio ambiente, as penas são aumentadas para três anos de prisão e multa de 45.000 euros, no caso de zonas não florestais, e cinco anos de prisão e multa de 100.000 euros no caso de zonas arborizadas.

[12] Tradução livre.

No caso de uma destruição voluntária ou "degradação de bens pertencentes a terceiros pelo efeito de uma substância explosiva ou de um incêndio que resulte em perigo para as pessoas"[13], é punível com pena de prisão até 10 anos e multa de 150 mil euros (Artigo 322-6). A pena de prisão é prolongada para 15 anos se for um fogo de madeira, florestas ou plantações, causando risco de lesões corporais ou danos irreversíveis ao meio ambiente.
Uma penalidade de 15 anos de prisão e uma multa de 150.000 euros também são aplicadas se as vítimas do incêndio ficarem com uma incapacidade total para o trabalho (artigo 322-7). Vinte anos de prisão e 200 mil euros de multa se for um incêndio numa área natural.

Se o incêndio for provocado por um grupo organizado, causando mais de 8 dias de incapacidade total para o trabalho ou se o incêndio tiver natureza racista, a penalidade é de 20 anos de prisão efetiva e 150.000 euros de multa. São aplicados 30 anos de prisão e uma multa de 200.000 euros se o incêndio tiver lugar numa área natural (Artigo 322-8).

Um piromaníaco pode ser punido com 30 anos de prisão efetiva e 150.000 euros de multa se o incêndio provocou uma enfermidade permanente a um indivíduo. A pena pode ir até 30 anos de prisão e 200.000 euros de multa se resultar na morte de uma pessoa.

Relativamente ao **Projeto de Lei 656/XIII/3.ª** a legislação comparada é apresentada para os mesmos 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*.[14]

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.

FRANÇA

[13] Tradução livre.

[14] Tradução livre.

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 é 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 consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, atualmente, se encontra em apreciação na Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no exercício de Funções Públicas uma outra iniciativa que visa alterar o Código Penal, mas sobre matéria distinta (o Projeto de Lei 221/XIII - Enriquecimento Injustificado, 35.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, 4.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho e 6.ª alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril).

Na Comissão de Agricultura e Mar, com conexão com a 1.ª, está em apreciação um projeto de lei sobre matéria semelhante, também da iniciativa do PAN:
- Projeto 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.

Também na Comissão de Agricultura e Mar estão pendentes duas Petições sobre a matéria:
- Petição n.º 374/XIII/2.ª – Solicita o fim da cobertura mediática dos incêndios florestais e
- Petição n.º 339/XIII/2.ª – Solicita que sejam adotadas medidas com vista a uma luta eficaz contra os incêndios em Portugal.

V. Consultas e contributos

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 654/XIII/3.ª, deve ser promovida a consulta do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

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 eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa.