

Exmo. Senhor  
Presidente da Assembleia da  
República

Registo

V. Ref.<sup>a</sup>

Data

17-05-2023

**ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 711/XV/1.ª (CH).**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 711/XV/1.ª (CH) - Aplica o regime sancionatório de combate ao terrorismo a quem seja reincidente na prática do crime de incêndio florestal (57.ª alteração ao Código Penal), tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GPs do PCP, do BE e do DURP do L, na reunião de 17 de maio de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**A Vice-Presidente da Comissão,**



(Cláudia Santos)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

## Parecer

**Projeto de Lei n.º 711/XV/1.ª (CH)**

**Autor:** Deputada

Inês de Sousa Real (PAN)

---

**Projeto de Lei n.º 711/XV/1ª (CH)** - Aplica o regime sancionatório de combate ao terrorismo a quem seja reincidente na prática do crime de incêndio florestal (57.ª alteração ao Código Penal)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

## ÍNDICE

### PARTE I – CONSIDERANDOS

### PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

### PARTE III – CONCLUSÕES

### PARTE IV – ANEXOS



## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota introdutória

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, que consagram o poder de iniciativa.

Por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, trata-se de um poder dos Deputados, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa cumpre o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do RAR e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR e encontra-se redigida sob a forma de artigos, designadamente três artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

A iniciativa em apreciação parece mostrar-se conforme ao disposto na Lei n.º 74/98, de 11 de novembro<sup>1</sup>, designada por lei formulário.

Desde já se sinaliza as dúvidas suscitadas na nota de admissibilidade, bem como na nota técnica, anexa ao presente parecer, quanto à conformidade com os princípios da tipicidade e da proibição da aplicação analógica da lei criminal, decorrentes do artigo 29.º da Constituição

---

<sup>1</sup> [PublicacaoIdentificacaoFormulariosDiplomas\\_Simples.pdf \(parlamento.pt\)](#)



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

da República Portuguesa, para as quais o Senhor Presidente da Assembleia da República alertou no seu despacho de admissão e para o qual se remete e que se aludiram abaixo.

Mostram-se, igualmente, cumpridos os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que define o sentido das modificações que pretende introduzir e, ainda que tenham sido levantadas dúvidas, nomeadamente se a iniciativa concretiza suficientemente o tipo de ilícito, de modo a ser compatível com os princípios da tipicidade e da proibição da aplicação analógica da lei criminal, decorrentes do artigo 29.º da Constituição, a iniciativa parece cumprir os requisitos mínimos e não violar, pelo menos de forma, intransponível os princípios na Constituição da República Portuguesa (CRP).

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 7 de abril de 2023, foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 12 de abril, por despacho do Presidente da Assembleia da República, data em que foi anunciado na reunião plenária do dia seguinte.

O texto da iniciativa foi substituído a 14 de abril de 2023, tendo a nota técnica elaborado o respectivo quadro comparativo para o qual se remete.

### **2. Objecto e motivação**

O Projecto de Lei n.º 711/XV/1.ª pretende aplicar o regime sancionatório de combate ao terrorismo a quem seja reincidente na prática do crime de incêndio, alterando, para o efeito, o artigo 274.º-A do Código Penal.

Os proponentes, na exposição de motivos em apreço, referem que “no período compreendido entre 1 de janeiro e 15 de outubro de 2022, os incêndios florestais consumiram mais de 110 mil hectares, constituindo a maior área ardida desde 2017, segundos dados provisórios da base de dados nacional de incêndios rurais do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), e mais do que o triplo da área ardida em 2021”,



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

acrescentando que, em 2022, se registaram “10 449 incêndios rurais, ou seja, em comparação com 2021 o número de incêndios aumentou 37,3% (mais 2.839), sendo o mais elevado desde 2017”.

Os proponentes fazem referência às declarações do Senhor Ministro da Administração Interna onde afirmou que “os dados e indicadores existentes apontam para uma probabilidade de o risco de incêndio ter aumentado 40% relativamente ao que existia no ano de 2022”, concluindo que as perspectivas para o ano de 2023 não serão animadoras no que diz respeito ao combate aos incêndios florestais.

O crime de incêndio florestal inclui-se, no Código Penal, entre os crimes de perigo comum previstos e punidos pelos artigos 272.º a 286.º.

Os proponentes recordam que a Lei n.º 19/86, de 19 de julho previa um conjunto de sanções em caso de incêndios florestais, mas que o crime de incêndio florestal foi apenas tipificado no artigo 274.º do Código Penal pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro e, posteriormente, a Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro alargou o tipo legal a incêndios em terrenos agrícolas, e a Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, aditou o regime sancionatório que atualmente consta do artigo 274.º-A do Código Penal.

Aludindo à exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 90/XIII/2.ª (GOV)<sup>2</sup> que deu origem à Lei n.º 94/2017, 23 de agosto<sup>3</sup>, que “*Altera o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, a Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro, que regula a utilização de meios técnicos de controlo à distância (vigilância eletrónica), e a Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto*”, as alterações propostas “têm em vista uma resposta sancionatória de natureza penal que seja simultaneamente mais adequada à tutela dos bens jurídicos protegidos pela

---

<sup>2</sup> [doc.pdf \(parlamento.pt\)](#)

<sup>3</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/94-2017-108038373>



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

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”.

Citando Maria João Antunes<sup>4</sup>, quanto aos pressupostos de aplicação de pena indeterminada, no n.º 4 do artigo 274.º-A, «a exigência de que ao crime anterior e reiterado corresponda a aplicação de uma pena de prisão efetiva exclui do âmbito de aplicação [...] os crimes de incêndio florestal que sejam punidos com pena de substituição [...]».

Referem os subscritores ser por tal entendimento que propõem, quanto ao n.º 4 do artigo 274.º-A, a eliminação da referência a pena de prisão «efetiva».

Para além da eliminação *supra* mencionada, os proponentes pretendem alterar o mesmo n.º 4, propondo que se aplique pena de prisão de 2 a 10 anos, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou inferior à pena anteriormente aplicada, a quem reincidir na prática do crime doloso de incêndio florestal e revelar acentuada inclinação para a sua prática.

Propõem ainda, tal como referem no seu artigo primeiro, sob a epígrafe "objecto" que se aplique “o regime sancionatório previsto na Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, a quem seja reincidente na prática do crime de incêndio florestal e revele acentuada inclinação para a prática deste crime”, nomeadamente o regime sancionatório previsto nos artigos 4.º, 5.º-A, 6.º-A e 8.º da Lei de combate ao terrorismo, aprovado pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto<sup>5</sup>, substituindo, nesse sentido, o n.º 5 do artigo 274.º-A.

---

<sup>4</sup> ANTUNES, Maria João, *et alia*, “O novo regime sancionatório do crime de incêndio florestal”, in Crime de Incêndio Florestal - E-book, Lisboa, CEJ, 2018, p. 14.

<sup>5</sup> [Lei de combate ao terrorismo | DRE](#)



### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Para os proponentes “a Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto – LCT) inclui, no conjunto de condutas que devem ser consideradas infrações terroristas – contanto que a sua intencionalidade se subsuma ao disposto no proémio do n.º 3 do artigo 2.º da LCT –, nada mais nada menos que «... a provocação de incêndios (...) que coloquem em perigo vidas humanas» (alínea g). Significa isto que o crime de perigo comum de incêndio florestal pode ser considerado um crime terrorista, sempre que se verifique o referido dolo específico e quando ponha em risco, pelo menos, o bem jurídico da vida humana”, considerando os proponentes que, no seu entendimento, “quem incendeia e destrói deliberadamente o ecossistema florestal, sendo reincidente na prática do crime de incêndio florestal e revelando acentuada inclinação para a prática deste crime, deve ser punido com prisão efetiva – em vez de ser objeto da aplicação de uma pena relativamente indeterminada –, punição essa que terá como referência o regime incriminatório previsto na LCT, na parte aplicável”.

Veja-se o que é referido na mencionada nota de admissibilidade, no que diz respeito à redação proposta para o n.º 5 do artigo do 274.º-A do Código Penal, que remetendo genericamente para os artigos 4.º, 5.º-A, 6.º-A e 8.º da LCT, e que refere que “durante o decurso do processo legislativo poderá ser analisado se essa proposta concretiza suficientemente o tipo de ilícito, de modo a ser compatível com os princípios da tipicidade e da proibição da aplicação analógica da lei criminal”.

Os professores Jorge Miranda e Rui Medeiros<sup>6</sup>, em comentário a este artigo, referem «a exigência da determinabilidade do conteúdo da lei criminal»: «exige-se que a lei criminal descreva o mais pormenorizadamente possível a conduta que qualifica como crime. Só assim o cidadão poderá saber que ações e omissões deve evitar, sob pena de vir a ser qualificado criminoso, com a consequência de lhe vir a ser aplicada uma pena ou uma medida de segurança. Desta exigência resulta a proibição de o legislador utilizar cláusulas gerais na

---

<sup>6</sup> MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2005. Anotação artigo 29.º, páginas 327 e 328.





Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

definição dos crimes, bem como o imperativo de reduzir ao máximo possível o recurso a conceitos indeterminados. A esta exigência decorrente da razão de garantia do princípio da legalidade penal chama-se princípio da tipicidade, traduzido pela conhecida formulação latina *nullum crimen sine lege certa*. A mesma razão de certeza jurídica e de garantia política leva à proibição da aplicação analógica da lei criminal, proibição vertida na fórmula latina *nullum crimen sine lege stricta* e que consta do Código Penal, artigo 1.º, n.º 3.»

No mesmo sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>7</sup> defendem que «o princípio da legalidade, na qualidade de parâmetro constitucional, impõe a formulação da norma penal com um conteúdo autónomo e suficiente, possibilitando um controlo objetivo na sua aplicação individualizada e concreta (cfr. AcTC n.º 93/01)».

O projeto de lei utilizou uma técnica legislativa diferente na redação proposta para o n.º 4 do mesmo artigo 274.º-A do Código Penal, dado que incorporou nesse número determinadas regras específicas (como a moldura penal ou o limite previsto no n.º 2 do artigo 41.º do Código Penal), não remetendo as mesmas, por exemplo, para o n.º 1 do artigo 4.º da lei de combate ao terrorismo.

Contudo, e tal como refere o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 606/2018<sup>8</sup>, a que alude a nota técnica, em anexo ao presente parecer, «do princípio da legalidade não decorre para o legislador penal qualquer ónus de, ao definir o universo das ações e omissões criminalmente relevantes, se socorrer sempre e só de formulações normativas integralmente descritivas e fechadas. Para além dos inconvenientes que, do ponto de vista operativo, não deixariam de associar-se a uma definição excessivamente casuística do facto punível — pense-se, desde logo, nas consequências que adviriam da inevitável existência de lacunas a esse nível —, a própria complexidade crescente das sociedades hodiernas, caracterizada por uma diversidade cada vez maior de formas de atuação e de interação humanamente significativas,

---

<sup>7</sup> GOMES CANOTILHO, JJ / MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa anotada, volume I, Coimbra Editora, 2007. Anotação artigo 29.º, página 495.

<sup>8</sup> [Redirecting \(google.com\)](#)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

tornou inevitável o recurso, no âmbito da caracterização do ilícito típico, a «elementos normativos, conceitos indeterminados, cláusulas gerais e fórmulas gerais de valor» (idem), em detrimento de fórmulas incriminadoras de conteúdo integralmente pré-determinado”.

Reconhece-se, desta forma, a impossibilidade de um ordenamento jurídico-penal composto unicamente por normas incriminadoras de conteúdo integralmente predefinido, a função do princípio da legalidade será estabelecer limites à abertura dos tipos penais, assegurando que tanto a inclusão dos referidos elementos na tipificação dos ilícitos criminais, como a remissão para normas complementares, não obste à “determinabilidade objetiva das condutas proibidas e demais elementos da punibilidade”.

Para Figueiredo Dias<sup>9</sup> «o princípio da legalidade penal opera, pois, como um *princípio defensivo*, que constitui, por um lado, «a mais sólida garantia das pessoas contra possíveis arbítrios do Estado» cometidos no âmbito do exercício do *ius puniendi* de que o mesmo é exclusivo titular, e se apresenta, por outro, como condição de *previsibilidade* e de *confiança jurídica*, no sentido em que permite a cada cidadão dar-se conta das condutas humanas que, em cada momento, relevam no direito criminal (cf. Acórdãos n.º 105/13 e 587/14).

Figueiredo Dias<sup>10</sup> entende ainda que o critério decisivo para aferir do respeito pelo princípio da tipicidade — e, conseqüentemente, da conformidade constitucional de toda a norma incriminadora — “residirá sempre em saber se, apesar da indeterminação inevitavelmente resultante da utilização d[aqueles] elementos [e técnica], do conjunto da regulamentação típica” continua a derivar “uma área e um fim de proteção da norma claramente determinados” (idem), ou, pelo contrário, é de algum modo posta em causa, por uma ou outra via, a certeza e determinabilidade do conteúdo do ilícito, impossibilitando-se a apreensão pelos destinatários da norma penal dos elementos essenciais do tipo de crime. Como se afirmou no acórdão n.º 168/99 (e se repetiu nos Acórdãos n.º 383/00, 93/01, 352/05, 20/07

---

<sup>9</sup> cf. Figueiredo Dias, *Direito Processual Penal*, Universidade de Coimbra, ed. policopiada, 1988-9, p. 68 e s.

<sup>10</sup> cf. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

e 76/16), *“averiguar da existência de uma violação do princípio da tipicidade, enquanto expressão do princípio constitucional da legalidade, equivale a apreciar da conformidade da norma penal aplicada com o grau de determinação exigível para que ela possa cumprir a sua função específica, a de orientar condutas humanas, prevenindo a lesão de relevantes bens jurídicos. Se a norma incriminadora se revela incapaz de definir com suficiente clareza o que é ou não objeto de punição, torna-se constitucionalmente ilegítima”.*»

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei enquadra-se, por força do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

### **3. Enquadramento jurídico nacional**

A nota técnica, anexa ao presente parecer, apresenta uma análise pormenorizada do enquadramento legal da Proposta de Lei em apreço, para o qual remetemos. No entanto, destacamos alguns elementos de seguida, bem como as normas em causa.

O artigo 272.º do Código penal tipifica o crime de incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas e prevê o seguinte:

*“Artigo 272.º*

#### ***Incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas***

*1 - Quem:*

*a) Provocar incêndio de relevo, nomeadamente pondo fogo a edifício, construção ou meio de transporte;*

*b) Provocar explosão por qualquer forma, nomeadamente mediante utilização de explosivos;*

*c) Libertar gases tóxicos ou asfixiantes;*



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*d) Emitir radiações ou libertar substâncias radioactivas;*

*e) Provocar inundação, desprendimento de avalanche, massa de terra ou de pedras; ou*

*f) Provocar desmoronamento ou desabamento de construção;*

*e criar deste modo perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, é punido com pena de prisão de 3 a 10 anos.*

*2 - Se o perigo referido no número anterior for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*

*3 - Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 5 anos.”*

Por outro lado, o crime de incêndio florestal previsto no artigo 274.º do Código Penal, dispõe o seguinte:

*“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;*

*b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou*

*c) Actuar com intenção de obter benefício económico;*



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*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).”*

O artigo 274.º-A do Código Penal prevê o regime sancionatório aplicável ao crime de incêndio florestal, dispondo o seguinte:

*“Artigo 274.º-A*



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

***Regime sancionatório***

*1 - A suspensão da execução da pena de prisão e a liberdade condicional podem ser subordinadas à obrigação de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, no período coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.*

*2 - Quando qualquer dos crimes previstos no artigo anterior for cometido por inimputável, a medida de segurança prevista no artigo 91.º pode ser aplicada sob a forma de internamento coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.*

*3 - A suspensão da execução do internamento e a liberdade para prova podem ser subordinadas à obrigação de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, no período coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.*

*4 - Quem praticar crime doloso de incêndio florestal a que devesse aplicar-se concretamente prisão efetiva e tiver cometido anteriormente crime doloso de incêndio florestal a que tenha sido ou seja aplicada pena de prisão efetiva, é punido com uma pena relativamente indeterminada, sempre que a avaliação conjunta dos factos praticados e da personalidade do agente revelar uma acentuada inclinação para a prática deste crime, que persista no momento da condenação.*

*5 - Sem prejuízo do disposto nos n.os 1 a 3, à pena relativamente indeterminada é correspondentemente aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 86.º e no artigo 87.º”.*

Menciona-se ainda o previsto no artigo 275.º do Código Penal, que incide sobre os atos preparatórios, dispondo que «quem, para preparar a execução de um dos crimes previstos nos artigos 272.º a 274.º, fabricar, dissimular, adquirir para si ou para outra pessoa, entregar, detiver ou importar substância explosiva ou capaz de produzir explosão nuclear, radioativa



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

ou própria para fabricação de gases tóxicos ou asfixiantes, ou aparelhagem necessária para a execução de tais crimes, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa».

As causas agravantes e atenuantes estão previstas nos artigos 285.º e 286.º do Código Penal, prevendo o artigo 285.º que se da prática do crime de incêndio ou de incêndio florestal, «resultar morte ou ofensa à integridade física grave de outra pessoa, o agente é punido com a pena que ao caso caberia, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo».

Por outro lado, prevê o artigo 286.º que se «o agente remover voluntariamente o perigo antes de se ter verificado dano substancial ou considerável, a pena é especialmente atenuada ou pode ter lugar a dispensa de pena».

Prevê o artigo 40.º do Código penal, no qual se preveem as finalidades das penas e das medidas de segurança, que o fim das penas é a proteção de bens jurídicos e a reintegração do agente na sociedade, não podendo em caso algum a pena ultrapassar a medida da culpa, devendo «a medida de segurança (...) ser aplicada se for proporcionada à gravidade do facto e à perigosidade do agente» .

Determina-se no n.º 1 do artigo 75.º do mesmo diploma que «é punido como reincidente quem, por si só ou sob qualquer forma de comparticipação, cometer um crime doloso que deva ser punido com prisão efetiva superior a 6 meses, depois de ter sido condenado por sentença transitada em julgado em pena de prisão efetiva superior a 6 meses por outro crime doloso, se, de acordo com as circunstâncias do caso, o agente for de censurar por a condenação ou as condenações anteriores não lhe terem servido de suficiente advertência contra o crime».

Prevê-se no n.º 2 e 3 da norma que «o crime anterior por que o agente tenha sido condenado não releva para a reincidência se entre a sua prática e a do crime seguinte tiverem decorrido mais de 5 anos; neste prazo não é computado o tempo durante o qual o agente tenha cumprido medida processual, pena ou medida de segurança privativas da liberdade» e que



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

«as condenações proferidas por tribunais estrangeiros contam para a reincidência nos termos dos números anteriores, desde que o facto constitua crime segundo a lei portuguesa».

#### **4. Iniciativas pendentes e antecedentes parlamentares**

A nota técnica, afirma que não existem iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica ou conexa, sublinhando que na na legislatura anterior foi apreciada, com o mesmo objeto, o Projeto de Lei n.º 178/XIV/1.<sup>a</sup> (CH) - *Altera o Código Penal no seu artigo 274.º (Incêndio Florestal) agravando as molduras penais aplicáveis aos sujeitos que preenchem 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*, a qual caducou a 28-03-2022.

#### **5. Pareceres recebidos**

A 19 de abril de 2023, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa e solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura e à Ordem dos Advogados.

Vejamos algumas conclusões dos pareceres até então recebidos.

A Ordem dos Advogado, no parecer remetido à Comissão, refere que a “Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (LCT) prevê, no conjunto de condutas que devem ser consideradas infracções terroristas. Ora, o projecto lei em análise pretende fazer operar na previsão do n.º 3 do artigo 2.º da LCT, por si só, um critério de intencionalidade sempre que “(...) a provocação de incêndios (...) que coloquem em perigo vidas humanas.” Tal conclusão, por aplicação do regime da LCT e do regime sancionatório do art. 274.º A





Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

(extirpada da “prisão efectiva”, que como atrás demos nota, se justifica no quadro legal e sancionatórios democrática e constitucionalmente vigentes), permitiria que o crime de perigo comum de incêndio florestal pudesse ser considerado um crime terrorista, sempre que verificado a ocorrência de qualquer nível de dolo que ponha em risco, pelo menos, o bem jurídico da vida humana”.

A norma proposta no artigo 1º opera uma remissão genérica para o regime sancionatório deste diploma “cuja especificidade é manifesta e fá-lo através de uma norma perigosamente geral e genérica. Para a sua aplicação, ainda que a técnica jurídica aplicável fosse aceite, implicaria a conformação aos artigos 4.º, 5.º-A, 6.º-A e 8.º da LCT. Estamos aqui no campo da criação (e aplicação) de Lei Penal, balizado sempre pelo critérios da tipicidade legal e de proibição de aplicação analógica da Lei penal, que a doutrina tem vindo a considerar como corolário da previsão dos art. 29º da Constituição da República Portuguesa (CRP)”.

“A criação de uma norma penal, com um regime sancionatório adicional e agravado não pode, por violadora do Princípio da Tipicidade e da legalidade constitucionalmente consagrados, operar pela simples criação de norma de remissão genérica. A norma legal, claro que em si mesma de aplicação universal, tem que ser criada de forma a conter em si mesma uma tipificação suficiente e autónoma, capaz de, objetivamente, ser alvo da sua aplicação judicial de forma individualizada e concreta”.

Acresce ainda “que o artigo 2º, altera a redacção do nº 4 do artigo 274.º A do Código penal, consagrando que a agravação da pena aplicável em um terço nos seus limites mínimos e máximos possa ser aplicada pelos tribunais sempre que exista condenação em pena de prisão, independentemente de, como consta da redacção actual, ser a mesma pena suspensa na sua execução ou efectivamente cumprida, isto é, ainda que o sujeito não seja submetido a privação efectiva de liberdade, pese embora o bem jurídico a proteger seja de elevada complexidade e relevância na comunidade, não nos parece que a simples remissão para um preceito, insistimos, de carácter genérico para um regime especial e mais gravoso, possa operar da forma proposta, estando em causa o valor máximo da Liberdade” entende a Ordem



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

dos Advogados que a iniciativa em análise carece de maior rigor legislativo e contém em si regras que contrariam a Lei Fundamental da República Portuguesa, na medida em que não permite acautelar os preceitos constitucionais que garantem que a lei penal vigente.

No que diz respeito ao parecer emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, referem, entre diversos outros considerandos que “a iniciativa legislativa não fundamenta suficientemente a necessidade da alteração que pretende, pois, antes de tudo, importa saber se o regime vigente, abstratamente mais adequado, está a ser efetiva e devidamente aplicado e se, não sendo esse o caso, tal aplicação efetiva se mostra impossível de alcançar”.

Acrescentam que, “mantendo o projeto na norma [n.º 4 do art.º 274.º-A] o pressuposto material da aplicação de uma pena relativamente indeterminada [cfr. arts. 83.º e 84.º, “sempre que avaliação conjunta dos factos praticados e da personalidade do agente revelar uma acentuada inclinação para a prática deste crime, que persista no momento da condenação”], não se vislumbra qualquer razão para quebrar a harmonia no sistema e criar um regime especial para o caso do crime de incêndio florestal, onde a pena relativamente indeterminada é substituída por uma pena de prisão [determinada]. Destinando-se a norma, pela forma como está construída, a punir delinquentes por tendência, a alteração proposta redundaria na criação de dois regimes divergentes para situações idênticas, o que colocaria questões de (in)constitucionalidade”.

Por outro lado, não se afigura evidente, “que a alteração da sanção resolvesse o fenómeno em questão, quando já era claro, aquando das alterações legislativas levadas a cabo em 2017, que a reação criminal assente exclusivamente na culpa não dava cabal resposta, o que, de resto, fundou a introdução do regime atualmente em vigor”.

Doutra parte, também não parece para o Conselho Superior de Magistratura “acertada a eliminação da palavra “efetiva” do n.º 4 do artigo 274º-A. Prevê esta norma a aplicação de pena relativamente indeterminada a “quem praticar crime doloso de incêndio florestal a que devesse aplicar-se concretamente pena de prisão efetiva e tiver cometido anteriormente



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

crime doloso de incêndio florestal a que tenha sido ou seja aplicada pena de prisão efetiva (...).”

## **PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei em apreço, 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**

O Projecto de Lei n.º 711/XV/1.ª pretende aplicar o regime sancionatório de combate ao terrorismo a quem seja reincidente na prática do crime de incêndio, alterando, para o efeito, o artigo 274.º-A do Código Penal, deu entrada na Assembleia da República a 7 de abril de 2023, e parece reunir os requisitos constitucionais, regimentais e formais legalmente em vigor.

Ainda que sejam levantadas diversas questões de eventual inconstitucionalidade, essa ponderação deverá ser feita no decurso do processo legislativo parlamentar, considerando, por tal, que poderá tratar-se de uma desconformidade constitucional intransponível no decurso do processo legislativo.

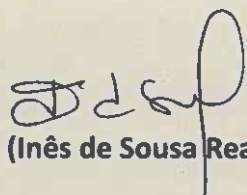
A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projecto de Lei n.º 711/XV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Chega, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em Plenário da Assembleia da República.

**IV - ANEXOS**

1. Nota Técnica do Projecto de Lei n.º 711/XV/1.ª - «Aplica o regime sancionatório de combate ao terrorismo a quem seja reincidente na prática do crime de incêndio florestal (57.ª alteração ao Código Penal)», elaborada por Ana Cláudia Cruz (DAC), Filipa Paixão e Rui Brito (DILP), João Carlos Sanches (BIB) e Rafael Silva (DAPLEN), a 26 de abril de 2023;
2. Parecer - Ordem dos Advogados
3. Parecer - Conselho Superior da Magistratura


**Palácio de S. Bento, 17 de maio de 2023**

**A Deputada Autora do Parecer**



(Inês de Sousa Real)

**A Vice-Presidente da Comissão**



(Cláudia Santos)