



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE
AGRICULTURA E MAR**

V/ Ref.ª Of. n.º 32/7.ª - CAM/2018

Ofício n.º 379/XIII/1.ª – CACDLG/2018

Data: 11-04-2018

NU: 597943

ASSUNTO: Parecer CACDLG sobre os requisitos constitucionais de admissibilidade referente ao Projeto de Lei n.º 776/XIII/3.ª (PCP) - Regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível.

Em resposta ao solicitado pela Comissão a que V. Ex.ª preside, junto envio o parecer desta Comissão sobre os requisitos constitucionais de admissibilidade referente ao Projeto de Lei n.º 776/XIII/3.ª (PCP) - Regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível; que foi aprovado com os votos favoráveis do PSD, do PS, do BE, do CDS-PP, do PCP e do PEV, com a abstenção da Deputada Emília Cerqueira do PSD, na reunião de 11 de abril de 2018 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)



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

Projeto de Lei N.º 776/XIII (PCP)

Regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível

Parecer sobre os requisitos constitucionais de admissibilidade

Por ofício de 2 de abril de 2018, a Comissão de Agricultura e Mar remeteu a esta 1ª Comissão o Projeto de Lei N.º 776/XIII (“Regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível”) para verificação dos requisitos constitucionais e regimentais para discussão e votação em Plenário, nos termos do parecer dessa Comissão sobre a mesma iniciativa, da autoria da senhora deputada Emília Cerqueira.

A dúvida sobre a admissibilidade do projeto de lei é levantada na nota técnica dos serviços da Comissão de Agricultura e Mar, e resulta do facto de o artigo 1º do projeto revogar 3 números (n.º 3, 6 e 7) do artigo 153.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que é a Lei do Orçamento do Estado para 2018, violando assim, na opinião dos serviços, a reserva de iniciativa do governo em matéria de Orçamento constante da Constituição.

O parecer da 1ª Comissão sobre a iniciativa limita-se assim à questão jurídica suscitada.

1) Conteúdo da iniciativa

O Projeto de Lei N.º 776/XIII contém apenas dois artigos.

O artigo 1º revoga os referidos números do artigo 153.º da Lei n.º 114/2017, que têm a seguinte redação:



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

Artigo 153.º

Regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível

...

3 - Até 31 de maio de 2018, as câmaras municipais garantem a realização de todos os trabalhos de gestão de combustível, devendo substituir-se aos proprietários e outros produtores florestais em incumprimento, procedendo à gestão de combustível prevista na lei, mediante comunicação e, na falta de resposta em cinco dias, por aviso a afixar no local dos trabalhos.

...

5 - Para o cumprimento do disposto no presente artigo, designadamente à execução coerciva dos trabalhos que se mostrem necessários ao pleno cumprimento das medidas preventivas a que se referem os n.os 1 e 3, as câmaras municipais contam com a colaboração das forças de segurança.

...

7 - Em caso de incumprimento do disposto nos números anteriores, é retido, no mês seguinte, 20 % do duodécimo das transferências correntes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

...

O artigo 2º dispõe sobre a entrada em vigor, que será no dia imediato ao da publicação.

Os trabalhos a que se referem as normas revogadas são os trabalhos de gestão de combustível são os trabalhos de gestão de combustível previstos no artigo 15º do DL n.º 124/2006, de 28 de Junho (Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios)

2) Questões de constitucionalidade suscitadas

a) Reserva de iniciativa do Governo em matéria de Orçamento do Estado

Sendo pacífico o entendimento de que a Constituição reserva ao Governo tanto a iniciativa originária da Lei do Orçamento como a iniciativa da sua alteração, esse entendimento deve ser compatibilizado com o conceito material de Orçamento do Estado que se pode extrair quer da Constituição quer da lei com valor reforçado (Lei de Enquadramento Orçamental) na qual a Constituição delega, no n.º 1 do artigo 106º, a forma como o “a lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada”.



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

Consta designadamente da LEO (artigo 31º n.º 2 da Lei 91/2001, na redação em vigor) o princípio segundo o qual “as disposições constantes do articulado da lei do Orçamento do Estado devem limitar-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira”. Este princípio proíbe assim o que costuma designar-se por “cavaleiros orçamentais”, ou seja, normas que não autorizam nem determinam receita ou despesa do Estado. Há assim que determinar se a reserva de iniciativa para a alteração ao orçamento, que se aceita como implicitamente prevista na Constituição, abrange também as iniciativas de alteração que se dirijam a estas normas sem conteúdo orçamental

A própria figura de cavaleiro orçamental tem origem histórica no aproveitamento da imutabilidade das leis orçamentais para incluir disposições de carácter não financeiro que assim aproveitariam dessa espécie de “valor reforçado” da Lei do Orçamento. Ora, deve entender-se que as matérias incluídas na Lei do Orçamento que não revistam natureza financeira não beneficiam dessa proteção, sendo aliás esse o efeito prático essencial do enunciado princípio da LEO, que está tradicionalmente presente na legislação financeira portuguesa do período democrático”. Entendimento diverso faria com que a extensão da restrição à liberdade de iniciativa dos deputados e grupos parlamentares ficasse da disponibilidade da maioria que aprova o Orçamento, que poderia portanto, por um ano, subtrair ao campo da iniciativa legislativa admissível quaisquer matérias, através da sua inclusão na lei do Orçamento

Esse mesmo entendimento está refletido na nota técnica da CAM, que admite que a matéria em causa poderia ser objeto de alteração legislativa, desde que formalmente essa alteração não tivesse por objeto a própria Lei do Orçamento, o que aliás no caso se afigura como complexo, dado que o único objeto da iniciativa é precisamente a revogação de normas constantes da Lei do OE e não a sua substituição por outro regime jurídico.

Ora, não parece que o argumento deva ser muito diferente quando se trata de proteger o conteúdo material da Lei do Orçamento e a sua integridade formal. A reserva de iniciativa do Governo em matéria orçamental protege o executivo que tem que assegurar a execução do OE, planeando para um ano as despesas, e as receitas que as financiam, ficando garantido que só por sua iniciativa, e nas matérias e momento por ele escolhido, pode o Orçamento ser alterado. Essa reserva de iniciativa é complementada com outra, constante do artigo 167.º, n.º 2, da CRP (“lei-travão”), que proíbe aos deputados, grupos parlamentares, regiões autónomas e grupos de cidadãos as iniciativas que aumentem a despesa ou reduzam a receita do Estado relativamente ao previsto no Orçamento.

Admitido que o regime normativo constante da Lei do OE pode ser alterado (desde que se trate de regime substancialmente não orçamental) não parece que exista razão para proteger formalmente de alteração à própria lei do Orçamento. Neste sentido se pronunciam Gomes Canotilho e Vital Moreira, escrevendo que relativamente às matérias não orçamentais “a lei do orçamento tem de ser considerada uma *lei comum*, de modo a poder ser alterada nos termos gerais. Não parece fazer sentido, e seria excesso de formalismo, em face dos objetivos da restrição de iniciativa, que a



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

Constituição admitisse uma revogação implícita mas não a revogação expressa de uma norma constante do Orçamento.

b) Natureza orçamental das normas revogadas pelo Projeto de Lei n.º 776/XIII

A norma nuclear que é objeto de revogação é a norma constante do n.º 3, que cria uma obrigação para os municípios, sendo as restantes normas acessórias (uma obrigação de colaboração das forças de segurança e uma sanção por retenção de transferências).

Trata-se de uma norma que se insere nas atribuições das autarquias em matéria de defesa da floresta contra incêndios e cujos eventuais reflexos financeiros se produzem na esfera das autarquias, até porque, tendo em conta o regime jurídico constante do restante artigo 153º e da legislação em matéria de DECIF, à revogação da obrigação das autarquias não corresponde a criação de nenhuma atribuição ou dever para o Estado, o que sempre significaria a criação, ainda que indireta de uma despesa.

A norma sancionatória do n.º 7, embora envolvendo a redução de uma transferência, também não deve ser qualificada propriamente como financeira, dado seu o carácter instrumental face à obrigação cujo cumprimento protege. A sua revogação, significando a não redução de transferências do Estado em caso de violação da obrigação, não parece também relevante para efeitos da “lei-travão” na medida em que, dado o carácter eventual das retenções, a totalidade das transferências (sem a retenção) está necessariamente prevista no Orçamento.

As normas objeto de revogação na iniciativa em apreço são normas que não têm manifestamente um conteúdo orçamental, tendo-se provavelmente justificado a sua inclusão nesta lei por razões de oportunidade política e legislativa, designadamente por se tratar de matéria de competência exclusiva do Parlamento, cuja entrada em vigor se entendia urgente, e em que a iniciativa decorreu de factos contemporâneos da própria apresentação e discussão da Proposta de Lei, e em conjunto com outras disposições em matéria de incêndios florestais que configuraram aumentos das dotações de despesa (e portanto propriamente orçamentais).

3. Conclusões

- a) A Constituição reserva ao Governo a iniciativa, não só da Proposta de Orçamento do Estado, mas também das suas alterações;
- b) Esta reserva de iniciativa não abrange as matérias sem natureza orçamental incluídas na Lei do Orçamento, podendo estas ser objeto de iniciativa legislativa nos termos gerais, e designadamente, de iniciativa legislativa que altere a própria Lei do Orçamento do Estado.



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

- c) O Projeto de Lei n.º 776/XIII, propondo a revogação de normas constantes da Lei do Orçamento que se revestem de natureza não orçamental, não viola a reserva de iniciativa do Governo relativamente a alterações à Lei do Orçamento, não havendo portanto, quanto à questão suscitada à 1ª Comissão, obstáculo à sua admissão e discussão em Plenário.

Palácio de S. Bento, 11 de abril de 2018

O Deputado Relator

(Fernando Rocha Andrade)

O Presidente da Comissão

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

