



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

Parecer

**Relator: José Luís Ferreira
(PEV)**

Projeto de Lei nº 645/XIII/3ª Determina a assunção por parte do Estado da responsabilidade de indemnizar os herdeiros das vítimas mortais e os feridos graves na sequência dos incêndios ocorridos em território nacional neste ano de 2017, e cria o procedimento de determinação e pagamento dessas indemnizações.



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

ÍNDICE

- PARTE I – CONSIDERANDOS**
- PARTE II - OPINIÃO DO RELATOR**
- PARTE III – CONCLUSÕES**
- PARTE IV - ANEXOS**

PARTE I
CONSIDERANDOS

1) Nota introdutória

Cinco Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) apresentaram à Assembleia da República, em 18 de outubro de 2017, o **Projeto de Lei nº 645/XIII/3ª**, que *"determina a assunção por parte do Estado da responsabilidade de indemnizar os herdeiros das vítimas mortais e os feridos graves na sequência dos incêndios ocorridos em território nacional neste ano de 2017, e cria o procedimento de determinação e pagamento dessas indemnizações"*.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no artigo 167º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118º do Regimento da Assembleia da República e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no artigo 119º do Regimento.

A iniciativa legislativa objeto do presente parecer, que baixou inicialmente à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foi, na sequência do solicitado pelo Sr. Presidente dessa Comissão e por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 25 de outubro de 2017, redistribuída à Comissão de Agricultura e Mar.

A Nota Técnica, elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento, foi disponibilizada a 24 de novembro de 2017 e consta da parte IV deste parecer.

De acordo com a verificação do cumprimento da lei formulário, Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, com as posteriores alterações, aconselha-se em caso de aprovação da presente iniciativa legislativa, ao aperfeiçoamento do título em sede de especialidade ou em redação final.

Por outro lado, e como se sugere na Nota Técnica, em caso de aprovação e para efeitos de especialidade, "parece dever ser ponderada a conciliação e a articulação da

comissão que esta iniciativa se propõe criar com as já criadas, quer pela Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro, quer pelo Governo”

Acompanhando ainda a Nota Técnica, “em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, parecendo previsível que os custos de funcionamento da Comissão a criar terão reflexos no Orçamento do Estado”.

2) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD referem na exposição de motivos do Projeto de Lei objeto do presente parecer que “na sequência dos trágicos incêndios ocorridos” em 2017, “o Estado deve assumir a determinação e o pagamento das indemnizações aos herdeiros das vítimas mortais e aos feridos graves, independentemente do apuramento ulterior de responsabilidade, com o exercício do direito de regresso, a que haja lugar nos termos da lei”.

Recordam os resultados divulgados pelo relatório da Comissão Técnica Independente criada pela Lei n.º 49-A/2017, de 10 de julho, para a análise célere e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017, que apontam para “a ocorrência de falhas graves no sistema de proteção civil, em especial no nível do alerta precoce e na cadeia de comando, que terão contribuído para a dimensão da tragédia”.

Os signatários entendem que “deve ser criado um mecanismo extrajudicial célere, mas rigoroso, de apuramento dos danos, apreciação dos pedidos e pagamento das indemnizações a vítimas e herdeiros”, criando-se uma comissão para o efeito, de acordo com a redação do Artigo 2.º do Projeto de Lei.

A presente proposta assenta numa “filosofia diferente” da Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro, visível sobretudo em dois elementos centrais. Com efeito, no entendimento



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

dos autores, esta iniciativa revoga tacitamente as normas relativas às indemnizações, visto que nos termos da Lei em vigor, “só há lugar a pagamento das indemnizações às vítimas dos incêndios no caso de se apurar que o Estado é, total ou parcialmente, responsável civilmente”. Por outro lado, identifica-se ainda uma diferença, agora relativa à sua abrangência geográfica, na medida que prevê que “o Estado assume a determinação e o pagamento das indemnizações por perdas e danos, patrimoniais e não patrimoniais, aos herdeiros das vítimas mortais aos feridos graves na sequência dos incêndios ocorridos em território nacional,” sem que estejam circunscritos a determinados concelhos.

3) Enquadramento legal e parlamentar

Encontra-se em vigor a Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro, publicada no Diário da República, I série, n.º 226, de 23 de novembro que “Estabelece medidas de apoio às vítimas dos incêndios florestais ocorridos entre 17 e 24 de junho de 2017, bem como medidas urgentes de reforço da prevenção e combate a incêndios florestais.”

A referida Lei surge após diversos Grupos Parlamentares terem apresentado na Assembleia da República várias iniciativas legislativas na sequência dos acontecimentos dramáticos com os incêndios de junho de 2017, nomeadamente relativas a medidas de apoio às vítimas dos incêndios florestais (Projeto de Lei n.º 570/XIII/2ª – PCP), à assunção por parte do Estado da responsabilidade de indemnizar os herdeiros das vítimas mortais e os feridos graves (Projeto de Lei n.º 572/XIII/2ª – PSD) assim como a criação de uma Comissão para o Ressarcimento das Vítimas dos Incêndios (Projeto de Lei n.º 573/XIII/2ª – CDP-PP).

A diferença entre o objeto da presente iniciativa e o objeto do Projeto de Lei n.º 572/XIII/2ª (PSD) reside na área geográfica da sua aplicação, pretendendo os deputados, nesta iniciativa legislativa, prever o pagamento de indemnizações aos herdeiros das vítimas e aos feridos graves na sequência dos incêndios florestais ocorridos em território nacional durante o ano de 2017.

A nível de antecedentes parlamentares refira-se o Projeto de Lei n.º 408/IX (PSD/CDS-PP) relativo ao “regime especial para a reparação dos danos provocados pelos

incêndios do verão de 2003”, que esteve na base da aprovação da Lei n.º 9/2004, de 19 de março.

PARTE II OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 645/XIII/3ª, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento.

PARTE III CONCLUSÕES

1. Cinco Deputados do PSD apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 645/XIII/3ª que “determina a assunção por parte do Estado da responsabilidade de indemnizar os herdeiros das vítimas mortais e os feridos graves na sequência dos incêndios ocorridos em território nacional neste ano de 2017, e cria o procedimento de determinação e pagamento dessas indemnizações”.
2. Os signatários entendem que “deve ser criado um mecanismo extrajudicial célere, mas rigoroso, de apuramento dos danos, apreciação dos pedidos e pagamento das indemnizações a vítimas e herdeiros”, propondo para o feito, a criação de uma comissão para a determinação de indemnizações (Artigo 2.º do Projeto de Lei n.º 645/XIII/3ª.).
3. Essa Comissão, cuja criação é proposta pelos autores, será, nos termos da iniciativa legislativa, constituída por um Juiz Desembargador nomeado pelo Conselho Superior da Magistratura, que preside, e por um representante do Provedor de Justiça, um representante da Ordem dos Advogados, um representante do Instituto de Seguros de Portugal e um representante do Governo.



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

4. O presente projeto de lei assenta numa “filosofia diferente” da Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro, revogando tacitamente as normas relativas às indemnizações, uma vez que na Lei em vigor só há lugar a pagamento de indemnizações às vítimas dos incêndios se houver responsabilidade do Estado, condição que deixa de se verificar no Projeto de Lei em análise. Para além desta diferença regista-se ainda uma outra que diz respeito à abrangência geográfica, na medida que, agora se prevê que o Estado assuma o pagamento das indemnizações aos herdeiros das vítimas mortais aos feridos graves na sequência dos incêndios ocorridos em território nacional, sem que estejam circunscritos a determinados concelhos.
5. Face ao exposto, a Comissão de Agricultura e Mar é de parecer que o Projeto de Lei nº 645/XIII/3ª, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

PARTE IV ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 31 de janeiro de 2018

O Deputado Relator,

(José Luís Ferreira)

O Presidente da Comissão,

(Joaquim Barreto)

Projeto de Lei n.º 645/XIII/3.ª (PSD)

Determina a assunção por parte Estado da responsabilidade de indemnizar os herdeiros das vítimas mortais e os feridos graves na sequência dos incêndios ocorridos em território nacional neste ano de 2017, e cria o procedimento de determinação e pagamento dessas indemnizações.

Data de admissão: 20 de outubro de 2017

Comissão de Agricultura e Mar (7.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. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Rafael Silva (DAPLEN), Nuno Amorim (DILP) e Joaquim Ruas (DAC)

Data: 24 de novembro de 2017.

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

Na exposição de motivos da iniciativa em apreço, subscrita por cinco Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) refere-se que, na sequência dos trágicos incêndios que têm ocorrido este ano, o Estado deve assumir a determinação e o pagamento das indemnizações por perdas e danos, morais e materiais, aos herdeiros das vítimas mortais e aos feridos graves, independentemente do apuramento ulterior de responsabilidades, com o exercício do direito de regresso, a que haja lugar nos termos da Lei.

Sublinham os subscritores que, apesar de não se conhecer os detalhes de tudo o que se passou, já é possível concluir que seria razoável exigir ao conjunto alargado de organismos e serviços do Estado envolvidos na prevenção e combate aos incêndios florestais uma atuação suscetível de, pelo menos,

evitar ou prevenir grande parte da perda de vidas humanas, bem como a ocorrência de ferimentos graves ocorridos nas localidades que foram atingidas pela tragédia, total ou parcialmente.

Releva-se que o relatório da Comissão Técnica Independente para a análise célere e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã entre 17 e 24 de junho de 2017, criada pela [Lei n.º 49-A/2017](#), de 10 de julho aponta, entre outras, para a ocorrência de falhas graves no sistema de proteção civil, em especial ao nível do alerta precoce e na cadeia de comando, que terão contribuído para a dimensão da tragédia ocorrida há quatro meses atrás.

Refere-se que, sem prejuízo do apuramento das deficiências de funcionamento e/ou coordenação dos serviços, as funestas e excepcionais consequências requerem a realização de uma solução de carácter urgente.

Entendem os subscritores que deve ser criado um mecanismo extrajudicial célere, mas rigoroso, de apuramento dos danos, apreciação dos pedidos e pagamento das indemnizações a vítimas e herdeiros.

Consideram os subscritores que esta iniciativa revoga tacitamente as normas relativas às indemnizações constantes do texto final aprovado em votação final global no passado dia 13 de outubro de 2017, (Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro), com base num texto único apresentado pelo PSD, CDS-PP e PCP em substituição do texto inicial relativo aos P JL n.ºs 570-572-573/XIII, e que assenta numa filosofia diferente da proposta na iniciativa em apreço.

Fundamentalmente, na Lei já aprovada e em vigor, só há lugar a pagamento das indemnizações às vítimas dos incêndios no caso de se apurar que o Estado é, total ou parcialmente, responsável civilmente. Além disso, há igualmente uma diferença de abrangência geográfica, na medida em que, nos termos do n.º 1 do seu Artigo 1.º, a Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro, “estabelece medidas de apoio às vítimas dos incêndios florestais ocorridos entre 17 e 24 de junho de 2017, nos concelhos de Pedrogão Grande, Castanheira de Pêra, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã”, e a presente iniciativa prevê o pagamento de indemnizações aos herdeiros das vítimas e aos feridos graves na sequência dos incêndios florestais ocorridos em território nacional **durante o ano de 2017**.

Os subscritores pretendem agora que o Estado deva assumir a determinação e o pagamento das indemnizações por perdas e danos, patrimoniais e não patrimoniais, aos herdeiros das vítimas mortais e aos feridos graves, independentemente do apuramento ulterior de responsabilidades, com o exercício do direito de regresso a que haja lugar nos termos da lei, justificando assim a apresentação da presente iniciativa.

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

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

O Projeto de Lei n.º 645/XIII/3.^a é subscrito por cinco Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de 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 Regimento, e 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 Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 18 de outubro de 2017. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a), em conexão com a Comissão de Agricultura e Mar (7.^a), a 20 de outubro, tendo sido anunciado na sessão plenária desse mesmo dia. Foi redistribuído à Comissão de Agricultura e Mar (7.^a), por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República de 25 de outubro de 2017.

Em caso de aprovação, para efeitos de especialidade, parece dever ser ponderada a conciliação e a articulação da comissão que esta iniciativa se propõe criar com as já criadas, quer pela Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro, quer pelo Governo.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *“Determina a assunção por parte do Estado da responsabilidade de indemnizar os herdeiros das vítimas mortais e os feridos graves na sequência dos incêndios ocorridos em território nacional neste ano de 2017, e cria o procedimento de determinação e pagamento dessas indemnizações”* - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário* ¹, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Com efeito, caso se pretenda tornar o título mais conciso, sugere-se que seja analisada em apreciação na especialidade a possibilidade de eliminar o verbo inicial, como recomendam, sempre que possível, as regras de legística formal ². Nesse sentido, sugere-se o seguinte título: *“Assunção por parte do Estado da responsabilidade de indemnizar os herdeiros das vítimas mortais e os feridos graves na sequência dos incêndios ocorridos em território nacional em 2017 e procedimento de determinação e pagamento dessas indemnizações”*.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 8.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Nesta 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**

¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada 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](#).

² Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 200.

Em julho de 2017, foi criada a Comissão Técnica Independente para análise célere e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrogão Grande, Castanheira de Pêra, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã entre 17 e 24 de junho de 2017, através da [Lei n.º 49-A/2017, de 10 de julho](#). Esta comissão, cuja composição foi fixada através da [Resolução da Assembleia de República n.º 147-A/2017, de 11 de julho](#), entregou o [relatório final](#) à Assembleia da República, em 12 de outubro de 2017.

Durante o período de funcionamento da referida Comissão Técnica Independente, diversos Grupos Parlamentares apresentaram iniciativas legislativas relativas a medidas de apoio às vítimas dos incêndios florestais ([Projeto de Lei n.º 570/XIII/2.ª](#), da autoria do PCP), à assunção por parte do Estado da responsabilidade de indemnizar os herdeiros das vítimas mortais e os feridos graves ([Projeto de Lei n.º 572/XIII/2.ª](#), da autoria do PSD), bem como a criação de uma Comissão para o Ressarcimento das Vítimas dos Incêndios ([Projeto de Lei n.º 573/XIII/2.ª](#) da autoria do (CDS-PP), das quais foi apresentado um [texto conjunto de substituição](#).

Este texto de substituição foi objeto de duas propostas de alteração, [uma](#) por parte do PCP e [outra](#) por parte do PS, tendo visto, esta última, três dos seus artigos (13.º, 14.º e 15.º) votados na especialidade em plenário, após [requerimento de avocação](#) apresentado pelo PSD.

O texto de substituição foi votado e aprovado em votação final global na Reunião Plenária de 13 de outubro, com votos a favor do PS, BE, PCP, PEV e PAN, abstenção do PSD e do CDS-PP e sem votos contra, dando assim origem à [Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro, publicada no DR I série, n.º 226, de 23 de novembro de 2017](#).

A grande diferença entre o objeto da presente iniciativa e do [Projeto de Lei n.º 572/XIII/2.ª](#) (PSD), reside na área geográfica da sua aplicação. Enquanto que, no Projeto de Lei n.º 572/XIII previa-se o pagamento de indemnizações aos herdeiros das vítimas mortais e aos feridos graves que ocorreram nos incêndios de Pedrogão Grande, Castanheira de Pêra, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017, na presente iniciativa prevê-se o pagamento de indemnizações aos herdeiros das vítimas e aos feridos graves na sequência dos incêndios florestais ocorridos em território nacional durante o ano de 2017.

A nível de antecedentes parlamentares, importa mencionar o [Projeto de Lei 408/IX](#) (PSD/CDS-PP) relativo ao “regime especial para a reparação dos danos provocados pelos incêndios do verão de

2003”, aprovado por unanimidade, que esteve na base da aprovação da [Lei n.º 9/2004, de 19 de março](#).

É ainda de mencionar que a Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro, cujos artigos relativos a indemnizações a presente iniciativa se propõe revogar tacitamente, prevê, no seu artigo 33.º, que o Governo deverá proceder à” regulamentação necessária à execução da presente lei no prazo máximo de 30 dias após a sua entrada em vigor, sem prejuízo de outros prazos nela previstos.”.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), à data não se encontrou qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica. De referir apenas que já se encontra publicada a [Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro](#), após fixação de redação final do texto final, apresentado pela Comissão de Agricultura e Mar (7.^a), relativo aos Projetos de Lei n.ºs [570/XIII/2.^a \(PCP\)](#), [572/XIII/2.^a \(PSD\)](#), [573/XIII/2.^a \(CDS-PP\)](#).

V. 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, parecendo previsível que os custos de funcionamento da Comissão a criar terão reflexos no Orçamento do Estado.