



Comissão de Agricultura e Mar

Relatório

Projeto de Lei n.º 382/XIV/1.ª (PCP)

Autor:

Germana Rocha (PSD)

Assunto:

Consagra medidas de promoção do escoamento de bens alimentares da pequena agricultura e agricultura familiar e cria um regime público simplificado para aquisição e distribuição de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura e pecuária nacional e da agricultura familiar

1) Nota Introdutória

O Projeto de Lei n.º 382/XIV/1.ª, com o título “Consagra medidas de promoção do escoamento de bens alimentares da pequena agricultura e agricultura familiar e cria um regime público simplificado para aquisição e distribuição de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura e pecuária nacional e da agricultura familiar”, apresentado pelo Grupo Parlamentar do PCP, deu entrada a 15 de maio de 2020, tendo baixado, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Agricultura e Mar, comissão competente a 20 de maio do presente ano.

A iniciativa em análise cumpre 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.

2) Breve Análise do Diploma

A motivação do PCP, apresentada no projeto de lei em análise, prende-se com as consequências no sector agroalimentar das medidas impostas como meio de travar a propagação do vírus COVID-19.

O PCP destaca que foram quebrados os circuitos de comercialização dos produtos da pequena e média agricultura provocando um excesso de oferta, embora sem mercado, levando ao aumento o desperdício alimentar e a problemas de tesouraria nas empresas agrícolas. Como consequência haverá uma diminuição no rendimento agrícola destes produtores.

O PCP entende que os *“pequenos e médios agricultores e produtores agro-pecuários representam uma valia inestimável para a defesa do interior e do mundo rural, sendo elemento precioso do desenvolvimento e povoamento dos territórios em que se inserem, contribuindo igualmente para a produção nacional alimentar, sector esse da maior importância.”* Razão pela qual defende a criação de mecanismos que asseguram o escoamento e distribuição equilibrada dos bens, assim como uma regulação do mercado com *“preços justos à produção”* num quadro de soberania alimentar.

É neste contexto que é apresentada a iniciativa em análise, o Projeto de Lei nº 382/XIV compostos por seis artigos.

O art.1º indica o objeto que estabelece “*medidas para promover o escoamento da pequena e média produção alimentar nacional*” através da criação de um “*regime público simplificado para aquisição e distribuição de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura e pecuária nacional e da agricultura familiar, promovendo o escoamento destes bens a um preço justo à produção e o seu consumo em refeições fornecidas em cantinas e refeitórios instalados em serviços do Estado*”.

Para tal, são apresentadas definições (art.2º) para fornecedores e entidades adquirentes.

No art.3º é determinado o Regime Simplificado de aquisição e fornecimento de produtos agrícolas e agropecuários. O Ministério da Agricultura cria um mecanismo simplificado de aquisição e fornecimento de produtos agrícolas, de ajuste direto, por regiões mas centralizado numa plataforma informática. São estabelecidos preços mínimos de transação dos produtos agrícolas e pecuários pelos serviços do Ministério da Agricultura, ouvidos os representantes das estruturas cooperativas e associativas, de modo a garantir remunerações justas à produção.

Quanto ao escoamento de produtos agrícolas e agropecuários (art. 4º), o projecto de lei determina que as entidades adquirentes devem comprar pelo menos 25% dos bens alimentares utilizados na confeção de refeições através de plataforma de contratação, adaptando as ementas à oferta de produtos locais. É ainda estabelecido que o “*Governo promove o escoamento de produtos a preço garantido à produção, em articulação com as estruturas cooperativas e associativas existentes, assegurando o seu armazenamento e a colocação no mercado assim que se venha a revelar possível.*”

O projecto de lei em análise remete para regulamentação (art.5) pelo Governo as normas estabelecidas, sem indicação de prazo.

O último artigo indica a entrada em vigor, como o do dia seguinte à sua publicação.

De acordo com a Nota Técnica, que é parte integrante do presente parecer, em caso de aprovação da iniciativa, o título deve ser alterado para: *“Promoção do escoamento de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura, pecuária nacional e agricultura familiar, através de um regime público simplificado para aquisição e distribuição destes bens”*, em sede de especialidade.

3) Enquadramento Legal

O tema do presente projeto de lei tem sido objeto de apresentação de várias iniciativas na presente legislatura e nas anteriores, nomeadamente iniciativas sobre o consumir local, o estatuto da agricultura familiar ou regulação de preços no produtor.

A discussão do projeto de lei nº 382/XIV está agendada para o plenário da Assembleia da República no próximo dia 9 de junho, em conjunto com as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 400/XIV/1.ª (PEV) - Disponibiliza ao consumidor informação sobre o preço de compra ao produtor ou pescador dos géneros alimentícios;
- Projeto de Lei n.º 344/XIV/1.ª (PCP) - Medidas integradas para responder aos efeitos do surto COVID-19 sobre o sector do vinho;
- Projeto de Lei n.º 374/XIV/1.ª (PCP) - Medidas de apoio imediato às pequenas e médias explorações agrícolas que compensem os agricultores pelos graves prejuízos resultantes do surto epidémico da COVID-19;
- Projeto de Lei n.º 381/XIV/1.ª (PCP) - Cria uma medida de apoio aos custos com a eletricidade no setor agrícola e agropecuário (eletricidade verde);
- Projeto de Lei n.º 412/XIV/1.ª (PCP) - Medidas de promoção do escoamento de pescado proveniente da pesca artesanal – local e costeira - e criação de um regime público simplificado para aquisição, distribuição e valorização de pescado de baixo valor em lota;
- Projeto de Lei n.º 422/XIV/1.ª (PAN)- Estabelece a obrigatoriedade de informação ao consumidor dos custos ambientais da produção dos géneros alimentícios;

- Projeto de Resolução n.º 459/XIV/1.ª (BE) - Recomenda ao Governo medidas para formulação de preços justos ao produtor e ao consumidor;
- Projeto de Resolução n.º 477/XIV/1.ª (PEV) - Pelo escoamento e fixação de um preço mínimo a pagar ao produtor e pelo combate às práticas desleais nas relações comerciais entre a grande distribuição e os fornecedores de produtos alimentares.

O restante enquadramento remete para a Nota Técnica, parte integrante do presente parecer.

4. Conclusões

1. O Projeto de Lei n.º 382/XIV/1.ª (PCP) cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 1 do artigo 123.º e n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República;
2. O Projeto de Lei n.º 382/XIV/1.ª (PCP) determina a criação de um regime público simplificado para aquisição e distribuição de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura e pecuária nacional e da agricultura familiar.
3. Face ao exposto, e nada havendo a obstar, a Comissão de Agricultura e Mar é de parecer que o Projeto de Lei n.º 382/XIV/1.ª (PCP) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para discussão e votação em plenário.

5. Anexos

Nota técnica, elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 04 de junho de 2020

A Deputada Relatora



M.ª Germana Rocha

O Presidente da Comissão



Pedro do Carmo

Projeto de Lei n.º 382/XIV/1.ª (PCP)

Consagra medidas de promoção do escoamento de bens alimentares da pequena agricultura e agricultura familiar e cria um regime público simplificado para aquisição e distribuição de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura e pecuária nacional e da agricultura familiar.

Data de admissão:

Comissão de Agricultura e Mar (7.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Leonor Calvão Borges e Nuno Amorim (DILP); Paulo Ferreira e Joaquim Ruas (DAC); Pedro Silva (CAE); António Almeida Santos (DAPLEN).

Data: 5 de junho de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O presente contexto de emergência de saúde pública mundial tem forçado um visível abrandamento da economia, essencialmente motivado pelo esforço de governos e organizações internacionais, à escala global, no sentido de conter – ou, pelo menos, retardar, obviando a uma previsível saturação da capacidade instalada de resposta médica – a propagação da doença por coronavírus (COVID-19). As medidas adotadas no caso nacional, suportadas por um consenso científico e político alargado, têm permitido uma relativa estabilização da disseminação do vírus; não obstante, a adoção de uma estratégia de confinamento e distanciamento social comporta, entre outros aspetos macroeconómicos assinaláveis, uma redução substancial do consumo, com impactos perceptíveis ao longo de toda a cadeia de valor, com particular incidência no patamar da produção agrícola e pecuária. Ao que fica dito acresce o enfraquecimento ou encerramento de importantes canais de distribuição – veja-se, a título exemplificativo, o momento económico das empresas do canal HORECA -, contribuindo decisivamente para os problemas de escoamento de bens essencialmente perecíveis, cuja capacidade de armazenamento e preservação é, em parte, proporcional à dimensão e organização do concreto operador económico.

A iniciativa legislativa versada na presente nota técnica procura adereçar o problema que se acaba de aludir *supra* no que à pequena e média agricultura – e, em especial, à agricultura familiar - diz respeito. No dizer dos proponentes, a presente iniciativa pretende *“responder às exigências imediatas que a atual situação coloca no âmbito da salvaguarda da produção e escoamento da pequena e média agricultura e produção pecuária, com os olhos postos no futuro do nosso País, que se quer soberano, também, no plano alimentar”*.

Para tanto, o Projeto de Lei em apreço giza-se nas seguintes linhas orientadoras: o estabelecimento de um regime simplificado de aquisição e fornecimento de produtos agrícolas e agropecuários, assente num procedimento especial de ajuste direto criado para o efeito e a ser realizado através de plataforma informática própria; o arbitramento,

pelos serviços do Ministério da Agricultura, dos preços mínimos aplicáveis à transação dos produtos; o estabelecimento de um patamar mínimo de aquisição, correspondente a 25% dos bens alimentares utilizados na confeção de refeições, por parte das entidades adquirentes assim definidas no articulado da iniciativa.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A Agricultura Familiar viu consagrado o seu estatuto pelo [Decreto-Lei n.º 64/2018, de 7 de agosto](#), tendo entre os seus objetivos (alíneas a) a c) do artigo 2.º):

- Reconhecer e distinguir a especificidade da Agricultura Familiar nas suas diversas dimensões: económica, territorial, social e ambiental;
- Promover políticas públicas adequadas para este extrato socioprofissional;
- Promover e valorizar a produção local e melhorar os respetivos circuitos de comercialização.

A [Portaria n.º 73/2019, de 7 de março](#), regulamenta o procedimento relativo à atribuição do título de reconhecimento do “Estatuto da Agricultura Familiar”, consagrado pelo Decreto-Lei n.º 64/2018, de 7 de agosto, e as condições da sua manutenção.

Para efeito da atribuição do título de reconhecimento desse Estatuto, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da Portaria n.º 73/2019, de 7 de março foi publicado o seguinte documento de “[Orientação Técnica](#)” (versão atualizada) com a explicitação de informações complementares relativas à atribuição desse título, que poderá ser solicitado em <https://agrifam.dgadr.gov.pt>.

O [Decreto-Lei n.º 85/2015, de 21 de maio](#), com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro](#)¹, estabeleceu o regime jurídico aplicável aos [mercados locais de produtores](#), reconhecendo, na sua introdução que “a produção agrícola e agropecuária local, assegurada maioritariamente por agricultura de cariz familiar e por

¹ Pela [Resolução da Assembleia da República n.º 138/2019, de 08 de agosto](#), a Assembleia da República resolveu fazer cessar a vigência do Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro.

pequenas empresas, assume uma importância relevante na economia nacional” (...) contribuindo a venda direta “para valorizar e promover os produtos locais e, simultaneamente, estimular a economia local, criar emprego, reter valor e população no território (...) e uma maior interação social entre as comunidades rural e urbana, favorecendo uma maior ligação das populações às suas origens, desempenhando funções que beneficiam os produtores, os consumidores, o ambiente e a economia local”.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**
 - **Projeto de Resolução n.º 477/XIV/1ª (PEV)** – *Pelo escoamento e fixação de um preço mínimo a pagar ao produtor e pelo combate às práticas desleais nas relações comerciais entre a grande distribuição e os fornecedores de produtos alimentares.*

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, 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 RAR.

É subscrita por nove Deputados, observando o disposto no 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 1 do artigo 119.º do RAR.

Encontra-se redigida sob a forma de 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.

Encontram-se igualmente 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 define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais. O proponente prevê no artigo 5.º (Regulamentação) que o Governo regule a lei após a sua entrada em vigor, pelo que parece não haver um aumento de despesas previstas no Orçamento do Estado do presente ano económico, derivado diretamente da presente lei.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 15 de maio de 2020, foi admitido e anunciado a 20, em sessão plenária, baixando na generalidade à Comissão de Agricultura e Mar (7.^a), por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *“Consagra medidas de promoção do escoamento de bens alimentares da pequena agricultura e agricultura familiar e cria um regime público simplificado para aquisição e distribuição de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura e pecuária nacional e da agricultura familiar”* - 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*², embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato normativo não deve ser demasiado extenso nem começar por um verbo. Assim, sugere-se à Comissão competente que considere o seguinte título, em sede de especialidade:

² 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](#).

“Promoção do escoamento de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura, pecuária nacional e agricultura familiar, através de um regime público simplificado para aquisição e distribuição destes bens”

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*.

Quanto à entrada em vigor, esta terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 6.º (que na iniciativa consta como 7.º), o que está de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da *lei formulário*, segundo o qual: “*Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da 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*.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 5.º da iniciativa prevê a regulamentação, pelo Governo, após a sua entrada em vigor.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A agricultura consta desde os alvares do projeto europeu como uma prioridade fundamental, nessa medida dignificada no [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), no artigo 4.º, número 2, alínea d), onde surge – com as pescas – como domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros. No mesmo

Tratado, ainda, os artigos 38.º e seguintes, aglutinadores de uma política comum executada pela União Europeia, enunciam que são objetivos dela:

- a) *Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;*
- b) *Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;*
- c) *Estabilizar os mercados;*
- d) *Garantir a segurança dos abastecimentos;*
- e) *Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.*

Sob esta capa magna, vêm-se desenvolvendo plúrimas iniciativas políticas, cujo respaldo legislativo, sumariamente, pode referir-se por menção aos seguintes atos:

- o [Regulamento \(UE\) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013](#), que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 103797/2001, (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, onde, em mais do que um trecho, se pode ler que os impactos no mercado destas normas não deve criar *discriminações entre os operadores em causa, nomeadamente entre pequenos e grandes operadores;*
- com vista a apoiar o desenvolvimento rural e a política agrícola, o [Regulamento \(EU\) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013](#) – relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho –, constituindo como prioridade, entre outras, o *reforço da viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas;*

- o [Regulamento \(UE\) N. o 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013](#), que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, e de onde ressalta, nos artigos 61.º e seguintes, um regime especial para a pequena agricultura, no âmbito do qual *os Estados-Membros podem estabelecer um regime para os pequenos agricultores*, cabendo-lhes fixar o montante do pagamento anual para cada agricultor que participa no regime da pequena agricultura num dos seguintes níveis:

a) Um montante não superior a 25 % do pagamento médio nacional por beneficiário, que é estabelecido pelos Estados-Membros com base no limite máximo nacional fixado no Anexo II para o ano civil de 2019 e no número de agricultores que tenham declarado hectares elegíveis ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1, ou do artigo 36.º, n.º 2, em 2015;

b) Um montante correspondente ao pagamento médio nacional por hectare, multiplicado por um valor correspondente a um número, que não exceda cinco hectares, a fixar pelos Estados-Membros. O pagamento médio nacional por hectare é estabelecido pelos Estados-Membros com base no limite máximo nacional fixado no Anexo II para o ano civil de 2019 e no número de hectares elegíveis declarados nos termos do artigo 33.º, n.º 1, ou do artigo 36.º, n.º 2, em 2015.

No mais, muito recentemente a Comissão apresentou ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões a *Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente* ([COM/2020/381 final](#)), onde uma das ambições, designada *Promover a transição mundial*, aponta que a *UE procurará promover normas internacionais junto dos organismos internacionais pertinentes e incentivar a produção de produtos agroalimentares que cumpram normas elevadas de segurança e de sustentabilidade e ajudará os pequenos agricultores a cumprir essas normas e a aceder aos mercados.*

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte Estado-membro da União Europeia: Espanha.

ESPAÑA

Com a declaração do *estado de alarma* pelo [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo](#), por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, a liberdade de circulação dos cidadãos ficou limitada, permitindo-se apenas as deslocações necessárias e justificadas por uma das circunstancias previstas no artigo 7. A [Orden SND/381/2020, de 30 de abril](#), por la que se permite la realización de actividades no profesionales de cuidado y recolección de producciones agrícolas alargou as situações de justificação de deslocação quando justificadas em atividades não profissionais de agricultura familiar.

Embora não tenha sido localizado um modelo de escoamento de bens alimentares provenientes da pequena agricultura e agricultura familiar, nem um regime público de aquisição e distribuição deste tipo de bens, de âmbito nacional, algumas comunidades autónomas adotaram medidas para apoiar os pequenos agricultores.

Por exemplo, nas Ilhas Baleares, [foi criado um regime](#) de financiamento às micro, pequenas e medias empresas do setor para mitigar os efeitos do *estado de alarma* provocado pela doença COVID-19. Já o País Basco [criou um regime](#) de ajudas aos setor que inclui, por exemplo, verbas a fundo perdido, destinadas a pagar o armazenamento ou conservação dos produtos excedentários.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 20 de maio de 2020, a audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores e da Região Autónoma da Madeira, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Os pareceres respetivos podem ser consultados na [página da iniciativa](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género –**

Os autores juntaram a respetiva ficha de Avaliação Prévia de Impacto de Género, em função da qual se afere o carácter neutro da iniciativa legislativa em apreço. O tema e a sua redação não nos oferecem questões quanto a este ponto, não evidenciando, prima facie, qualquer impacto prospetivo diferenciado em função de género.

- **Linguagem não discriminatória –**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. Salvo melhor opinião, a presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.