



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Agricultura e Mar

Parecer

Projetos de Lei n.º 700/XIV (PEV), n.º 773/XIV (PCP),
n.º 775/ XIV (BE)

Autor:

João Gomes Marques (PSD)

Assunto:

“Procede à expansão do prazo para a limpeza das redes de gestão de combustíveis nos espaços florestais e impede que as coimas previstas no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho sejam duplicadas” (PJM n.º 700/XIV).

“Define um regime temporário de contingências para as redes de faixas secundárias de gestão de combustível” (PJM n.º 773/XIV).

“Capacitação de autarquias e revisão de critérios para a gestão de combustível. (PJM n.º 775/XIV).

1. Nota introdutória

O PEV apresentou à Assembleia da República o projeto de Lei nº 700/XIV – “Procede à expansão do prazo para a limpeza das redes de gestão de combustíveis nos espaços florestais e impede que as coimas previstas no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho sejam duplicadas” a 23 de fevereiro de 2021, tendo sido admitido e baixado à Comissão de Agricultura e Mar (CAM), comissão competente, para emissão de parecer.

O PCP apresentou à Assembleia da República o projeto de Lei nº 773/XIV – “Define um regime temporário de contingências para as redes de faixas secundárias de gestão de combustível”, a 31 de março de 2021, tendo sido admitido e baixado na generalidade à Comissão de Agricultura e Mar (7.ª).

O BE apresentou à Assembleia da República o projeto de Lei nº 775/XIV – “Capacitação de autarquias e revisão de critérios para a gestão de combustível” a 1 de abril de 2021, baixado igualmente à Comissão de Agricultura e Mar (7.ª).

As discussões na generalidade dos projetos de lei em análise encontram-se agendados para a reunião plenária de 15 de abril de 2021.

As iniciativas em análises dispõem de Nota Técnica prevista no Regimento da Assembleia da República (art. 131º), que faz parte integrante do presente parecer.

2. Objeto

A projeto de lei nº 700/ XIV do PEV visa alterar a Lei nº 75-B/2020, de 31 de dezembro, Lei do Orçamento do Estado para 2021, onde foram estabelecidos prazos para os trabalhos definidos no âmbito do “Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios”, ao nível das faixas secundárias de gestão de combustível (artº 15 do Decreto-lei nº 124/ 2006, 28 junho). Simultaneamente, o PEV propõe que se elimine a norma do OE 2021 que prevê a duplicação de todas as coimas previstas no artigo 38.º

do Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho), bem como a possibilidade de os municípios ficarem impedidos de 20% das transferências do FEF (Fundo de Equilíbrio Financeiro), por incumprimentos de prazos estabelecidos para ações nas faixas de gestão de combustível.

No mesmo sentido, o projeto de lei n.º 773/XIV do PCP propõe a suspensão parcial de vigência do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho e da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, Lei do Orçamento do Estado 2021, no que se refere ao regime das redes de faixas secundárias de gestão de combustível. No art.2º da iniciativa, o PCP propõe que em 2021 seja suspenso: a) os prazos e os respetivos procedimentos previstos para proprietários e autarquias, no âmbito da rede secundária de gestão de faixas de combustível, estabelecidos no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho; b) as coimas e contraordenações correspondentes à suspensão proposta; c) os prazos estabelecidos na Lei do OE 2021 que encurtam os prazos dos trabalhos a realizar na gestão das faixas de combustível, que duplicam as coimas por incumprimento, e que fixam a retenção de 20% duodécimo das transferências correntes do FEF em caso dos PMDFCI não estarem concluído até 31 de maio.

Por outro lado, o BE através do projeto de lei n.º 775/XIV visa estabelecer *“critérios mais atualizados e eficientes para a prevenção de incêndios através da gestão de combustíveis, nomeadamente através das faixas de gestão de combustível e dos mosaicos de gestão de combustível, assim como a maior capacitação das autarquias para responder às exigências legais neste campo”*. Ao contrário das iniciativas do PEV e PCP, o BE não propõe alterações aos diplomas em vigor, contudo o art 2º da iniciativa apresentada determina que o Governo em três meses proceda à revisão do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, no sentido de acolher as recomendações do estudo técnico *“Racionalizar a gestão de combustíveis: uma síntese do conhecimento atual”* do Observatório Técnico Independente, de Dezembro de 2019. O BE refere que pretende que *“os critérios de seleção das áreas a tratar integrem da forma mais completa e*

racional possível a análise espacial do risco de incêndio, tal como determinado pelo regime histórico de fogo, combustibilidade e valores em risco". Mais, o art. 3º do projeto de lei nº 775/XIV determina a criação de um programa de capacitação das autarquias, até ao final do ano de 2021, a partir de um levantamento de necessidades realizado de forma participativa, no sentido de assegurar uma resposta mais eficiente e "ecologicamente responsável", por parte das autarquias.

A motivação dos proponentes resulta, em parte, das consequências que o Estado de Emergência e respetivo confinamento geral impôs às atividades e à circulação de pessoas, impossibilitando o cumprimento dos prazos legais da gestão de faixas de combustível. O PEV recorda, na exposição de motivos, que o Governo em 2020 procedeu à prorrogação destes mesmos prazos, motivado igualmente pelo primeiro Estado de Emergência de 2020.

O PCP recorda, por outro lado, que *"é necessário tomar em consideração a redução de capacidade instalada dos municípios no que respeita à disponibilidade de meios humanos e materiais para responder às inúmeras situações que lhes estão colocadas e onde se inclui a limpeza dos terrenos, no período "pré-época de incêndios."*

A motivação do BE baseia-se em argumentos apresentados pelo Observatório Técnico Independente para implementar medidas extra de gestão de combustível, por considerarem desatualizadas as existentes na legislação. O BE considera assim necessário atualizar os critérios legais de intervenção sobre a gestão de combustível, sem, contudo, propor alterações concretas, mas sim prevendo em lei que o Governo o faça.

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimentos da lei formulário

As iniciativas em análise são apresentadas por Grupos parlamentares no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no nº1 do artigo 167º e da alínea d) do nº1 do artigo 197º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 119º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Respeitam os requisitos formais relativos às iniciativas em geral, em particular, previstos nos artigos 124º do Regimento.

De acordo com a Nota Técnica que é parte integrante do presente parecer o conteúdo do projeto de lei nº 700/XIV pode ser uma questão controversa, uma vez que é proposta a alteração à Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2020). *“Sendo a lei que aprova o Orçamento do Estado uma lei de valor reforçado, nos termos do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição, a mesma, em princípio, não poderia ser alterada por uma lei que não tem esse valor. Contudo, o valor jurídico das normas incidentes sobre matérias não orçamentais - como parece ser o caso - é muito controvertido, pelo que, nesta situação em concreto, não é seguro que a alteração não se possa efetuar”*.

A Nota Técnica refere que o mesmo pode ser dito a propósito da suspensão de vigência pretendida pelo Projeto de Lei n.º 773/XIV/2.º (PCP), acrescentando ainda, a respeito desta iniciativa e em caso de aprovação, que poderá haver lugar a uma diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado do presente ano económico, por força da suspensão da aplicação do disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, conjugada com a suspensão da aplicação das previsões do artigo 215.º da Lei 75-B/2020, de 31 de dezembro, elencadas naquela iniciativa legislativa.

Igualmente por proposta da Nota técnica o título deve ser alterado para *“Alarga o prazo para a limpeza das redes de gestão de combustíveis nos espaços florestais, alterando a*

Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2021”, de acordo com as regras de legística formal cujo « título de um ato de alteração deve identificar o diploma alterado».

Remete-se na íntegra para a Nota Técnica a análise do Direito comparado, bem com a complementaridade da “Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais”.

4. Antecedentes

Em 2020, o Governo prorrogou por duas vezes o prazo que terminava a 15 de março, para os proprietários poderem assegurar a limpeza dos terrenos florestais, todavia não reduziu ou suspendeu as coimas para os proprietários que não efetuaram a limpeza dos seus terrenos.

Em 2021, o PSD apresentou o projeto de resolução nº 1015/XIV “Recomenda ao Governo a prorrogação do prazo para os trabalhos de gestão de combustível em 2021”, discutido a 16 de março de 2021 e aprovado em sessão plenário de dia 25-03-2021.

Em 2020, o PCP apresentou o projeto de lei nº 380/XIV que “Define um regime temporário de contingência para as redes de faixas secundárias de gestão de combustível.”

Na XIII legislatura, o PCP apresentou igualmente: o Projeto de Lei n.º 812/XIII/3.ª (PCP) – *“Estabelece critérios de indemnização pela concretização das servidões administrativas para criação de faixas de gestão de combustível e determina a responsabilidade pela sua execução e manutenção, procedendo à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho”,* rejeitado em Reunião Plenária de 18-07-2018 com votos contra de PS, abstenções de PSD e votos favoráveis de BE, CDS-PP,

PAN, PCP e PEV; o Projeto de Lei n.º 776/XIII/3.ª (PCP) – “Regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível”, rejeitado em Reunião Plenária de 18-07-2018 com votos contra de PS e PAN, abstenções de PSD e CDS-PP e votos favoráveis de BE, PCP e PEV.

5. Conclusões

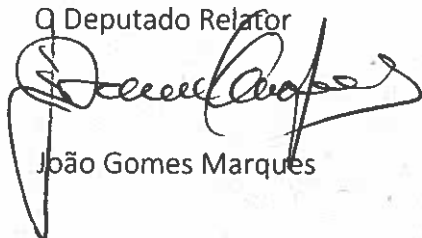
A Comissão de Agricultura e Mar é de parecer que o Projeto de Lei n.º 700/XIV – “Procede à expansão do prazo para a limpeza das redes de gestão de combustíveis nos espaços florestais e impede que as coimas previstas no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho sejam duplicadas”, do PEV, o Projeto de Lei n.º 773 - “Define um regime temporário de contingências para as redes de faixas secundárias de gestão de combustível”, do PCP e o Projeto de Lei n.º 775/XIV – “Capacitação de autarquias e revisão de critérios para a gestão de combustível” do BE, reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

6. Anexos

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

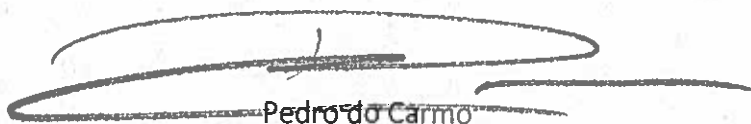
Palácio de S. Bento, 12 de abril de 2021

O Deputado Relator



João Gomes Marques

O Presidente da Comissão



Pedro do Carmo



Comissão de Agricultura e Mar

Projeto de Lei n.º 700/XIV/2.ª (PEV)

Procede à expansão do prazo para a limpeza das redes de gestão de combustíveis nos espaços florestais e impede que as coimas previstas no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho sejam duplicadas

Data de admissão: 24 de fevereiro de 2021

Projeto de Lei n.º 773/XIV/2.ª (PCP)

Define um regime temporário de contingência para as redes de faixas secundárias de gestão de combustível

Data de admissão: 1 de abril de 2021

Projeto de Lei n.º 775/XIV/2.ª (BE)

Capacitação de autarquias e revisão de critérios para a gestão de combustível

Data de admissão: 5 de abril de 2021

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: Isabel Pereira (DAPLEN), Belchior Lourenço (DILP) e Paulo Ferreira (DAC)

Data: 12/04/2021

I. Análise da iniciativa (DAC e DILP)

• A iniciativa (DAC)

A gestão de material combustível é uma atividade de natureza preventiva da maior relevância no âmbito da mitigação de ocorrência de – e da efetivação do combate aos – incêndios florestais em todo o território nacional. Seja pela remoção de material ou pela sua modificação estrutural, a intervenção em zonas de localização estratégica - denominadas faixas de gestão de combustível – constitui um expediente eficaz na contenção do risco de incêndio, bem como da escala de danos resultantes destes fenómenos extremos.

A responsabilidade pela limpeza das faixas em apreço cabe, primariamente, aos titulares de direitos reais sobre os respetivos terrenos, prevendo-se um regime de coimas que tem sido paulatinamente agravado nos anos recentes – desde logo, em sequência das profundas alterações no plano da política pública florestal decorrente dos trágicos incêndios de 2017. Em última análise, perante o incumprimento dos proprietários, arrendatários, usufrutuários ou detentores dos terrenos, cumpre aos municípios garantir a limpeza essencial à prossecução dos desideratos acima explanados. O presente contexto pandémico – em especial, atentas as estratégias de confinamento adotadas com vista à mitigação do contágio - trouxe, todavia, assinaláveis dificuldades ao cumprimento das metas de limpeza de faixas de gestão de combustível estabelecidas pelos diplomas em vigor, tanto ao nível dos particulares quanto ao nível das autarquias.

É neste sentido que pretendem os proponentes do **Projeto de Lei n.º 700/XIV/2.ª (PEV)** que, no presente ano, se estenda o prazo legal para a limpeza dos terrenos; por outro lado, entendem ainda os proponentes pela exposição de motivos da iniciativa em apreço que os montantes devidos em sede de contraordenação não devem aumentar em 2021 nos termos verificados nos anos transatos. Para tanto, propõem alterações à redação do artigo 215.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

Já os proponentes do **Projeto de Lei n.º 773/XIV/2.ª (PCP)** visam acautelar as dificuldades no cumprimento das obrigações legais decorrentes das regras de gestão de combustíveis, mas desta vez através da suspensão parcial da vigência do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, e da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro – designadamente, das previsões normativas atinentes à matéria em apreço.

O estudo técnico das propriedades do território nacional, na ótica do desenho de políticas públicas de prevenção e combate a incêndios, tem sido desenvolvido e aprofundado por diversos quadrantes da Academia e do setor público. Entre os contributos produzidos, contam-se os do Observatório Técnico Independente, órgão externo da Assembleia da República constituído nem setembro de 2018 com vista à análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais ocorridos em Portugal.

Apesar do numeroso acervo de trabalhos de natureza técnica e científica dedicados ao tema, as conclusões dos estudos realizados nem sempre, segundo indicam os proponentes do **Projeto de Lei 775/XIV/2.ª (BE)**, se refletem no desenho das políticas públicas respetivas, bem como do quadro legislativo em vigor. Assim, entendem os subscritores desta iniciativa legislativa que o Governo deve proceder à revisão ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho - no sentido de incorporar as recomendações do trabalho desenvolvido pelo Observatório Técnico Independente -, bem como pugnar pela criação de um programa de capacitação das autarquias para responder às exigências legais no domínio da gestão de combustíveis florestais.

- **Enquadramento jurídico nacional (DILP)**

É no [Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho](#)¹, na sua [redação atual](#)², que se encontram estabelecidas as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.

De acordo com a alínea jj) seu artigo 3.º entende-se por “rede de faixas de gestão de combustível” «o conjunto de parcelas lineares de território, estrategicamente localizadas, onde se garante a remoção total ou parcial de biomassa florestal, através da afetação a usos não florestais e do recurso a determinadas atividades ou a técnicas silvícolas com o objetivo de reduzir o risco de incêndio».

As redes de faixas de gestão de combustível integram as redes de defesa da floresta contra incêndios (RDFCI) nos termos previstos no [artigo 12.º](#). De acordo com o preceituado no n.º 7 do artigo 12.º, a recolha, registo e atualização das base de dados das RDFCI é efetuada pelas autarquias locais, mediante protocolo e [procedimento](#)³ divulgado em [norma técnica](#)⁴ pelo [ICNF, I.P.](#)⁵. As redes de faixas de gestão de combustível são definidas nos termos do [artigo 13.º](#), constituindo-se em redes primárias, secundárias e terciárias, respetivamente:

- Redes primárias, de interesse distrital, cumprindo as funções identificadas no n.º 2 do artigo 13.º;

¹ «No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 12/2006, de 4 de abril, estabelece as medidas e acções a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios». Diploma retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

² Diploma com alterações decorrentes dos Decretos-Leis n.ºs [17/2009, de 14 de janeiro](#), [15/2009, de 14 de janeiro](#), [114/2011, de 30 de novembro](#), [83/2014, de 23 de maio](#), pela [Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto](#), pelos Despachos n.ºs [8640-B/2017, de 29 de setembro](#), [9081-E/2017, de 13 de outubro](#), [9599-A/2017, de 31 de outubro](#), [9973-B/2017, de 17 de novembro](#), pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#), pelos Decretos-Leis n.ºs [10/2018, de 14 de fevereiro](#), [19-A/2018, de 15 de março](#), pelo [Despacho n.º 9084-A/2018, de 26 de setembro](#), pela [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#), pelo [Decreto-Lei n.º 14/2019, de 21 de janeiro](#), pela [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), pelo [Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio](#) e pela [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#).

³ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do ICNF, I.P.. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL<<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/ni>>.

⁴ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do ICNF, I.P.. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/pgf/norm-tecn#normas-t-cnicas-pgf>>.

⁵ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do ICNF, I.P.. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< <http://www2.icnf.pt/portal>>.

- Redes secundárias, de interesse municipal ou local, no âmbito da proteção civil de populações e infraestruturas, desenvolvidas sobre as redes viárias e ferroviárias públicas, sobre linhas de transporte e distribuição de energia elétrica e gás natural (gasodutos), e envolventes aos aglomerados populacionais e a todas as edificações, aos parques de campismo, às infraestruturas e parques de lazer e recreio, aos parques e polígonos industriais, às plataformas logísticas e aos aterros sanitários; e
- Redes terciárias, de interesse local, apoiadas nas redes viária, elétrica e divisional das unidades locais de gestão florestal ou agroflorestal.

No caso específico das redes secundárias de faixas de gestão de combustível, conforme consta do n.º 2 do artigo 15.º, «os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edifícios inseridos em espaços rurais, são obrigados a proceder à gestão de combustível, de acordo com as normas constantes no [anexo](#) do presente decreto-lei...», sendo que o n.º 3 do mesmo artigo refere que os trabalhos ora enunciados «...devem decorrer entre o final do período crítico do ano anterior e 30 de abril de cada ano», definindo os números seguintes os procedimentos quando se verifica incumprimento do presente preceito, referindo finalmente o n.º 18 do artigo 15.º que «[o] disposto nos números anteriores prevalece sobre quaisquer disposições em contrário ».

Os termos relativos ao incumprimento de medidas preventivas constam do [artigo 21.º](#), sendo que o seu n.º 1 refere que «[o]s proprietários, os produtores florestais e as entidades que a qualquer título detenham a administração dos terrenos, edifícios ou infraestruturas referidas no presente decreto-lei são obrigados ao desenvolvimento e realização das ações e trabalhos de gestão de combustível nos termos da lei», sendo o regime contraordenacional definido nos termos do [artigo 38.º](#)⁶.

No contexto do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, e em função da matéria em apreço na presente iniciativa nomeadamente ao nível da calendarização dos trabalhos

⁶ Releva, no âmbito do presente artigo, os efeitos sobre os autos de contraordenação, aplicáveis durante 2018, decorrentes do Decreto-Lei n.º 19-A/2018, de 15 de março.

previstos no artigo 15.º e das coimas previstas no artigo 38.º, cumpre mencionar os seguintes regimes excecionais aprovados pela Lei do Orçamento do Estado, nomeadamente:

- O disposto no [artigo 153.º](#) da [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#)⁷, que aprova o «Orçamento do Estado para 2018» e aplicável durante o ano de 2018:
 - «1 - Durante o ano de 2018, os trabalhos definidos no n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, devem decorrer até 15 de março, independentemente da existência de Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) aprovado.
 - 2 - Durante o ano de 2018, as coimas a que se refere o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, são aumentadas para o dobro.
 - (...)».
- O disposto no [artigo 163.º](#) da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#), que aprova o «Orçamento do Estado para 2019» e aplicável durante o ano de 2019, independentemente da existência de Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios aprovado, nomeadamente:
 - Na alínea a) do n.º 1, «[o]s trabalhos definidos nos n.ºs 2, 10 e 13 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, devem decorrer até 15 de março.
 - Na alínea b) do n.º 1, «[o]s trabalhos definidos no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, devem decorrer até 31 de maio».
 - No n.º 2, onde se refere que «[d]urante o ano de 2019, as coimas a que se refere o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, são aumentadas para o dobro».
- O disposto no [artigo 203.º](#) da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#), que aprova o «Orçamento do Estado para 2020» e aplicável durante o ano de 2020,

⁷ Relevar, no âmbito desta alteração legislativa, a norma interpretativa decorrente do Decreto-Lei n.º 10/2018, de 14 de fevereiro.

independentemente da existência de Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios aprovado:

- Na alínea *a*) do n.º 1, «[o]s trabalhos definidos nos n.ºs 2, 10 e 13 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, devem decorrer até 15 de março».
- Na alínea *b*) do n.º 1, «[o]s trabalhos definidos no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, devem decorrer até 31 de maio».
- No n.º 2, onde se refere que «[d]urante o ano de 2020, as coimas a que se refere o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, são aumentadas para o dobro».
- E o disposto no [artigo 215.º](#) da [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#), que aprova o «Orçamento do Estado para 2021» e aplicável durante o ano de 2021, independentemente da existência de Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios aprovado, os seguintes preceitos:
 - Na alínea *a*) do n.º 1, «[o]s trabalhos definidos nos n.ºs 2, 10 e 13 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, devem decorrer até 15 de março».
 - Na alínea *b*) do n.º 1, «[o]s trabalhos definidos no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, devem decorrer até 31 de maio».
 - No n.º 2, onde se refere que «[e]m 2021, as coimas a que se refere o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, são aumentadas para o dobro».

Informação adicional pode ser consultada nos [relatórios, estudos e pareceres](#)⁸ elaborados pelo Observatório Técnico Independente, entidade cuja missão consiste, entre outros objetivos, na prestação de apoio científico às comissões parlamentares com

⁸ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do Parlamento. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL <<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/observatorio-tecnico-independente.aspx>>.

competência em matéria de gestão integrada de incêndios rurais, proteção civil, ordenamento do território, agricultura e desenvolvimento rural, floresta e conservação da natureza, criado nos termos da [Lei n.º 55/2018, de 20 de agosto](#), na sua [redação atual](#).

II. Enquadramento parlamentar (DAC)

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Encontram-se, presentemente, em discussão as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 380/XIV/1.ª \(PCP\)](#) – “Define um regime temporário de contingência para as redes de faixas secundárias de gestão de combustível”;
- [Projeto de Resolução n.º 1015/XIV/2.ª \(PSD\)](#) – “Recomenda ao Governo a prorrogação do prazo para os trabalhos de gestão de combustível em 2021”.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de informação relativa à atividade parlamentar, cumpre a menção às seguintes iniciativas anteriormente discutidas a propósito do tema em apreço:

- [Projeto de Lei n.º 812/XIII/3.ª \(PCP\)](#) – “Estabelece critérios de indemnização pela concretização das servidões administrativas para criação de faixas de gestão de combustível e determina a responsabilidade pela sua execução e manutenção, procedendo à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de Junho”, **rejeitado** em Reunião Plenária de 18-07-2018 com votos contra de PS, abstenções de PSD e votos favoráveis de BE, CDS-PP, PAN, PCP e PEV.

- [Projeto de Lei n.º 776/XIII/3.ª \(PCP\)](#) – “Regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível”, **rejeitado** em Reunião Plenária de 18-07-2018 com votos contra de PS e PAN, abstenções de PSD e CDS-PP e votos favoráveis de BE, PCP e PEV.

III. **Apreciação dos requisitos formais (DAPLEN)**

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

O **Projeto de Lei n.º 700/XIV/2.ª** é apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)⁹ e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), 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 na alínea *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 Regimento. Nos mesmos termos e com os mesmos fundamentos legais, apresenta o Grupo Parlamentar do PCP o **Projeto de Lei n.º 773/XIV/2.ª** e, respetivamente, o Grupo Parlamentar do BE o **Projeto de Lei n.º 775/XIV/2.ª**.

As iniciativas assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, são precedidas de uma breve exposição de motivos e têm designações que traduzem sinteticamente o seu objeto principal, embora possam 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.

⁹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

Observam igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

Refira-se que a alteração à [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2020), pretendida pelo **Projeto de Lei n.º 700/XIV/2.ª (PEV)**, pode ser uma questão controversa. Sendo a lei que aprova o Orçamento do Estado uma lei de valor reforçado, nos termos do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição, a mesma, em princípio, não poderia ser alterada por uma lei que não tem esse valor. Contudo, o valor jurídico das normas incidentes sobre matérias não orçamentais - como parece ser o caso - é muito controvertido¹⁰, pelo que, nesta situação em concreto, não é seguro que a alteração não se possa efetuar. O mesmo pode ser dito a propósito da suspensão de vigência pretendida pelo **Projeto de Lei n.º 773/XIV/2.ª (PCP)**, acrescentando ainda, a respeito desta iniciativa e em caso de aprovação, que poderá haver lugar a uma diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado do presente ano económico, por força da suspensão da aplicação do disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, conjugada com a suspensão da aplicação das previsões do artigo 215.º da Lei 75-B/2020, de 31 de dezembro, elencadas naquela iniciativa legislativa.

O **Projeto de Lei n.º 700/XIV/2.ª (PEV)** deu entrada a 23 de fevereiro de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Agricultura e Mar (7.ª) a 24 de fevereiro, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido ainda anunciado a 25 do mesmo mês.

Por sua vez, o **Projeto de Lei n.º 773/XIV/2.ª (PCP)** deu entrada a 31 de março de 2021, tendo sido admitido e baixado na generalidade à Comissão de Agricultura e Mar (7.ª) a

¹⁰ Para uma pequena síntese, FONSECA, Rui Guerra da, (coord) OTERO, Paulo - *Comentário à Constituição Portuguesa*, II Volume, Coimbra : Almedina, 2008, P. 953.
Ver também [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/87, de 16 de dezembro, p. 147](#). URL: <https://dre.pt/application/file/a/283274>.

1 de abril, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República; seria anunciado a 8 de abril.

O **Projeto de Lei n.º 775/XIV/2.^a (BE)** deu entrada a 1 de abril de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade À Comissão de Agricultura e Mar (7.^a) a 5 de abril, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, tendo sido ainda anunciado no dia 7 do mesmo mês.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário¹¹ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título do **Projeto de Lei n.º 700/XIV/2.^a (PEV)** –“ Procede à expansão do prazo para a limpeza das redes de gestão de combustíveis nos espaços florestais e impede que as coimas previstas no [Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho](#) sejam duplicadas” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com o n.º 1 do artigo 6.º da referida lei, «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas». Assim e segundo as regras de legística formal

¹¹ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

«o título de um ato de alteração deve identificar o diploma alterado»¹², por questões informativas e no sentido de tornar clara a matéria objeto do ato normativo.

Todavia, pretendendo a iniciativa alterar a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, deve o número de ordem de alteração e respetivo elenco de alterações constar da norma sobre o objeto (artigo 1.º).

Tendo em conta que a presente iniciativa altera a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, sugere-se o seguinte título:

Alarga o prazo para a limpeza das redes de gestão de combustíveis nos espaços florestais, alterando a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2021.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A iniciativa prevê a sua data de entrada em vigor «no dia seguinte à sua publicação» (artigo 3.º), estando, assim, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que 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».

Relativamente ao **Projeto de Lei n.º 773/XIV/2.ª (PCP)**, o título da iniciativa legislativa - “*Define um regime temporário de contingência para as redes de faixas secundárias de gestão de combustível*” - traduz sinteticamente o seu objeto, em consonância com a previsão do n.º 2 do art.º 7º da supramencionada “*lei formulário*”, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

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

¹² DUARTE, D., SOUSA PINHEIRO, A. [et al.], *Legística*. Coimbra : Almedina, 2002, P. 201.

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 3.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”.

Por fim, o título do **Projeto de Lei n.º 775/XIV/2.ª (BE) – capacitação de autarquias e revisão de critérios para a gestão do combustível** - cumpre, do mesmo modo, os requisitos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, embora possa de igual modo ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

A iniciativa prevê a sua data de entrada em vigor “no dia seguinte à sua publicação” (artigo 3.º), estando, assim, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da *lei formulário*, que prevê que 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, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

IV. Análise de direito comparado

- Enquadramento internacional

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha.

Países europeus

ESPANHA

Os instrumentos legais aplicáveis à temática em apreço decorrem da [Ley 43/2003, de 21 de noviembre](#)¹³, de Montes, assim como da legislação autónoma territorialmente competente, nos termos do disposto [artículo 149](#) da [Constituição Espanhola](#). No quadro específico da *Ley 43/2003, de 21 de noviembre*, supracitada, nomeadamente no seu [Capítulo III](#) (*Incendios forestales*) do [Título IV](#) (*Conservación y protección de montes*), refere o [artículo 44](#) (*Prevención de los incendios forestales*) que as comunidades autónomas regulam, entre outros aspetos «*la prevención de incendios forestales y las medidas de seguridad en las zonas de interfase urbano-forestal*». As denominadas «*zonas de alto riesgo de incendio*», constantes do [artículo 48](#), são definidas pelo Governo em colaboração com as comunidades autónomas, estabelecendo as diretrizes e critérios para as definições das zonas especialmente sensíveis ao risco de incêndios, devendo a planificação conter, no mínimo e conforme consta da alínea *b)* do n.º 3, «*[l]os trabajos de carácter preventivo que resulte necesario realizar, incluyendo los tratamientos selvícolas que procedan, áreas cortafuegos, vías de acceso y puntos de agua que deban realizar los propietarios de los montes de la zona, así como los plazos de ejecución*».

O regime sancionatório decorre do [Título VII](#) do diploma, sendo de relevar o disposto na alínea *e)* do [artículo 67](#) (*tipificación de las infracciones*), respetivamente, «*[e]l incumplimiento de las disposiciones que regulen el uso del fuego dictadas en materia de prevención y extinción de incendios forestales*», assim como a classificação de infrações prevista no [artículo 68](#), nomeadamente as alíneas *a)* dos n.ºs 1, 2 e 3.

¹³ Diploma consolidado retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário.

Finalmente, importa ainda relevar a [disposición final quinta](#) (*Actualización de multas*), através da qual se faculta o Governo a atualizar o valor das multas estabelecidas nos termos do presente diploma.

A título de exemplo e no que concerne à legislação autónoma aplicável, é possível referenciar a [Ley 5/1999, de 29 de junio](#), de *Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales*, da Comunidade Autónoma de Andaluzia, no contexto das suas competências previstas no [Estatuto de Autonomía de Andalucía](#), tendo como objeto a defesa «...d[os] montes o terrenos forestales frente a los incendios y proteger a las personas y a los bienes por ellos afectados, promoviendo la adopción de una política activa de prevención, la actuación coordinada de todas las Administraciones en materia de prevención y lucha contra los incendios forestales y la restauración de los terrenos incendiados, así como el entorno y medio natural afectado».

As zonas de influência florestal encontram-se definidas no [artículo 3](#), sendo as obrigações dos particulares constam dos artigos [13](#) e [14](#). O [Título III](#) do diploma refere os termos da prevenção de incêndio, em conformidade com o disposto na [Ley 2/1992, de 15 de junio](#), *Forestal de Andalucía*, sendo que o [artículo 22](#) define que «[l]os propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de terrenos o explotaciones forestales, tanto públicos como privados, realizarán las actuaciones y trabajos preventivos que reglamentariamente o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se determinen, que podrán incluir, entre otros, trabajos selvícolas y la apertura y mantenimiento de cortafuegos», sendo o regime sancionatório definido nos termos do [Título VIII](#) do diploma, onde se salienta os termos de prescrição ([artículo 78](#)) e atualização do montante das coimas ([Disposicion adicional única](#)).

Finalmente, refere-se ainda o caráter supletivo dos seguintes diplomas, respetivamente, a [Ley 2/1992, de 15 de junio](#) e o [Decreto 208/1997, de 9 de septiembre](#). No âmbito do enquadramento legal daqui decorrente, é possível a consulta do dos [elementos de prevenção de incêndios](#)¹⁴ do Plano INFOCA (Plano de Prevenção e Extinção de

¹⁴ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* da Junta de Andaluzia Governo de Espanha. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL <<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.220de8226575045b25f09a>

Incêndios Florestais da Andaluzia), com particular destaque para a [RAPCA](#)¹⁵ (*Red de Áreas Pasto-Cortafuegos de Andalucía*).

Cumpra ainda mencionar a [listagem normativa](#)¹⁶ elaborada pelo [Ministerio de agricultura, pesca y alimentacion](#)¹⁷, dos [elementos](#)¹⁸ disponibilizados pelo [Ministério para la Transición Ecológica y el Reto demográfico](#)¹⁹, assim como as normas relativas a incêndios florestais para [cada uma das comunidades autonómicas](#)²⁰.

Outros países

AUSTRÁLIA

No âmbito dos diferentes níveis de governo existentes na Austrália – local, estatal e federal - o âmbito de competências relativo à matéria em apreço na presente iniciativa legislativa insere-se no quadro das responsabilidades dos diferentes estados. A temática do combate aos incêndios deve ser enquadrada no âmbito da [Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999](#), sendo contudo de relevar que este

105510e1ca/?vnextoid=2cb6a5f862fa5310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vnextchannel=321cc98d5b40b410VgnVCM2000000624e50aRCRD>.

¹⁵ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* da Junta de Andaluzia Governo de Espanha. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL <<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vnextoid=522dbc3b5864b310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vnextchannel=2cb6a5f862fa5310VgnVCM1000001325e50aRCRD>>.

¹⁶ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do Governo de Espanha. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL <<https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/legislacion/leg-espanola-forestal-incendios.aspx>>.

¹⁷ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do Governo de Espanha. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL <<https://www.mapa.gob.es/es/>>.

¹⁸ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do Governo de Espanha. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL <<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/>>.

¹⁹ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do Governo de Espanha. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/Coordinacion-institucional/Incendios_Normativa_CCAA.aspx>.

²⁰ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do Governo de Espanha. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/incendios-forestales/Coordinacion-institucional/Incendios_Normativa_CCAA.aspx>.

quadro legal não restringe as respostas necessárias para lidar com os problemas resultantes dos incêndios florestais, nem regulamenta as medidas tomadas para o seu combate, como são os casos das atividades realizadas com o intuito de redução do risco de incêndio.

No caso particular do Estado de [Queensland](#)²¹, os serviços de «*fire and rescue service and disaster management*» encontram-se no âmbito de competências do [Queensland Fire and Emergency Services](#). Segundo o [Fire and Emergency Service Act 1990](#)²², nos termos do seu artigo 69.º (*Requisition by commissioner to reduce fire risk*), pode ser requerido, nos termos da alínea a) do n.º 4 que o «*occupier*»²³ proceda à criação de faixas de gestão de combustível, nos termos definidos na notificação ou aviso constantes do n.º 2, sendo que o incumprimento do disposto poderá resultar na imputação de custos, nos termos dos n.ºs 8 e 9, nomeadamente através do disposto no [Personal Securities Act 2009 \(Cwlth\)](#). As responsabilidades ao nível da gestão de redes de combustível podem também ser consultadas no âmbito do «[Softwood plantation Estate](#)»²⁴, onde se identificam as atividades permitidas em contexto de emergência no quadro da atual situação pandémica. No âmbito do quadro pandémico, importa também fazer referência ao enquadramento legal decorrente do [COVID-19 Emergency Response Act 2020](#).

V. Consultas e contributos

- Consultas Obrigatórias

²¹ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do Governo Estatal de Queensland. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL < <https://www.qld.gov.au/about/how-government-works/system-of-government>>.

²² Diploma consolidado retirado do portal oficial *Queensland Legislation*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Austrália são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário.

²³ Aqui definido como «*the owner, lessee or person apparently in charge of the premises*», ou «*a person who has the care, management or supervision of the premises or who is conducting a business at the premises*».

²⁴ As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet* do Governo Estatal de Queensland. [Consultado em 11 de março de 2021]. Disponível em WWW URL < <https://www.business.qld.gov.au/industries/farms-fishing-forestry/forests-wood/plantation-forestry/softwood-plantation>>.

Atento o desiderato do Projeto de Lei n.º 775/XIV/2.^a (BE), designadamente aquele atinente à criação de um programa de capacitação das autarquias, parece-nos aplicar-se ao respetivo procedimento legislativo a previsão normativa do artigo 141.º do Regimento, impondo-se a consulta da Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

- **Consultas facultativas**

Dada a matéria constante das três iniciativas em análise, poderá afigurar-se pertinente a consulta de organizações de produtores e/ou estruturas de natureza associativa cuja atividade incida sobre o setor florestal e/ou os baldios.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento pelos proponentes das respetivas fichas de avaliação prévia de impacto de género devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género das iniciativas em apreço.

- **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.

Nesta fase do processo legislativo a redação dos projetos de lei em análise não parecem suscitar qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.