

Projeto de Lei n.º 257/XV/1.ª (CH)

Título: Cria a Comissão Técnica independente para análise dos factos relativos ao incêndio que teve origem no Concelho da Covilhã e que consumiu parte substancial da área de paisagem protegida da Serra da Estrela.

Data de admissão: 19.08.2022

Comissão de Agricultura e Pescas (7.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Elaborada por: Luís Martins (DAPLEN), Sandra Rolo (DILP) e Joaquim Ruas (DAC)

Data: 26.09.2022

I. A INICIATIVA

O Incêndio que ocorreu na Serra da Estrela abrangendo vários Concelhos representa, segundo os autores da iniciativa, uma das maiores catástrofes naturais nos últimos anos em Portugal, tendo sido consumidos pelas chamas dezenas de milhares de hectares de paisagem protegida e classificada pela UNESCO.

Refere-se que, tal como aconteceu em anteriores incêndios (2017) de grande dimensão e de nefastas consequências, importa apurar causas, encontrar medidas preventivas e melhorar procedimentos operacionais, visando que situações idênticas não voltem a ocorrer.

Questiona-se como é possível que com o conhecimento nos domínios da gestão da floresta, da meteorologia preventiva, da gestão do fogo florestal, das características físicas e da ocupação humana do território, continuem a existir acontecimentos como este.

Pergunta-se ainda, «como é possível 5 anos depois dos incêndios de junho e outubro de 2017, ocorrer um incêndios desta dimensão num Parque Natural? Que condições propiciaram o deflagrar das chamas? Existiam indícios meteorológicos ou outros que pronunciassem esta situação? Poderia o incêndios ter sido detetado com maior antecedência? O ataque inicial foi o mais adequado? A coordenação do ataque foi eficaz? O que é que deve ser feito para evitar que incêndios desta dimensão voltem a ocorrer?»

Para responder as estas questões os proponentes consideram que é necessário criar uma Comissão Técnica Independente, justificando-se assim a apresentação desta iniciativa.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da

[Constituição](#)¹ e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, 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, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

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

Todavia, considerando as implicações financeiras que desta iniciativa resultam para para o Orçamento da Assembleia da República, nomeadamente do artigo 11.º do articulado, em caso de aprovação poderá ser ouvido o Conselho de Administração da Assembleia da República sobre esta matéria.

O projeto de lei deu entrada em 17 de agosto de 2022, acompanhado [da ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Por despacho do Presidente da Assembleia da República foi admitido a 19 de agosto e baixou à Comissão de Agricultura e Pescas (CAPes 7.ª) para apreciação e emissão de parecer, no mesmo dia. Foi anunciado em reunião da Comissão Permanente de 7 de setembro.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa que «Cria a comissão técnica independente para análise dos factos relativos ao incêndio que teve origem no concelho da Covilhã e que consumiu parte substancial da área de paisagem protegida da Serra da Estrela» 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 As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

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 n.º 74/98, de 11 de novembro, entrando em vigor «no dia seguinte ao da sua publicação», conforme com o previsto no artigo 12.º do articulado e 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 de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A alínea a) do [artigo 162.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#)² positiva uma das competências de fiscalização reconhecidas à Assembleia da República, a de vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração.

Como sustentam Jorge Miranda e Rui Medeiros , «A competência genérica de fiscalização versa sobre quaisquer actos e actividades do Estado e de todas as entidades públicas. A Assembleia da República pode, designadamente, discutir e apreciar a constitucionalidade e a legalidade de actos normativos e não normativos³».

Expressam, igualmente, os mesmos autores que, «Por outro lado, todos os ramos da Administração estão sujeitos à sua fiscalização, salvo os das regiões autónomas (fiscalizados pelas respectivas Assembleias Legislativas). Estão sujeitas a fiscalização a Administração directa, a indirecta, a autónoma, a dos outros órgãos de soberania (Presidente da República, tribunais), a das entidades públicas independentes (artigo 267.º, n.º 3) e a administração pública sob formas jurídico-privadas. E o Parlamento pode fazê-lo, por exemplo, através da apreciação de relatórios, como sucede com os do

² Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultado no dia 8/09/2022.

³ *In*: **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. 3 tomos. ISBN 972-32-1308-7 (tomo II), pág. 507.

Provedor de Justiça (artigos 259.º e segs. do regimento⁴) e de outros órgãos ou entidades (artigos 263.º⁵).

Todas as formas constitucionais e regimentais de intervenção podem ser aproveitadas para este efeito⁶».

A Assembleia da República, enquanto órgão de soberania⁷, provida de competência legislativa, uma das quais é, de acordo com alínea c) do [artigo 161.º](#) da Constituição, fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo.

Note-se que, o n.º 3 do [artigo 267.º](#) da Constituição preceitua que, a lei pode criar administrativas independentes, sendo que «Tais entidades administrativas independentes podem estar dotadas de personalidade jurídica ou podem assumir-se como meros órgãos integrados na Administração estadual. Em todo o caso, a sua independência decorre da forma como a lei (nalguns casos a própria Constituição: Provedor de Justiça, Conselho Económico e Social) regula a designação e o estatuto dos seus titulares⁸».

No exercício da sua função legislativa, a Assembleia da República aprovou as [Leis n.ºs 49-A/2017, de 10 de junho](#)⁹ e [109-A/2017, de 14 de dezembro](#)¹⁰, diplomas que criam, respetivamente, a Comissão Técnica Independente para a análise célere e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pêra, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da

⁴ Presentemente, trata-se dos artigos 238.º a 241.º do [Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto \(RAR\)](#).

⁵ Deve-se ler artigo 242.º do [RAR](#).

⁶ *In*: **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. 3 tomos. ISBN 972-32-1308-7 (tomo II), pág. 508.

⁷ O n.º 1 do [artigo 110.º](#) da Constituição apresenta o elenco dos órgãos de soberania: o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.

⁸ *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 3 tomos. ISBN 978-972-32-1541-0 (tomo III), pág. 586.

⁹ Teve origem no Projeto de Lei n.º 564/XIII/2, o seu texto e respetivos trabalhos preparatórios podem ser consultados em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41522> consultados no dia 8/09/2022.

¹⁰ A iniciativa legislativa foi o Projeto de Lei n.º 685/XIII/3, cujo texto e trabalhos preparatórios encontram-se disponíveis em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41906>, consultados no dia 8/09/2022.

Serra, Oleiros e Sertã entre 17 e 24 de junho de 2017, e a Comissão Técnica Independente para a análise dos incêndios que ocorreram entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental.

Nos articulados destes dois instrumentos jurídicos são decididas matérias indissociáveis à atividade e funcionamento destas comissões, como:

- A composição, sendo que as duas comissões foram constituídas pelos mesmos 12 técnicos especialistas de reconhecido mérito, nacionais e internacionais, com competências no âmbito da proteção civil, prevenção e combate aos incêndios florestais, ciências climáticas, ordenamento florestal, comunicações e análise de risco;
- As atribuições;
- A independência dos seus membros;
- O acesso à informação;
- A duração do mandato da comissão;
- O relatório da sua atividade, o qual deve conter as conclusões dos trabalhos desenvolvidos e as conclusões que estes órgãos entendam como pertinentes para evitar situações futuras, sendo este documento remetido ao Presidente da Assembleia da República¹¹ e publicado no *Diário da Assembleia da República*, bem como disponibilizado no sítio oficial da *Internet*¹² deste órgão de soberania;
- O estatuto dos membros da comissão; e
- O apoio administrativo, logístico e financeiro a prestar pelos serviços da Assembleia da República.

Outros atos legislativos com pertinência para a matéria vertida na presente iniciativa legislativa:

¹¹ O n.º 2 do artigo 6.º da [Lei n.º 49-A/2017, de 10 de junho](#), afirma que o relatório também é remetido aos Grupos Parlamentares.

¹² [Análise 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 – Relatório final](#), acessível em https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Incendios_Junho%202017_Relatorio.pdf e a [Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal continental – Relatório final](#), disponível em https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Incendios_Outubro_2017_Relatorio.pdf. Documentos consultados no dia 8/09/2022.

- A [Resolução da Assembleia da República n.º 147-A/2017, de 11 de julho](#), que determina a composição e funcionamento 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;

A [Lei n.º 5/2018, de 20 de fevereiro](#), que, pelo artigo 2.º, prorroga o mandato da Comissão Técnica Independente para a análise dos incêndios que ocorreram entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental até 19 de março de 2018.

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Após consulta á base de dados sinalizam-se diversos antecedentes, alguns dos quais deram origem a legislação citada no ponto anterior:

- [Projeto de Lei n.º 758/XIII/3](#) – Prorroga o mandato da Comissão Técnica Independente para análise dos incêndios que ocorreram entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental – [Lei n.º 5/2018](#).
- [Projeto de Lei n.º 685/XIII/3](#) – Cria a Comissão Técnica Independente para análise dos incêndios que ocorreram entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental – [Lei n.º 109-A/2017](#).
- [Projeto de Lei n.º 564/XIII/2](#) – Cria a Comissão Técnica Independente para análise célere e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão 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 – [Lei n.º 49-A/2017](#).

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Conforme referido supra, no ponto II, a Comissão poderá deliberar a audição do Conselho de Administração da Assembleia da República sobre esta matéria.