Parecer: Proposta de Lei n.º 81/XIV/2.ª (GOV)	Autor: Deputado Joaquim Barreto (PS)

Autoriza o governo a estabelecer o sistema de gestão integrada de fogos rurais no território continental e define as suas regras de funcionamento.

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. NOTA INTRODUTÓRIA
2. OBJETO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA
3. ENQUADRAMENTO LEGAL E ANTECEDENTES
4. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. NOTA INTRODUTÓRIA

O XXII Governo Constitucional, a 29 de março de 2021, apresentou à Assembleia da República, a PROPOSTA DE LEI N.º 81/XIV/2.ª que pede autorização legislativa para estabelecer o sistema de gestão integrada de fogos rurais no território continental e definir as suas regras de funcionamento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, foi admitida e baixou, na generalidade à Comissão de Agricultura e Mar, 30 de março de 2021, para emissão do respetivo parecer. Foi anunciada em Sessão Plenária a 31 de março de 2021.

Na reunião ordinária n.º 75 da Comissão de Agricultura e Mar, a 13 de abril de 2021, foi atribuída a elaboração do Parecer ao Grupo Parlamentar do Partido Socialista, que indicou como relator, o signatário, Deputado Joaquim Barreto.

Conforme Nota Técnica anexa,

- *"A PROPOSTA DE LEI N.º 81/XIV/2.ª é apresentada pelo Governo nos termos do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP e do n.º 1 do artigo 119.º e do artigo 172.º do Regimento da Assembleia da Republica (RAR)."*

- *"Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR."*

- *"Tratando-se de um pedido de autorização legislativa, a proposta de lei define o objeto, sentido, extensão e duração da autorização legislativa, sendo esta de 90 dias, de acordo com o artigo 3.º, cumprindo assim o disposto no n.º 2 do artigo 165.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 171.º do RAR."*

- *"O Governo junta, em anexo, o projeto de decreto-lei que pretende aprovar na sequência da eventual aprovação da lei de autorização legislativa pela Assembleia da República, cumprindo o disposto no n.º 4 do artigo 171.º do Regimento."*

- *A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, 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.

- *A presente iniciativa é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro do Ambiente e Ação Climática e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, e é mencionado ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 4 de março 2021, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.*

Na iniciativa em análise não se convoca a específica norma constitucional ao abrigo da qual o Governo vem solicitar a autorização legislativa aqui em causa. Contudo, e considerando que na alínea a) do artigo 2.º da PPL N.º 81/XIV/2.ª se prevê a *constituição de servidões administrativas sobre os terrenos abrangidos pela rede primária de faixas de gestão de combustível, pelas áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível, pela rede secundária de faixas de gestão de combustível, pela rede nacional de pontos de água e pela rede de vigilância definidas na lei*, (...), é interpretação do Relator, de que esta norma se enquadrada no preceituado na alínea l) do n.º1 do artigo 165.º da CRP, ou seja, na esfera das competências exclusivas da Assembleia, sobre as quais o Governo pode ser autorizado a legislar.

Também de acordo com a Nota Técnica,

- *A proposta de lei tem um título «Autoriza o Governo a estabelecer o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental e define as suas regras de funcionamento» que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em sede de especialidade.*

- *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 diz respeito à entrada em vigor, aplica-se o n.º 2 do artigo 2.º da referida lei formulário, segundo o qual «na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação».*

- Ainda de acordo com a Nota Técnica,

Quanto à avaliação sobre impacto de género *"O preenchimento, pelos proponentes, da ficha de avaliação prévia de impacto de género da iniciativa em apreço, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado, uma valorização neutra do impacto do género."*

Quanto à 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."*

Para mais pormenores dever-se-á consultar a Nota Técnica que constitui a Parte IV deste Parecer.

2. OBJETO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Na exposição de motivos da iniciativa em análise sublinha-se que

- *"O Governo se comprometeu a implementar o sistema nacional de gestão integrada de fogos rurais (...), definindo um modelo de articulação horizontal de todas as entidades participantes na prevenção estrutural, nos sistemas de autoproteção de pessoas e infraestruturas, nos mecanismos de apoio à decisão, no dispositivo de combate aos incêndios rurais e na recuperação de áreas ardidas."*

- *"O impacto dramático dos grandes incêndios rurais (...), com perda de vidas, bens e milhares de hectares de floresta, determinou a vontade firme de mudança do paradigma nacional em matéria de prevenção e combate aos fogos rurais, (...)."*

- *"A gestão agregada dos territórios rurais e a mobilização do sector agrícola e pecuário para a integração da prevenção com a supressão, são práticas que este novo regime introduz, reconhecendo que a adoção de boas práticas na eliminação e reaproveitamento de sobrantes, e na renovação de pastagens, são vias, a par com a adoção de mosaicos agro-silvo-pastoris, para o sucesso de um território mais viável e gerador de valor."*

- *"O SGIFR prevê, ao nível nacional, as macropolíticas e as orientações estratégicas que contribuem para reduzir o perigo e alterar comportamentos dos proprietários, utilizadores e beneficiários diretos e indiretos do território rural."*

Para concretização dos objetivos propostos, o Governo solicita a presente Proposta de Autorização Legislativa que, em síntese, procura:

- estabelecer as disposições destinadas a assegurar o funcionamento das redes de defesa contra incêndios rurais, a prevenção e segurança de pessoas, de animais e de bens em situação de perigo elevado de incêndio rural;

- a responsabilização pelo incumprimento dos deveres relativos à prevenção.

Do conjunto de medidas previstas na iniciativa, apresentam-se, resumidamente, as seguintes:

- *"Constituição de servidões administrativas; Tomada de posse administrativa; Permissão de acesso; A instalação de postos de vigia; Dever de facultar o acesso e utilização de infraestruturas; Execução coerciva; Possibilitar a apropriação e venda de material lenhoso; Permitir o recurso à notificação edital nos procedimentos relativos à constituição de servidões administrativas; Restringir ou condicionar a circulação ou permanência de pessoas; Permitir o condicionamento de uso do fogo; Estabelecer coimas superiores aos limites máximo e mínimo do regime geral das contraordenações; Estabelecer sanções acessórias; Permitir a utilização de meios de videovigilância e de vigilância aérea e Atribuir valor probatória às imagens recolhidas.".*

3. ENQUADRAMENTO LEGAL E ANTECEDENTES

No que respeita ao enquadramento legal e doutrinário, remete-se esta análise, no essencial, para a Nota Técnica, onde é apresentado, de forma pormenorizada, o enquadramento jurídico nacional.

4. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, sobre matéria idêntica ou conexa, neste momento, se encontra pendente a seguinte iniciativa, da autoria do Bloco de Esquerda (BE):

- Projeto de Resolução N.º 241/XIV/1.ª Recomenda ao Governo colocar em consulta pública os programas de ação do plano nacional de gestão integrada de fogos rurais

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Relator do presente Parecer reserva a sua opinião para o debate em plenário da iniciativa, a qual é, de resto, de elaboração facultativa conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Agricultura e Mar aprova o seguinte Parecer:

1- O XXII Governo Constitucional tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Proposta de Lei N.º 81/XIV/2.ª "Autoriza o Governo a Estabelecer o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no Território Continental e Define as Suas Regras de Funcionamento."

2- A apresentação do PROPOSTA DE LEI N.º 81/XIV/2.ª foi efetuada nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, encontrando-se reunidos os requisitos formais e de tramitação exigidos;

3- A Comissão de Agricultura e Mar é de parecer que o PROPOSTA DE LEI N.º 81/XIV/2.ª reúne as condições constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Nota Técnica, elaborada pelos serviços da Assembleia da República, ao abrigo do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 30 de abril de 2021

O Deputado Autor do Parecer

(Joaquim Barreto)

O Presidente da Comissão

(Pedro Do Carmo)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Proposta de Lei n.º 81/XIV/2.ª (GOV)

Autoriza o Governo a estabelecer o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental e define as suas regras de funcionamento.

Data de admissão: 30 de março 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

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Cristina Ferreira e Filipa Paixão (DILP), Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Luís Silva (BIB), Elodie Rocha (CAE) e Joaquim Ruas (DAC).

Data: 23 de abril de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Na exposição de motivos da iniciativa em apreço sublinha-se que "o Governo comprometeu-se a implementar o sistema nacional de gestão integrada de fogos rurais, definindo um modelo de articulação horizontal de todas as entidades participantes na prevenção estrutural, nos sistemas de autoproteção de pessoas e infraestruturas, nos mecanismos de apoio à decisão, no dispositivo de combate aos incêndios rurais e na recuperação de áreas ardidas".

As consequências trágicas dos grandes incêndios rurais, particularmente de 2017, com a perda de milhares de hectares de floresta e muito particularmente, com a perda de vidas humanas, cimentou de forma irreversível a vontade firme de mudança do paradigma nacional em matéria de prevenção e combate a fogos rurais.

Refere-se que este novo paradigma visa implementar uma gestão agregada dos territórios rurais, mobilizando o setor agrícola e pecuário para a integração da prevenção, incorporando boas práticas na eliminação e reaproveitamento de sobrantes e na renovação de pastagens, acompanhadas pela adoção de mosaicos agro-silvo-pastoris, possibilitando o sucesso de um território mais viável e gerador de valor.

Sublinha-se que aprovado o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), importa agora estabelecer o adequado regime jurídico, definindo os modelos de articulação interministerial, delimitando as competências e âmbitos de atuação de cada entidade no SGIFR.

Pelas razões expostas solicita o Governo a presente Proposta de Autorização Legislativa, que se traduz no estabelecimento de disposições destinadas a assegurar o funcionamento das redes de defesa contra incêndios rurais, a prevenção e segurança de pessoas, animais e bens em situações de perigo elevado de incêndio rural e a

responsabilização pelo incumprimento dos deveres relativos à prevenção, nomeadamente através de medidas como:

- Constituição de servidões administrativas;
- Tomada de posse administrativa;
- Permissão de acesso;
- A instalação de postos de vigia;
- Dever de facultar o acesso e utilização de infraestruturas;
- Execução coerciva;
- Possibilitar a apropriação e venda de material lenhoso;
- Permitir o recurso à notificação edital nos procedimentos relativos à constituição de servidões administrativas;
- Restringir ou condicionar a circulação ou permanência de pessoas;
- Permitir o condicionamento de uso do fogo;
- Estabelecer coimas superiores aos limites máximo e mínimo do regime geral das contraordenações;
- Estabelecer sanções acessórias;
- Permitir a utilização de meios de videovigilância e de vigilância aérea;
- Atribuir valor probatório às imagens recolhidas.

Enquadramento jurídico nacional

A Constituição da República Portuguesa[1] define, na alínea e) do artigo 9.º, como uma das tarefas fundamenais do Estado a defesa da natureza e do ambiente e a preservação dos recursos naturais e consagra no n.º 2 do artigo 93.º a promoção do desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país, como um dos objetivos a prosseguir por parte do Estado.

[1] Todas as referências à Constituição são feitas para o portal da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.

Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro[2], que aprovou as **alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais**, o Governo resolveu «reformular[3] (…) os princípios do sistema de defesa da floresta contra incêndios, passando-se do atual conceito de Defesa da Floresta contra Incêndios (DFCI) para a Defesa contra Incêndios Rurais (DCIR), assente no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), (…)». No mesmo âmbito criou a Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais[4] (AGIF) com competências de análise integrada, de planeamento e de coordenação estratégica do SGIFR, incluindo a intervenção operacional qualificada em eventos de elevado risco. À AGIF coube, entre outros, a coordenação da elaboração e da execução do novo Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), o qual viria a ser aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho.

A aprovação do PNGIFR[5] coincidiu com a necessidade de transformação com o fim da vigência de um instrumento anterior, o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2006, de 26 de maio, e que tinha assumido como períodos temporais para o desenvolvimento das políticas sectoriais e para a concretização dos objetivos e ações os períodos de 2006 a 2012 e de 2012 a 2018. O Plano que sucede o PNDFCI tem como mote «o de orientar a gestão integrada de fogos rurais» e assenta parte da sua estratégia noutros instrumentos de política pública, como o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território[6] (PNPOT) aprovado pela Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro[7], a Lei de Bases de Política Florestal aprovada pela Lei n.º 33/96, de 17 de agosto[8], a Estratégia Nacional para as Florestas aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, de 4 de fevereiro, a Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade,

[2] Diploma retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (DRE). Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.
[3] Reforma assente nas propostas contidas no Relatório (https://www.parlamento.pt/Documents/2017/Outubro/Relat%c3%b3rioCTI_VF%20.pdf) produzido pela primeira Comissão Técnica Independente (CTI1) criada pela Lei n.º 49-A/2017, de 10 de julho.
[4] https://www.agif.pt/pt. Tem a sua orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro, (versão consolidada) e os estatutos aprovados pela Portaria n.º 333/2018, de 28 de dezembro.
[5] Este Plano integrou também as recomendações contidas no Relatório (https://www.parlamento.pt/Documents/2018/Marco/RelatorioCTI190318N.pdf) da segunda Comissão Técnica Independente (CTI2) criada pela Lei n.º 109-A/2017, de 14 de dezembro.
[6] https://pnpot.dgterritorio.pt/pnpot
[7] Vd. trabalhos preparatórios.
[8] Vd. trabalhos preparatórios.

aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio, e a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017, de 30 de outubro.

Segundo se lê na introdução do PNGIFR «a implementação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais e sua respetiva Cadeia de Processos obriga à revisão dos diplomas que fixaram mecanismos anteriores, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho (versão consolidada)», diploma este que será revogado[9] pelo decreto-lei autorizado a aprovar na sequência da iniciativa em apreço, como preconizado na Medida n.º II.11 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2019, de 21 de janeiro, que aprovou o Relatório de diagnóstico e as medidas de atuação para a valorização do território florestal e de incentivo à gestão florestal ativa.

Refira-se que a visão, os objetivos e as medidas de concretização do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais se encontram aprovados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, também de 21 de janeiro, data em que foram publicadas um conjunto de deliberações tomadas pelo Conselho de Ministros de 25 de outubro de 2018[10] sobre a estratégia de defesa da floresta e prevenção e combate a incêndios, designadamente:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2019, aprova os projetos de prevenção estrutural contra incêndios, de restauro, conservação e valorização de habitats naturais e de educação ambiental em diversas áreas protegidas;
- Decreto-Lei n.º 11/2019, altera o regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal;
- Decreto-Lei n.º 12/2019, altera o regime jurídico a que estão sujeitas, no território continental, as ações de arborização e rearborização com recurso a espécies florestais;
- Decreto-Lei n.º 13/2019, altera as normas gerais aplicáveis à produção e comercialização de materiais florestais de reprodução utilizados para fins florestais;

[9] Além da revogação do Decreto-Lei n.º 126/2004, de 28 de junho, propõe-se também a revogação do Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de outubro, que regula a ocupação do solo objeto de um incêndio florestal.
[10] https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=234

- Decreto-Lei n.º 14/2019, clarifica os condicionalismos à edificação no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios;
- Decreto-Lei n.º 15/2019, cria o procedimento de identificação e reconhecimento de prédio rústico ou misto sem dono conhecido, adiante designado por prédio sem dono, e respetivo registo.

Importa salientar que já em 2017 o Governo tinha aprovado um conjunto de medidas tendo em vista a valorização e defesa da floresta, onde se insere a já mencionada Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, e ainda:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 159/2017, de 30 de outubro, que desenvolve as atividades de Investigação Científica e Tecnológica ligadas à prevenção e combate de incêndios florestais;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017, de 30 de outubro, que aprova a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2017, de 31 de outubro, que aprova um plano de atuação para Limpeza das Bermas e Faixas de Gestão de Combustível da Rodovia e da Ferrovia, que visa contribuir eficazmente para o Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2017, de 31 de outubro, que Determina a celebração de contratos específicos pela Infraestruturas de Portugal, S. A., com os operadores de comunicações eletrónicas com vista a potenciar a substituição do traçado aéreo por infraestruturas subterrâneas;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2017, de 31 de outubro, que aprova o Plano Nacional para a Promoção de Biorrefinarias;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 164/2017, de 31 de outubro, que autoriza o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., a realizar a despesa e a celebrar contratos de aquisição de serviços para instalação de redes de defesa da floresta contra incêndios;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 165/2017, de 2 de novembro, que autoriza a realização de despesa com a aquisição de veículos para a constituição e reequipamento de equipas de sapadores florestais, de vigilantes da natureza,

do corpo nacional de agentes florestais e de coordenadores de prevenção estrutural; e a,

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2017, de 2 de novembro, que cria o programa «Voluntariado Jovem para a Natureza e Florestas».

Em 2018 destacam-se as Resoluções do Conselho de Ministros n.º 1/2018, de 3 de janeiro, que aprova o Programa de Revitalização do Pinhal Interior (PRPI) e n.º 20/2018, de 1 de março, que aprova a Diretiva Única de Prevenção e Combate.

O sistema em mudança de combate aos incêndios, também denominado Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios (SDFCI), tem associado um conjunto de diplomas aprovados no âmbito e na sequência do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, (versão consolidada) como seguem:

- Decreto-Lei n.º 10/2018, de 14 de fevereiro, que clarifica os critérios aplicáveis à gestão de combustível no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios e interpreta o regime excecional das redes secundárias de faixas de gestão de combustível consagrado no artigo 153.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro[11], (versão consolidada) que aprova o Orçamento de Estado para 2018;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2017, de 8 de maio, que aprova o Programa Nacional de Fogo Controlado;
- Despacho n.º 5802/2014, de 17 de abril de 2014, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 84, de 2 de maio, que homologa o Regulamento das especificações técnicas em matéria de defesa da floresta contra incêndios relativas a equipamentos florestais de recreio inseridos no espaço rural;
- Despacho n.º 5711/2014, de 16 de abril de 2014, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 83, de 30 de abril, que homologa o Regulamento das normas técnicas e funcionais relativas à classificação, cadastro, construção e manutenção dos pontos de água, infraestruturas integrantes das redes de defesa da floresta contra incêndios;

[11] Vd. trabalhos preparatórios.

- Despacho n.º 5712/2014, das mesmas datas, que homologa o Regulamento das normas técnicas e funcionais relativas à classificação, cadastro, construção e manutenção da rede viária florestal, infraestruturas integrantes das redes de defesa da floresta contra incêndios (RDFCI);
- Despacho n.º 7511/2014, de 3 de junho de 2014, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 110, de 9 de junho, que Homologa o Regulamento do Fogo Técnico;
- Despacho n.º 443-A/2018, de 5 de janeiro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 6, de 9 de janeiro, que homologa o Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI), alterado pelo Despacho n.º 1222-B/2018, de 1 de fevereiro de 2018, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 24, de 2 de fevereiro;
- Regulamento e Guia Técnico do Plano Distrital de Defesa da Floresta contra Incêndios[12], homologado por Despacho de 30 de junho de 2009.

De acordo com as referências e remissões feitas tanto na iniciativa como no projeto de decreto-lei autorizado anexo, importa ter em conta o estipulado na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio[13], (versão consolidada) que aprova as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, e ainda no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 16 de maio, (versão consolidada), que aprovou a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Quanto à identificação dos proprietários nos territórios mais afetados pelos incêndios rurais preconiza-se a expansão do **sistema de informação cadastral simplificada** aprovado pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto[14], (versão consolidada) a qual está regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro (versão consolidada). A Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto[15], manteve em vigor e generalizou a aplicação do sistema de informação cadastral simplificada.

O conceito de **servidão administrativa** emana do conceito de servidão predial do direito civil, consistindo esta «no encargo imposto num prédio em proveito exclusivo de outro

[12] http://www2.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/reg-elab-pddfci-gc
[13] Vd. trabalhos preparatórios.
[14] Vd. trabalhos preparatórios.
[15] Vd. trabalhos preparatórios.

prédio pertencente a dono diferente: diz-se serviente o prédio sujeito à servidão e dominante o que dela beneficia» (artigo 1543.º do Código Civil).

O artigo 8.º, n.º 1 do Código das Expropriações prevê a possibilidade genérica da sua constituição, sempre que as servidões sejam necessárias à realização de fins de interesse público, funcionando nestes casos como lei habilitante.

Esta norma confere uma ampla margem de discricionariedade à administração na instituição das servidões públicas, mas a sua constituição impõe a realização do ato administrativo de reconhecimento da utilidade pública justificativa da servidão, devendo, em todo o caso, obedecer-se ao formalismo consagrado no n.º 3 do mesmo artigo, isto é, ao procedimento estabelecido no Código para a expropriação por utilidade pública, com as necessárias adaptações.
De acordo com o disposto no artigo 8.º, n.º 2, do Código a constituição de uma servidão administrativa dá lugar a indemnização quando:

a) É de todo inviável a utilização que vinha a ser dada ao bem (no seu conjunto);

b) É inviabilizada qualquer utilização do bem, nos casos em que o mesmo não estava a
ter qualquer aproveitamento;

c) Anule completamente o seu valor económico.

O Código consagra, ainda, a possibilidade de indemnização em casos análogos, como são os da desvalorização da área sobrante decorrente de uma expropriação (artigo 29.º, n.º 2).

As servidões administrativas podem derivar diretamente da lei, da prática de um ato administrativo ou de um contrato, nos termos do artigo 33.º, n.º 1 da Lei n.º 31/2014, 30 de maio[16], que aprova lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (versão consolidada). O n.º 3 do mesmo artigo prevê que «sempre que a constituição de uma servidão administrativa exija a prática de um ato da administração, deverá este ser precedido de aviso público e ser facultada audiência aos interessados.»

As servidões administrativas são reguladas, no que respeita à sua extensão e exercício, pelo respetivo título, seja ele a lei, o ato administrativo ou o contrato. Em tudo o que não

[16] Vd. trabalhos preparatórios.

resultar do título, são aplicáveis as normas do Código Civil que não se oponham à sua natureza (artigo 1304.º do Código Civil).

O Decreto-Lei n.º 123/2010, de 12 de dezembro, (versão consolidada) que o projeto de decreto-lei autorizado refere, foi aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 31/2010, de 2 de setembro[17], e cria um regime especial das expropriações necessárias à realização de infraestruturas que integram candidaturas beneficiárias de cofinanciamento por fundos comunitários, bem como das infraestruturas afetas ao desenvolvimento de plataformas logísticas.

A utilização de **câmaras de vídeo** pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum encontra-se regulada pela Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro[18], a qual foi alterada pelas Leis n.º 39-A/2005, de 29 de julho[19], n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro[20], e n.º 9/2012, de 23 de fevereiro[21], que a republicou em anexo.

O **regime geral das contraordenações** resulta do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, (versão consolidada) que instituiu o ilícito de mera ordenação social e o respetivo processo. Foi aprovado de acordo com a autorização concedida pela Lei n.º 24/82, de 23 de agosto[22].

De referir, ainda, que as **autarquias locais** têm competências próprias no domínio da prevenção e da defesa da floresta estabelecidas pela Lei n.º 20/2009, de 12 de maio[23], sendo o quadro jurídico das competências genéricas formado pelas Leis n.º 169/99, de 18 de setembro[24], (versão consolidada), n.º 75/2013, de 12 de setembro[25], (versão consolidada) e n.º 50/2018, de 16 de agosto[26].

II. Enquadramento parlamentar

[17] Vd. trabalhos preparatórios.
[18] Vd. trabalhos preparatórios.
[19] Vd. trabalhos preparatórios.
[20] Vd. trabalhos preparatórios.
[21] Vd. trabalhos preparatórios.
[22] Vd. trabalhos preparatórios.
[23] Vd. trabalhos preparatórios.
[24] Vd. trabalhos preparatórios.
[25] Vd. trabalhos preparatórios.
[26] Vd. trabalhos preparatórios.

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

No que concerne aos antecedentes parlamentares centramo-nos apenas nas Propostas de Lei do chamado "pacote florestal":

- **Proposta de Lei n.º 65/XIII (GOV)** - "Altera o regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização" – Lei n.º 77/2017, de 17 de agosto.
- **Proposta de Lei n.º 66/XIII (GOV)** - "Cria o banco nacional de terras e o Fundo de Mobilização de Terras". - Rejeitada.
- **Proposta de Lei n.º 67/XIII (GOV)** - "Cria benefícios fiscais para entidades de gestão florestal, alterando o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado" – Lei n.º 110/2017 de 15 de dezembro.
- **Proposta de Lei n.º 68/XIII (GOV)** - "Altera o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios". – Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto.
- **Proposta de Lei n.º 69/XIII (GOV)** - "Cria um sistema de informação cadastral simplificada". – Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

III. Apreciação dos requisitos formais (DAPLEN)

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

A iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 119.º e do artigo 172.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). [27]

[27] As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

Tratando-se de um pedido de autorização legislativa, a proposta de lei define o objeto, sentido, extensão e duração da autorização legislativa, sendo esta de 90 dias, de acordo com o artigo 3.º, cumprindo assim o disposto no n.º 2 do artigo 165.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 171.º do RAR.

O Governo junta, em anexo, o projeto de decreto-lei que pretende aprovar na sequência da eventual aprovação da lei de autorização legislativa pela Assembleia da República, cumprindo o disposto no n.º 4 do artigo 171.º do Regimento.

A iniciativa não refere em que matéria do artigo 165.º da Constituição se enquadra. E, de facto, não é totalmente percetível – e inequívoco - em que norma contextualizar a atual autorização legislativa, embora se possa considerar a hipótese de a mesma caber no âmbito do antigo da alínea g) do n.º 1, o que, insiste-se, não é claro. Não sendo este o caso, e se estiver em causa matéria concorrencial, não se vislumbra necessidade de o Governo legislar através de um decreto-lei autorizado.

Nos termos artigo 173.º do RAR, quando tenha procedido a consultas públicas sobre um anteprojeto, o autor deve, a título informativo, juntá-lo à proposta de lei de autorização legislativa, acompanhado das tomadas de posição assumidas pelas diferentes entidades interessadas na matéria. No caso em apreço, o Governo não informa se procedeu a consultas públicas sobre o anteprojeto de decreto-lei que junta à proposta de lei, nem a faz acompanhar de quaisquer estudos, documentos ou pareceres.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, 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.

A presente iniciativa é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro do Ambiente e Ação Climática e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, e é mencionado ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 4 de março 2021, ao abrigo da competência prevista na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 29 de março de 2021. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Agricultura e Mar (1.ª) a 30 de março, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República e foi anunciada em sessão plenária no dia 31 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, doravante designada lei formulário[28], contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na comissão, em particular aquando da redação final.

A iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (4 de março de 2021) e as assinaturas Primeiro-Ministro, do Ministro do Ambiente e Ação Climática e do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, mostrando-se em conformidade com o disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário.

A proposta de lei tem um título «**Autoriza o Governo a estabelecer o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental e define as suas regras de**

[28] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

funcionamento» que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em sede de especialidade.

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 diz respeito à entrada em vigor, aplica-se o n.º 2 do artigo 2.º da referida lei formulário, segundo o qual «na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas, nem condiciona a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal. Todavia, tratando-se de uma autorização legislativa o decreto-lei autorizado terá de ser publicado dentro do prazo previsto na lei autorizante, ou seja, 90 dias após a sua entrada em vigor.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A Política Ambiental da UE[29] baseia-se nos princípios da precaução, da prevenção e da correção da poluição na fonte, bem como no princípio do "poluidor-pagador"[30]. Nos termos do disposto nos artigos 11.º e 191.º a 193.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE[31]), a UE tem competência para agir em todos os domínios da política ambiental, encontrando-se o seu âmbito de atuação limitado pelo princípio da subsidiariedade e pela exigência de unanimidade no Conselho em questões de foro fiscal, do ordenamento do território, da utilização dos solos, da gestão quantitativa dos recursos hídricos, das opções a nível das fontes de energia e da estrutura do aprovisionamento energético.

O artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[32], sob a epígrafe *Proteção do Ambiente,* refere que "*Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável*".

A Diretiva 92/43/CEE[33] [34] do Conselho relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens visa contribuir para assegurar a biodiversidade na UE, criando a Rede Natura 2000[35], constituída por zonas especiais de conservação, incluindo zonas de proteção especial designadas nos termos da Diretiva Aves[36] e Diretiva Habitats[37]. As Florestas representam quase 30 % da superfície da rede Natura 2000, desempenhando um papel essencial na proteção dos ecossistemas e da biodiversidade europeus. Os graves impactos dos fogos nas florestas[38] levaram a UE a introduzir uma série de medidas de apoio às florestas e à silvicultura. Assim, em 1998 foi criado um Grupo de Peritos da Comissão Europeia para os Fogos Florestais,

[29] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/71/politica-ambiental-principios-gerais-e-quadro-de-base

[30] O princípio é aplicado pela Diretiva relativa à responsabilidade ambiental que visa a prevenção ou a reparação dos danos ambientais causados a espécies e habitats naturais protegidos, à água e ao solo.

[31] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

[32] https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

[33] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31992L0043

[34] Versão consolidada pode ser consultada aqui: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A01992L0043-20130701

[35] https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

[36] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:ev0024

[37] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al28076

[38] https://ec.europa.eu/environment/forests/fires.htm?etrans=pt

constituído pelos correspondentes nacionais do Sistema Europeu de Informação sobre Fogos Florestais (EFFIS)[39], com o objetivo de fornecer informações a nível da UE sobre as situações antes e após os fogos, apoiar a prevenção através da cartografia dos riscos e promover a preparação e luta contra os fogos, bem como as avaliações pós-fogo. Além disso, em 1999, a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) consolidou o papel do desenvolvimento rural[40] como o seu segundo Pilar que visa alcançar um quadro coerente e sustentável para as zonas rurais, promovendo a competitividade da agricultura e da silvicultura, assegurando uma gestão sustentável dos recursos naturais e a ação climática, e conseguindo um desenvolvimento territorial das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e manutenção de empregos.

A contribuição da PAC para os objetivos de desenvolvimento rural da UE é apoiada pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) [41] que cofinancia programas de desenvolvimento rural (PDR) juntamente com os orçamentos nacionais, os quais devem visar, pelo menos, quatro das seis prioridades do FEADER:

- fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais
- reforçar a viabilidade e a competitividade de todos os tipos de agricultura e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas
- promover a organização de cadeias alimentares, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura
- promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal
- restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas relacionados com a agricultura e as florestas

[39] https://effis.jrc.ec.europa.eu/
[40] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_pt
[41] Regulamento (UE) n.º 1305/2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)

- promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais.

Na sequência de fogos florestais devastadores na Grécia e de inundações em larga escala no Reino Unido, em setembro de 2007, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução sobre catástrofes naturais[42] que condena a prática da construção ilegal em zonas protegidas e não autorizadas, e adotou, em 19 de junho de 2008, uma resolução sobre o reforço da capacidade de resposta da União a catástrofes[43].

O Mecanismo de Proteção Civil da UE reúne os meios de resposta de 34 Estados-membros participantes tendo em vista executar ações conjuntas de prevenção e de preparação para catástrofes, designadamente em caso de incêndios. O Centro de Coordenação de Resposta de Emergência (CERE), juntamente com o EFFIS, envolve-se com as autoridades dos Estados-membros da UE e países participantes em atividades de prevenção, preparação e resposta a catástrofes naturais.

Cumpre ainda referir que uma das seis prioridades[44] definidas pela Comissão Europeia para 2019-2024 é o Pacto Ecológico Europeu[45] que visa tornar a economia da UE sustentável transformando os desafios climáticos e ambientais em oportunidades em todos os domínios de intervenção e tornando a transição justa e inclusiva para todos.

A nova Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 [46] pretende colocar a biodiversidade da Europa no caminho da recuperação até 2030, em benefício das pessoas, do clima e do planeta, elemento central do plano de recuperação económica[47] da UE da face à pandemia de coronavírus, proporcionando oportunidades de negócio e de investimento imediatas para recuperar a economia da UE. A Estratégia aborda os principais fatores da perda da biodiversidade, como a utilização insustentável das terras

[42] https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2006-0224&language=EN
[43] https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0304&language=EN
[44] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_pt
[45] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt
[46] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_pt#a-nova-estratgia-de-biodiversidade-da-ue-ir
[47] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_940

e dos mares, a sobre-exploração dos recursos naturais, a poluição e as espécies exóticas invasoras. Apresenta como elementos fundamentais:

- Criação de áreas protegidas que cubram, pelo menos, 30% da superfície terrestre e marítima da UE, alargando a cobertura das zonas Natura 2000 existentes;
- recuperação dos ecossistemas degradados na terra e no mar, mediante vários compromissos e medidas específicos, incluindo reduzir a utilização de pesticidas e o risco deles decorrente em 50 % até 2030 e plantar 3 mil milhões de árvores em toda a UE;
- mobilização de 20 mil milhões de euros por ano para proteger e promover a biodiversidade através de várias fontes, incluindo fundos da UE e financiamento nacional e privado;
- criação de um quadro mundial ambicioso para a biodiversidade, nomeadamente no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Quanto ao financiamento, o instrumento da UE consagrado ao ambiente tem sido o programa LIFE[48], através do apoio a projetos em Estados-Membros e países não pertencentes à UE relacionados com alterações climáticas e ambiente, sendo de referir ainda neste âmbito o Programa Horizonte 2020[49], bem como os Fundos Estruturais Europeus, como o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER[50]). Em dezembro de 2020, a Presidência do Conselho chegou a um acordo sobre a prorrogação do programa LIFE após 2020[51].

[48] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1293&from=FI
[49] https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/
[50] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development
[51] https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/12/17/life-programme-council-presidency-reaches-provisional-political-agreement-with-parliament/

- **Enquadramento internacional**

Apresenta-se abaixo informação relativamente aos seguintes Estados membros da União Europeia: Irlanda e Itália. Apresenta-se ainda o enquadramento normativo da Austrália.

Países europeus

IRLANDA

Na Irlanda, de acordo com o *Wildlife Act 1976 and the Wildlife (Amendment) Act 2000*[52], não é permitido cortar, arrancar, queimar ou destruir de qualquer outro modo vegetação existente em terra não cultivada no período de 1 de março a 31 de agosto de cada ano [40-1-a)], cometendo um ilícito quem incumpra esta regra [40-1-b)]. Fora deste período temporal, não é igualmente permitido, nos termos do referido *Act*, sem que previamente se notifique a *Garda Station* e o proprietário da zona florestal adjacente, queimar vegetação a menos de 1 milha de distância de zona florestal que não seja da propriedade do autor da queimada, ou acender fogueiras ou praticar qualquer outro ato suscetível de causar incêndios a menos de 1 milha de distância de zona florestal que não seja da propriedade do autor (39-1 e 39-3). Quem incumpra esta regra comete um ilícito e será responsável pelos danos materiais e pessoais que daí decorram.

De acordo com o *Forestry Act 2014*[53], um proprietário de zona florestal poderá ser obrigado a elaborar e manter um plano de gestão florestal, de modo a garantir o cumprimento de boas práticas florestais (10-1). Por seu lado, este diploma impõe ainda que os proprietários de florestas nas quais tenha ocorrido destruição ou remoção de flora, por qualquer meio, incluindo fogo, comuniquem essa ocorrência à autoridade pública competente no prazo máximo de 6 meses, sob pena de prática de um ilícito (12). Por fim, sempre que a entidade competente entenda existir um risco de incêndio em terra não cultivada adjacente a zona florestal, poderá impor ao proprietário que remova ou destrua a vegetação, impondo ainda o modo e o prazo limite no qual tal vegetação deverá ser removida (14).

[52] Diploma atualizado, disponível no portal LAWREFORM.IE.
[53] Diploma disponível no portal IRISHSTATUTEBOOK.IE

De modo a prevenir os fogos florestais derivados de queimadas descontroladas de proprietários de terras florestais ou não cultivadas, o *Department of Agriculture, Food and the Marine* elaborou um guia com informação básica acerca do planeamento, preparação e implementação de medidas eficazes de segurança e de controlo de queimadas utilizadas como um instrumento de limpeza de terrenos denominado *Prescribed Burning Code of Practice*[54].

ITÁLIA

A *Legge n. 353 del 21 novembre 2000*[55] é a lei-quadro em matéria de incêndios florestais em Itália, estabelecendo as diretrizes gerais a seguir quanto à conservação e defesa do património florestal contra incêndios. Conforme previsto no *art. 1*, tais diretrizes deverão ser incorporadas nas várias regiões autónomas de Itália através de planos próprios, sendo essa incorporação vinculativa nas regiões autónomas com estatuto ordinário (*Piemonte*[56], *Liguria*, *Lombardia*[57], *Veneto*, *Emilia-Romagna*[58], *Toscana*[59], *Marche*[60],

[54] O documento integral, bem como, a sua sinopse, estão disponíveis no portal oficial do governo irlandês, em https://www.gov.ie/en/publication/01773-fire-management/
[55] Diploma consolidado disponível em NORMATTIVA.IT. Todas as referências relativas à legislação de Itália devem considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação expressa em contrário.
[56] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Piemonte, para 2021-2025, disponível no portal oficial desta região autónoma, em https://www.regione.piemonte.it/web/
[57] Plano regional de prevenção de incêndio da região da Lambordia, para 2020-2022, disponível no portal oficial desta região autónoma, em www.regione.lombardia.it
[58] Plano regional de prevenção de incêndio da região da Emilia-Romagna, para 2017-2021, disponível no portal oficial desta região autónoma, em https://bur.regione.emilia-romagna.it/
[59] Plano regional de prevenção de incêndio da região da Toscana, para 2019-2021, disponível no portal oficial desta região autónoma, em www.regione.toscana.it
[60] Informação sobre o Plano regional de prevenção de incêndio da região da *Marche* disponível no portal oficial desta região autónoma, em https://www.regione.marche.it/

Umbria, *Lazio*[61], *Abruzzo*[62], Campania[63], *Molise*[64], *Puglia*[65], *Basilicata*[66] e *Calabria*[67]), e optativa nas regiões autónomas com estatuto especial (*Friuli Venezia Giulia*, *Sardegna*[68], *Sicilia*[69], *Trentino e Vale d'Aosta*[70]). Os planos regionais de previsão, prevenção e combate ativo aos incêndios florestais deverão prever, entre outros: a consistência e localização dos meios e ferramentas de combate aos incêndios e os recursos humanos disponíveis, bem como, os procedimentos a seguir na luta ativa contra incêndios florestais [*art. 3-3-h)*]; a consistência e a localização das vias de acesso e traços de propagação de fogo, bem como as fontes adequadas de abastecimento de água [*art. 3-3-i)*]; operações florestais de limpeza e manutenção da floresta, incluindo a intervenção em substituição do proprietário inadimplente, especialmente nas áreas de mais alto risco de incêndio [*art. 3-3-l)*]. Cumpre ainda referir que as diretrizes previstas na *Legge n. 353 del 21 novembre 2000* desenvolvem-se com base em 4 eixos: prevenção (*art. 4*), informação (*art. 5* e *art. 6*), intervenção (*art. 7*) e responsabilização (*art. 10* e *art. 11*).

Outros países

AUSTRÁLIA

[61] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Lazio, para 2020-2022, disponível no portal oficial desta região autónoma, em http://www.regione.lazio.it/

[62] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Abruzzo, para 2011-2012, com sucessivas atualizações, última das quais em 06.07.2020, disponível no portal oficial da proteção civil desta região autónoma, em https://protezionecivile.regione.abruzzo.it/

[63] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Campania, para 2020-2022, disponível no portal oficial desta região autónoma, em http://www.lavoripubblici.regione.campania.it/

[64] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Molise disponível no portal oficial desta região autónoma, em http://www3.regione.molise.it/

[65] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Puglia disponível no portal oficial desta região autónoma, em https://trasparenza.regione.puglia.it/

[66] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Basilicata, para 2018-2020, disponível no portal oficial desta região autónoma, em www.regione.basilicata.it

[67] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Calabria, elaborado em 2019, disponível no portal oficial desta região autónoma, em https://www.regione.calabria.it/

[68] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Sardegna, para 2020-2022, disponível no portal oficial desta região autónoma, em https://www.regione.sardegna.it/

[69] Plano regional de prevenção de incêndio da região de Sicilia, elaborado em 2015, disponível no portal oficial desta região autónoma, em http://sif.regione.sicilia.it/

[70] *Legge 21 NOVEMBRE 2000, n. 353*, *Legge-quadro in materia di incendi boschivi*, disponível em file:///C:/Users/filip/Downloads/13_Legislazione.pdf

Na Austrália, a legislação base em matéria ambiental é o *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999*[71], também denominado por *EPBC Act*, bem como, as *Environment Protection and Biodiversity Conservation Regulations 2000*. Estes diplomas regulam as atividades suscetíveis de produzirem impactos relevantes nos bens nacionais protegidos, estabelecendo, nomeadamente, algumas normas acerca das fogueiras e das queimadas.

Contudo, os referidos diplomas não estabelece medidas preventivas de incêndios em área rurais, sendo responsabilidade do governo central e das autoridades locais a proteção e a gestão desta matéria.

Conforme documento oficial elaborado pela *Emergency Management Australia* em colaboração com o *Australasian Fire Authorities Council* e a *Country Fire Authority - Victoria A*, denominado *Wildfire Prevention in Australia*, a estratégia australiana de prevenção dos fogos florestais centra-se na redução da possibilidade de ocorrência de fogos e na minimização do alastramento desses mesmos fogos. Segundo o documento, a estratégia de prevenção de fogos desenvolve-se em quatro eixos fundamentais:

1.º Gestão dos terrenos, através de:
   a) Diminuição da presença de material combustível nas florestas e nas pradarias, recorrendo, entre outros, a queimadas controladas a executar por entidades de combate ao fogo e de gestão de terras, bem como, a criação de corredores 'corta-fogo';
   b) Diminuição e em alguns casos proibição de queimadas pelos particulares;
   c) Construção de vias de acesso mais fáceis a serem utilizadas pelos bombeiros no combate aos incêndios.

2.º Gestão das edificações. Alguns governos locais impuseram, dentro das suas jurisdições, proibições de edificação nos locais onde o risco de incêndio é elevado impondo ainda regras relativas aos materiais de construção a utilizar e ao *design* das edificações.

3.º Informação à comunidade, tendo em conta que uma elevada percentagem de incêndios florestais tem origem humana (ainda que possa não ser deliberada). Esta informação deverá versar sobre os riscos de incêndio associados às

[71] Documento disponível no portal LEGISLATION.GOV.AU. Todas as referências relativas à legislação da Austrália devem considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação expressa em contrário.

atividades humanas, à forma de os prevenir e à reação adequada em caso de incêndio.

4.º Emissão de avisos de perigo de incêndio. A Austrália tem um sistema de medição do perigo de incêndio baseado em fatores como as secas sazonais, chuvas recentes, temperatura, humidade relativa, velocidade do vento e a quantidade de combustível existente no local. Este sistema classifica os locais numa das seguintes categorias: risco extremo de incêndio, risco muito elevado de incêndio, risco elevado de incêndio, risco moderado de incêndio e risco reduzido de incêndio. Com base na classificação atribuída, as autoridades locais determinam as restrições a aplicar às atividades humanas, de modo a diminuir potenciais surtos de incêndio.

Organizações internacionais

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado (cfr. n.º 3, do artigo 124.º do Regimento), e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma (cfr. Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro).

- **Consultas obrigatórias**

As consultam deverão ser promovidas pelo Governo, no âmbito do Decreto-Lei autorizado.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelos proponentes, da ficha de avaliação prévia de impacto de género da iniciativa em apreço, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado, uma valorização neutra do impacto do 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.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação da proposta de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento bibliográfico - BIB

CARVALHO, António M. D. - Proteção civil : a tipificação penal e a investigação dos incêndios, instrumentos indispensáveis à sua redução. **Revista de direito e segurança**. Lisboa. ISSN 2182-8687. Nº 11 (jan./jun. 2018), p. 23-58. Cota: RP-301.

Resumo: «O presente artigo analisa os incêndios florestais/rurais e urbanos em Portugal e o seu enquadramento na Protecção Civil. A definição dos bens jurídicos a proteger no caso de incêndio e a correcta identificação das suas causas, através de conhecimentos técnico-científicos, permitiu a evolução

histórica da sua tipificação penal e contribuiu para o desenvolvimento de acções preventivas contextualizadas.»

LOPES, Dulce - As políticas florestais em Portugal : bases e principais instrumentos. **E-Pública** [Em linha]. Vol. 7, nº 2 (set. 2020), p. 5-26. [Consult. 22 abril 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132200&img=17489&save=true>. ISSN 2183-184X.

Resumo: «A Política florestal em Portugal encontra-se hoje, de novo, num período de mudança. O presente artigo identifica os principais instrumentos que actualmente se encontram vigentes, de modo a melhor possibilitar uma reflexão sobre a sua natureza e os seus principais efeitos, positivos e negativos.»

GONÇALVES, António Bento - **Os incêndios florestais em Portugal**. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021. 104 p. ISBN 978-989-9004-82-5. Cota: 52 - 12/2021.

Resumo: «O que fazer quando tudo, ou quase, arde? Portugal apresenta, todos os anos, extensas áreas ardidas e uma das mais elevadas taxas de ignições a nível mundial, num contexto de acréscimo tendencial do número, da dimensão e da capacidade destruidora dos «grandes incêndios». Sabia que, entre 1961 e 2019, morreram vítimas dos incêndios florestais pelo menos 257 pessoas (65 bombeiros, sete especialistas estrangeiros, 25 militares, quatro funcionários florestais e 156 outros cidadãos)? No actual cenário de mudanças climáticas e num país sem grande cultura de autoprotecção, onde, ao contrário da sabedoria popular, se continua a remediar em vez de prevenir, este livro visa contribuir para a divulgação do conhecimento na área dos incêndios florestais. É um alerta muito claro para um flagelo que, sem clara mudança de paradigma, apenas poderá piorar.»

OLIVEIRA, Fernanda Paula - Algumas notas sobre as alterações ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho operadas pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto que define o Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios. **E-Pública** [Em linha]. Vol. 4, nº 3 (maio 2018), p. 25-40. [Consult. 22 abril 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129128&img=14599&save=true>. ISSN 2183-539X.

Resumo: «O presente texto incide sobre dois domínios onde a tentativa de articulação entre a legislação das florestas e a legislação do ordenamento do território é mais evidente tendo em conta as últimas alterações legislativas: no que concerne à classificação dos solos para efeitos de planeamento do território e para efeitos da defesa da floresta contra incêndios e no que respeita à articulação entre os instrumentos de planeamento territorial e os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios.»

OLIVEIRA, Tiago Martins de - **A transição florestal e a governança do risco de incêndio em Portugal nos últimos 100 anos** [Em linha]. Lisboa : Instituto Superior de Agronomia, 2017. [Consult. 22 abril 2021]. Disponível em WWW:< http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=122893&img=4850&save=true>.

Resumo: «O documento que se submete para apreciação do Júri constitui a versão provisória da dissertação apresentada sob a forma de três artigos científicos (dois publicados e um submetido para publicação). Dada a complementaridade com o conteúdo da dissertação, apresentam-se outros dois artigos já publicados de que o candidato é co-autor e que, igualmente, suportam a Tese que se defende.»

Depois de uma introdução ao tema, o autor apresenta um conjunto de artigos originais sobre o tema dos incêndios em Portugal, dos quais se destacam três: a transição florestal; a governança do risco de incêndio florestal; análise à eficácia da rede primária de gestão de combustível.

OLIVEIRA, Tiago Martins de ; PEREIRA, José Miguel Cardoso - Como foi criado um problema e como podemos sair dele. **XXI, ter opinião**. Lisboa. Nº 3 (2014), p. 176-181. Cota: RP-76.

Resumo: «A dimensão do problema dos incêndios rurais (mais de 3,5 milhões de hectares queimados desde 1980) e as tentativas que a sociedade portuguesa foi fazendo para controlar as suas consequências têm-se pautado por medidas que vêm reforçando a organização do combate e a quantidade de meios empregues, menosprezando a prevenção e a aplicação de conhecimento técnico na gestão de operações, investimentos e políticas.
Esta estratégia, repetida insistentemente desde há mais de 30 anos, conduziu à perda sustentada de valor da floresta e a uma pretensa sensação de salvaguarda de vidas e bens. O custo social e económico do sistema instalado é insustentável. Em 2003 reconheceu-se a ineficácia de soluções baseadas no combate e mobilizaram-se vontades para a prevenção. Mas nos pós-2005 o poder político (Governo) não quis enfrentar os problemas estruturais e dispor de uma organização que realizasse a prevenção (www.isa.utl.pt/pndfci), insistindo na solução de combate. Nos últimos oito anos, de novo, menosprezou-se a prevenção e foi outra vez reforçado o combate, como quem atira dinheiro para cima de uma fogueira esperando milagres. Obtiveram-se vitórias de Pirro, mas agravaram-se as consequências no médio e longo prazo.»

PORTUGAL. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar - **Incêndios florestais e proteção civil** [Em linha] : **enquadramento internacional**. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2017. [Consult. 30 nov. 2017]. Disponível em WWW:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=122666&img=4423&save=true>.

Resumo: «Este documento compreende informação recolhida a partir da pesquisa às bases de dados de informação legislativa de quatro países europeus (Espanha, França, Grécia e Itália), da Austrália e da União Europeia sobre a

legislação aplicável e os programas existentes no respeitante ao tema "Incêndios florestais e Proteção civil".

Além disso, o presente dossiê informativo também congrega informação acerca da forma de organização da proteção civil em cada um dos países em análise (autoridades, estruturas e organismos competentes), assim como dos programas de cooperação existentes ao nível europeu, tanto em relação à proteção civil, como à prevenção, ao planeamento da resposta a emergências e ao combate aos incêndios florestais.»

PORTUGAL. Assembleia da República. Grupo de Trabalho para a Análise da Problemática dos Incêndios Florestais - **Análise da problemática dos incêndios florestais**. Lisboa : Assembleia da República. Divisão de Edições, 2015-2016. 254 p. ISBN 978-972-556-643-5. Cota: 52 - 191/2015.

Resumo: «Sete anos volvidos, publica-se um novo relatório sobre incêndios florestais na Assembleia da República, depois de um exaustivo trabalho, entre audições e visitas ao terreno, ouvindo a experiência dos que viveram terríveis momentos no meio do fogo, aqueles que o combatem de forma empenhada e muitos dos que pensam, investigam e concebem políticas e programas no quadro do Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios.

O objetivo deste grupo de trabalho era de analisar as ocorrências em 2012 e 2013, para se avaliar a eficácia do conjunto de medidas do Governo e a posição dos parceiros, em resposta às preocupações dos grupos parlamentares, mas, acima de tudo, fazer um balanço da aplicação, desde a sua criação, do Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios e de Proteção Civil.

O relatório procura ser factual e traduzir com rigor o espírito das posições assumidas pelos protagonistas, tendo-se, a partir destes contributos, elaborado um conjunto de recomendações ao Governo.»

QUARESMA, Carla Carina Pardal Cardoso Freire - Incêndios florestais : uma realidade inevitável em Portugal?. **Revista de direito e segurança**. Lisboa. ISSN 2182-8687. A. 2, nº 4 (jul.-dez. 2014), p. 7-53. Cota: RP-301.

Resumo: «Apesar de sucessivos governos declararem que a defesa da floresta contra os incêndios florestais é uma prioridade, e de serem adotadas políticas públicas e estratégias neste sentido, os resultados obtidos são ainda escassos. Ao longo das últimas três décadas (1980-2010) a área ardida em Portugal tem sido crescente, sendo o país mais afetado entre os cinco países mediterrâneos que compõem o que Veléz (2006) designou de "clube de fogo". Em 2013, a área ardida em Portugal correspondeu a 61% da área ardida em todos os países da União Europeia, tendo-se igualmente registado nove vítimas mortais. As questões meteorológicas e o abandono rural, só por si, são insuficientes para explicar esta situação, pelo que importa voltar a atenção para os dados disponíveis e para as políticas públicas de prevenção e combate aos incêndios florestais. Assim, são analisadas as ocorrências registadas, as suas causas e as políticas públicas existentes, nomeadamente ao nível dos três pilares do designado Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (Prevenção estrutural; Vigilância, deteção e fiscalização; e Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio). Finalmente são apresentadas algumas reflexões em torno da promoção da eficácia das políticas públicas neste domínio.»

TAVARES, Albino Fernando Quaresma - A prevenção e a defesa da floresta contra incêndios : uma abordagem preventiva. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. Nº 27 (dez. 2013-Fev. 2014), p. 26-31. Cota: RP-337.

Resumo: «Este artigo tem por objeto evidenciar a prevenção como fator determinante na proteção da floresta, apresentar o contributo da Guarda Nacional Republicana e dos seus militares para a proteção da floresta e expor o projeto-piloto desenvolvido pelo Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro (GIPS) nos conselhos de Porto de Mós e de Alcanena que se traduziu, em 2013, em resultados muito satisfatórios.»