



Comissão de Agricultura e Pescas

Parecer

Projeto de Lei N.º 220/XV/1.ª (BE)

Autora: Deputada

Clarisse Campos (PS)

“Lei de Bases do Direito Humano à alimentação e nutrição adequadas”

ÍNDICE

I.	CONSIDERANDOS	3
1.	NOTA INTRODUTÓRIA	3
2.	OBJETO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA	3
3.	ENQUADRAMENTO E ANTECEDENTES	5
II.	OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER.....	8
III.	CONCLUSÕES E PARECER.....	8
1.	CONCLUSÕES.....	8
2.	PARECER	8
IV.	ANEXOS.....	8

Comissão de Agricultura e Pescas

I. CONSIDERANDOS

1. NOTA INTRODUTÓRIA

O Projeto de Lei N.º 220/XV/1.ª “Lei de Bases do Direito Humano à alimentação e nutrição adequadas” deu entrada a 14 de julho de 2022 tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#).

Foi admitido a 18 de junho de 2022 e, no mesmo dia, por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Agricultura e Pescas.

A 06 de setembro, na reunião ordinária da Comissão de Agricultura e Pescas, foi atribuída a elaboração do Parecer ao Grupo Parlamentar do Partido Socialista, que indicou como relatora, a signatária, Deputada Clárisse Campos.

2. OBJETO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA

O Projeto de Lei N.º 220/XV/1.ª “Lei de Bases do Direito Humano à alimentação e nutrição adequadas” submetido pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (GPBE) visa, nas palavras dos seus subscritores, adequar o edifício institucional e legislativo aos novos desafios no setor da alimentação, tornando-o mais completo e coerente, com uma maior prioridade política, coordenação e alinhamento das diversas políticas setoriais em vigor, e criando um sistema nacional para a promoção da segurança alimentar e nutricional.

De acordo com os subscritores, o Projeto de Lei N.º 220/XV/1.ª “Lei de Bases do Direito Humano à alimentação e nutrição adequadas” é o reapresentar do PJI que o Bloco de Esquerda apresentou, em 2018, para a criação de uma Lei de Bases do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas, agora revisto e ampliado no seu articulado, nomeadamente dando resposta pública aos problemas que comprovadamente agravaram o direito humano à alimentação e nutrição adequadas.

O GPBE refere um importante conjunto de documentos e decisões globais que, em sua opinião, justificam a iniciativa em análise:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC);
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO);
- Resolução da ONU “Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

Comissão de Agricultura e Pescas

Por outro lado, o GPBE, justifica a apresentação da iniciativa, com um vasto conjunto de considerações, das quais se sublinham as seguintes:

- *“... reforço da produção sustentável para reduzir o risco de esgotamento dos recursos naturais, a contaminação por pesticidas e garantir modelos de produção adaptados ao território e ao clima respondendo, igualmente, às alterações climáticas, quer na adaptação quer na mitigação. Isto num cenário em que o país tem assistido a um aumento da área da agricultura intensiva e superintensiva e desadequada aos recursos de território de cada região.”*
- *“Os recentes acontecimentos de disrupção de cadeias de produção e distribuição internacionais, quer pelos efeitos da pandemia, da guerra ou de perturbações no tráfego marítimo demonstram a necessidade de reforçar a produção sustentável local, a criação de ciclos curtos de consumo e produção e da criação de mecanismos de cooperação internacional.”*
- *“A Constituição reconhece implicitamente o direito humano à alimentação e nutrição adequadas, através do reconhecimento de um vasto conjunto de direitos económicos, sociais e culturais, desde logo o direito à saúde, com os quais este se relaciona, dada a indivisibilidade dos direitos humanos. (...)”*
- *“... alterações produtivas no setor agrícola e agroalimentar, e transformações demográficas, sociais e institucionais profundas verificadas nas últimas décadas vêm afastando os locais de produção agrícola dos locais de consumo, alargando as cadeias de abastecimento, aumentando a industrialização dos alimentos e reduzindo a oferta de produtos frescos. Desta forma, é agravada a pegada ecológica, acelerando as alterações climáticas, e muitas vezes é condicionada a qualidade nutricional dos produtos consumidos.”*
- *“A prevalência da insegurança alimentar e nutricional a nível nacional e as disparidades regionais exigem uma resposta adequada. Para além do estabelecimento de um sistema de monitorização adequado, esta deveria ser feita a nível local, em coordenação com diversas entidades.”*
- *“Perante a transição nutricional em curso no país e problemas daqui decorrentes para a economia, desenvolvimento rural, agricultura familiar, coesão e ordenamento territorial, mitigação e adaptação às alterações climáticas, meio ambiente e educação, torna-se agora fundamental aprovar uma lei que, inequivocamente, estabeleça as bases do direito humano à alimentação e nutrição adequadas em Portugal.”*
- *“Os dados disponíveis indicam que a dimensão dos problemas existentes na área da alimentação recomenda uma ação mais vigorosa por parte do Estado e de todos os atores envolvidos no setor da alimentação.”*

Comissão de Agricultura e Pescas

3. ENQUADRAMENTO E ANTECEDENTES

Apreciação de Requisitos Constitucionais, Regimentais e Formais

O Projeto de Lei N.º 220/XV/1.^a foi subscrito pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (GPBE) ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consubstanciam 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 RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

De acordo com a Nota Técnica anexa:

- *“A iniciativa em análise toma 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 exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.”*
- *“São também respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.”*
- *“No que respeita ao cumprimento da alínea a) do mesmo artigo, saliente-se que a norma constante do artigo 21.º do projeto de lei parece poder suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação e interdependência entre órgãos de soberania (artigos 2.º e 111.º da Constituição).” “Com efeito, a norma indicada determina que “no prazo de 90 dias a contar da entrada em vigor da presente lei, o Governo procede à aprovação dos diplomas legais e regulamentares necessários à sua aplicação”. Ao fazê-lo, a iniciativa parece impor a emissão de nova legislação pelo Governo, fixando prazos para o efeito e assim condicionando o exercício da competência legislativa governamental. Nesta medida, poderá ser relevante para a posterior discussão em comissão a decisão do Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 461/87 1, onde, sobre questão semelhante, se considerou ser nota característica da função legislativa «a liberdade ou autonomia dos correspondentes órgãos — seja a Assembleia da República ou o Governo — de determinarem o se e o quando da legislação (...): trata-se de um momento essencial da chamada “liberdade*

¹ Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Comissão de Agricultura e Pescas

constitutiva” do legislador». Aí se afirma que a competência legislativa e de iniciativa legislativa do Governo é «essencialmente autónoma ou livre (...), não podendo o seu exercício ser juridicamente vinculado pela manifestação de vontade de qualquer outro órgão de soberania, mormente da Assembleia da República», não sendo «dado à AR condicionar juridicamente o Governo, através de quaisquer injunções, no exercício dessas competências».”²

- *“Apesar de a norma acima referida suscitar dúvidas sobre a sua constitucionalidade, é suscetível de ser eliminada ou corrigida em sede de discussão na especialidade, pelo que não inviabiliza, como tal, a discussão da iniciativa, cabendo, naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa à comissão competente.”*
- *“Sem prejuízo, refira-se que, recentemente, o Presidente da República promulgou a Lei n.º 47/2021, de 23 de julho³, com normas semelhantes à do presente projeto de lei, considerando tais disposições como meras recomendações políticas ao Governo⁴”*
- *“Apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço gere custos orçamentais adicionais, o artigo 22.º remete a respetiva entrada em vigor para “a data com a publicação do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação”, mostrando-se assim acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designada «norma-travão», embora a norma deva ser aperfeiçoada em sede de especialidade para que determine a entrada em vigor com a publicação do Orçamento do Estado posterior ao da sua publicação.”*

Verificação da lei do formulário

Conforme Nota Técnica anexa:

- *“A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho⁵, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre*

² Ainda a este respeito, Gomes Canotilho e Vital Moreira escrevem que «as relações do Governo com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e de responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência, pelo que não pode o Governo ser vinculado a exercer o seu poder regulamentar (ou legislativo) por instruções ou injunções da Assembleia da República». CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*. vol. II, 4.ª ed. Coimbra : Coimbra Editora, 2010, p. 415 (anotação ao artigo 182.º).

³ Que teve origem no Projeto de Lei n.º 761/XIV/2.ª (BE), aprovado em votação final global a 20 de maio de 2021.

⁴ V. a nota publicada na página oficial da Presidência da República, em:

<https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2021/07/presidente-da-republica-promulga-tres-diplomas-da-assembleia-da-republica/>

⁵ Diploma retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário

Comissão de Agricultura e Pescas

a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.”

- *“O título da presente iniciativa legislativa - «Lei de Bases do Direito Humano à alimentação e nutrição adequadas» - 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.”*
- *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.*
- *No que respeita ao início de vigência, o artigo 22.º deste projeto de lei prevê que a iniciativa entra em vigor com a publicação do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação, respeitando 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”.*

Enquadramento jurídico nacional, da união europeia e internacional

A Relatora aconselha a leitura dos Pontos III e IV da Nota Técnica onde estão sistematizados os principais elementos sobre esta temática.

Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se, a existência das seguintes iniciativas legislativas sobre a matéria objeto do projeto de lei vertente ou com ele conexas:

1- Na atual Legislatura

- P JL n.º 416/XV/1.ª (PAN) [Aprova medidas de promoção da doação de géneros alimentícios e de combate ao desperdício alimentar, alterando a Lei n.º 62/2021, de 19 de agosto](#)
- P JL n.º 417/XV/1.ª (PAN) [Cria incentivos fiscais à doação de alimentos e combate ao desperdício alimentar, procedendo à alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais e do Código do IRC](#)

2- Na XIII Legislatura

- P JL n.º 1048/XIII/1.ª (BE) [Lei de Bases do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas](#)

Iniciativa rejeitada em Votação na Generalidade na Reunião Plenária de 19/07/2019.

Comissão de Agricultura e Pescas

II. OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento a opinião do Relator é de elaboração facultativa, pelo que o Deputado Relator se exime, nesta sede, de emitir considerações políticas, reservando a sua posição para a discussão Projeto de Lei N.º 220/XV/1.ª “*Lei de Bases do Direito Humano à alimentação e nutrição adequadas*” em Sessão Plenária.

III. CONCLUSÕES E PARECER

1. CONCLUSÕES

- i. O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei N.º 220/XV/1.ª “*Lei de Bases do Direito Humano à alimentação e nutrição adequadas*”, tendo sido admitido a 18 de junho de 2022;
- ii. O Projeto de Lei N.º 220/XV/1.ª “*Lei de Bases do Direito Humano à alimentação e nutrição adequadas*” cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, n.º 1 do artigo 123.º e do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

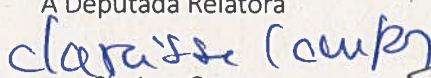
2. PARECER

- i. A Comissão de Agricultura e Pescas é de parecer que o Projeto de Lei N.º 220/XV/1.ª “*Lei de Bases do Direito Humano à alimentação e nutrição adequadas*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário da Assembleia da República.

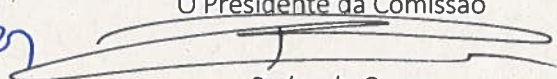
IV. ANEXOS

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

Lisboa, Palácio de S. Bento, 23 de junho de 2023

A Deputada Relatora

Clárisse Campos

O Presidente da Comissão


Pedro do Carmo