



Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Parecer

Autor: Miguel Matos (PS)

Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.ª (PAN) – Lei de bases do Clima



Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II - CONSULTAS E CONTRIBUTOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE V – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.^º é uma iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), subscrita pelos seus quatro deputados, que visa concretizar e garantir o direito a um ambiente saudável, dando cumprimento ao disposto nos artigos 9.º («Tarefas fundamentais do Estado») e 66.º («Ambiente e qualidade de vida») da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Foi apresentado à Assembleia da República no dia 29 de novembro de 2019 e admitido no dia 3 de dezembro do mesmo ano, tendo baixado à Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território, competente em razão da matéria, por determinação de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 16.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A Constituição da República Portuguesa, no artigo 167.º («Iniciativa da lei e do referendo»), e o Regimento da Assembleia da República, no artigo 119.º («Iniciativa»), definem os termos da subscrição e da apresentação à Assembleia da República de iniciativas legislativas. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da CRP e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por determinação da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR. Em conformidade com o n.º 2 do artigo 119.º do RAR, a iniciativa em análise no presente parecer assume a forma de projeto de lei.

O Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.^º encontra-se redigido sob a forma de artigos e é precedido de uma breve justificação ou exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Cumpre ainda o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário dos diplomas¹ e na alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, tendo um título que traduz sinteticamente o seu objeto principal. Também os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, são respeitados, na medida

¹ Aprovada pela Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 2/2005, de 24 de janeiro, Lei n.º 26/2006, de 30 de junho, Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, e Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

em que não parece infringir a Constituição ou qualquer princípio nela consignado e define o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Neste contexto, importa sublinhar a observação feita na Nota Técnica relativamente aos previsíveis efeitos financeiros decorrentes da aprovação desta iniciativa, por litigarem com o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, que impede a apresentação de iniciativas que “envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”, princípio também consagrado na Constituição (artigo 167.º, n.º 2). Ressalva-se que «este limite, contudo, poderá ser acutelado se, em sede de especialidade, a entrada em vigor passar a coincidir com a do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação».

Para efeitos de discussão na especialidade, a Nota Técnica propõe que o conteúdo do n.º 2 do artigo 29.º² passe a constar do n.º 2 ao artigo 24.º. Acrescenta que os conceitos deverão ser objeto de uniformização ao longo do articulado, dando como exemplo o de «Lei de bases do clima».

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

2. Objeto, conteúdo e motivação

O objeto da iniciativa, apresentado no artigo 1.º, é definir as bases da política do Clima, em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 66.º da Constituição da República Portuguesa. Neste sentido, segundo os autores (artigo 2.º), a política do Clima deve garantir o direito a um ambiente saudável e tornar prioritárias políticas públicas de adaptação às alterações climáticas e mitigação de emissões de gases com efeito de estufa; regular as emissões para estabilizar as suas concentrações na atmosfera; definir objetivos e metas nacionais e sectoriais de redução de emissões de gases com efeito de estufa; regular ações para mitigação e adaptação às alterações climáticas; reduzir a vulnerabilidade da população e dos ecossistemas aos seus efeitos adversos, bem como criar e fortalecer a capacidade de resposta do Estado; promover a educação, pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologia, a inovação e a

² «O portal e as bases de dados referidas no presente diploma devem estar disponíveis e operacionais ao público num prazo de um ano após a entrada em vigor da presente Lei».

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

disseminação nestas áreas; estabelecer as bases para a participação pública e promover a transição para uma economia competitiva e sustentável de baixas emissões de carbono.

Do ponto de vista da sistemática, o Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.ª (PAN) é composto por oito capítulos que encerram vinte e nove artigos, conforme segue:

CAPÍTULO I – PRINCÍPIOS GERAIS

Artigo 1.º	Objeto
Artigo 2.º	Objetivos da política do Clima
Artigo 3.º	Definições
Artigo 4.º	Política externa em matéria de Clima
Artigo 5.º	Mitigação às alterações climáticas
Artigo 6.º	Adaptação às alterações climáticas
Artigo 7.º	Investigação e desenvolvimento no âmbito das alterações climáticas
Artigo 8.º	Cooperação internacional no âmbito das alterações climáticas
Artigo 9.º	Financiamento das atividades de combate às alterações climáticas

CAPÍTULO II – MITIGAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Artigo 10.º	Metas nacionais de redução de emissões de gases com efeito de estufa
Artigo 11.º	Metas sectoriais de redução de emissões de gases com efeito de estufa
Artigo 12.º	Planos sectoriais de redução de emissões de gases com efeito de estufa
Artigo 13.º	Mecanismo de flexibilidade

CAPÍTULO III – ADAPTAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Artigo 14.º	Prioridades nacionais em matéria de adaptação às alterações climáticas
Artigo 15.º	Planos sectoriais de adaptação às alterações climáticas

CAPÍTULO IV – INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO ÂMBITO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Artigo 16.º	Prioridades nacionais em matéria de investigação e desenvolvimento no âmbito das alterações climáticas
Artigo 17.º	Articulação internacional em matéria de investigação e desenvolvimento no âmbito das alterações climáticas
Artigo 18.º	Reporte das atividades de investigação e desenvolvimento no âmbito das alterações climáticas

CAPÍTULO V – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO ÂMBITO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Artigo 19.º	Tipologias de projetos de cooperação no âmbito das alterações climáticas
Artigo 20.º	Princípios para o apoio a projetos de cooperação no âmbito das alterações climáticas
Artigo 21.º	Reporte das atividades de cooperação no âmbito das alterações climáticas

CAPÍTULO VI – FINANCIAMENTO DAS ACTIVIDADES DE COMBATE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Artigo 22.º	Princípios gerais para o financiamento nacional de projetos de mitigação às alterações climáticas
Artigo 23.º	Princípios gerais para o financiamento nacional de projetos de adaptação às alterações climáticas
Artigo 24.º	Informação sobre as fontes de financiamento para o combate às alterações climáticas

CAPÍTULO VII – FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LEI

Artigo 25.º	Comissão independente
Artigo 26.º	Membros da comissão independente
Artigo 27.º	Relatório de avaliação do cumprimento da Lei de Bases do Clima

CAPÍTULO VIII – DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 28.º	Atualização das metas da presente da Lei
Artigo 29.º	Entrada em vigor

Os autores do Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.^a sustentam a sua oportunidade na importância de dar cumprimento «às recomendações das Nações Unidas e aos exemplos de melhores práticas internacionais em matéria de legislação climática, com o objetivo de tornar Portugal num país modelo em matéria de política climática».

Assim, propondo uma Lei de Bases do Clima, o Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN) afirma ter em vista garantir o direito a um ambiente saudável e tornar prioritária a elaboração e implementação de políticas públicas de adaptação às alterações climáticas e mitigação de emissões de gases com efeito de estufa.

A iniciativa pretende a regulação das emissões de gases com efeito de estufa, para, desta forma, estabilizar as suas concentrações na atmosfera, na esteira do definido na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas – artigo 2.º, isto é, «a um nível que evite a interferência antropogénica perigosa com o sistema climático». Assim, o projeto de lei vincula o Estado a promover ações de investigação e desenvolvimento no âmbito das alterações climáticas, estabelece medidas para as mitigação e adaptação às alterações climáticas e propõe as seguintes «metas nacionais de redução de emissões de gases com efeito de estufa», face a 2005, calendarizadas e baseadas nos compromissos europeus, internacionais e planos nacionais, como o Roteiro para a Neutralidade Carbónica em 2050 e equivalente que lhe suceda (artigo 10.º):

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

- Ano de 2020: 25%;
- Ano de 2025: 45%;
- Ano de 2030: 55%;
- Ano de 2035: 65%;
- Ano de 2040: 75%;
- Ano de 2045: 85%;
- Ano de 2050: 90%.

Para o sector do uso do solo e florestas propõe médias anuais de sumidouro líquido de:

- Média anual 2020/2025: 9 Megatoneladas (Mt) de CO₂;
- Média anual 2026/2030: 10 Megatoneladas (Mt) de CO₂;
- Média anual 2031/2035: 11 Megatoneladas (Mt) de CO₂;
- Média anual 2036/2040: 12 Megatoneladas (Mt) de CO₂;
- Média anual 2041/2045: 13 Megatoneladas (Mt) de CO₂;
- Média anual 2046/2050: 13 Megatoneladas (Mt) de CO₂.

No que diz respeito às metas para os contributos dos sectores da produção de energia, indústria, transportes, resíduos/águas residuais e agricultura, é proposto que caiba ao Governo determiná-las por Resolução do Conselho de Ministros.

No Capítulo III, considerando as especificidades territoriais do país, os proponentes sublinham, no âmbito da adaptação, o ordenamento do território, os recursos hídricos, as florestas, a agricultura, o planeamento de ações e a aquisição de recursos materiais e humanos pela proteção civil e a saúde. Pretendem consagrar planos sectoriais, com enfoque nos sectores referidos, a desenvolver pelo Governo considerando um horizonte temporal de cinquenta anos, que consagrem medidas quinquenais, a apresentar à Assembleia da República a partir de 2021.

Tratando a cooperação internacional, no âmbito das alterações climáticas, o Projeto de Lei consagra três princípios (artigo 8.º): respeito pelos compromissos internacionais em matéria de cooperação; priorização dos apoios aos países de língua portuguesa; e independência e determinação dos países terceiros relativamente aos apoios a receber, justificada a sua mais-valia e custo-eficácia dos projetos no âmbito das ações de mitigação e adaptação às alterações

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

climáticas. Os autores propõem a criação, pelo Governo, de uma base de dados dos projetos de cooperação internacional a desenvolver no âmbito das alterações climáticas, definindo obrigações de reporte, a partir de 2020.

Relativamente ao financiamento, são estabelecidos como princípios gerais para atividades de combate às alterações climáticas o custo-eficácia na escolha dos apoios a prestar; a maximização da utilização de fundos europeus; e a informação sobre as fontes de financiamento disponíveis para ações de mitigação e adaptação às alterações climáticas (artigo 9.º). No que aos projetos de mitigação às alterações climáticas diz respeito, são considerados os princípios do enquadramento nos planos sectoriais; do custo-eficácia na escolha dos apoios a prestar; e da maximização da utilização de fundos europeus e internacionais (artigo 22.º). Definam-se, também, regras de divulgação e transparência, competindo ao Governo a sistematização e divulgação pública, num portal digital, das fontes de financiamento disponíveis.

Nesta sede, importa ainda referir a proposta de criação de uma Comissão independente para a avaliação do cumprimento da Lei do Clima (artigo 25.º e seguintes).

No capítulo final, os autores propõem que, em caso de aprovação, a entrada em vigor do diploma aconteça no dia seguinte ao da publicação, sendo salvaguardado prazo de um ano para a operacionalização do portal e base de dados previstos no projeto.

3. Enquadramento jurídico

Considerando o objeto do Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.ª (PAN) importa atentar aos diplomas em vigor no ordenamento jurídico português, mormente ao firmado na Constituição da República Portuguesa que consagra o direito ao ambiente como um direito constitucional fundamental, prevendo que incumbe ao Estado assegurá-lo, no quadro de um desenvolvimento sustentável, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos. A título de tarefas fundamentais, a Constituição atribui ao Estado a defesa da natureza e do ambiente, a preservação dos recursos naturais e incumbência de assegurar um correto ordenamento do território, bem como a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo e a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

ambientais (artigo 9.º). Acresce o estabelecido no artigo 66.º: «todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender».

Neste contexto, cabe referir a Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que aprova as bases da política de ambiente, tendo em vista a efetivação dos direitos ambientais através da promoção do desenvolvimento sustentável, suportada na gestão adequada do ambiente, em particular, dos ecossistemas e dos recursos naturais, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade de baixo carbono e de uma «economia verde», racional e eficiente na utilização dos recursos naturais, que assegure o bem-estar e a melhoria progressiva da qualidade de vida dos cidadãos. Este diploma define que a realização desta política é competência do Estado, através da ação direta dos seus órgãos e agentes nos diversos níveis de decisão local, regional, nacional, europeia e internacional, bem como da mobilização e da coordenação de todos os cidadãos e forças sociais, num processo participado e assente no pleno exercício da cidadania ambiental.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho, aprovou o Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPIC), que se enquadra no âmbito da estratégia de crescimento verde e estatui a visão e os objetivos da política climática nacional no horizonte 2030. O mesmo diploma aprovou ainda o Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020/2030 (PNAC 2020/2030) e a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC 2020). Compete também sublinhar o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho, e o Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 130/2019, de 2 de agosto.

Por último, refira-se que a política climática deve ser alinhada com a Estratégia Nacional para o Ar (ENAR 2020), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2016, de 26 de agosto.

4. Iniciativas legislativas, projetos de resolução e petições pendentes sobre matéria conexa

Da pesquisa efetuada à base de dados do processo legislativo e atividade parlamentar (PLC), verificou-se a pendência das seguintes iniciativas legislativas:

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

- Projeto de Lei n.º 23/XIV/1.ª (PEV) - Determina a elaboração pelo Governo de um relatório sobre o clima, prévio à apresentação do Orçamento do Estado, com vista à sua apresentação à Assembleia da República
- Projeto de Lei n.º 446/XIV/1.ª (PCP) - Estabelece as Bases da Política de Ambiente e Ação Climática;
- Projeto de Lei n.º 526/XIV/2.ª (PEV) - Lei-Quadro da Política Climática;
- Projeto de Lei n.º 577/XIV/2.ª (PS) - Aprova a Lei de Bases da Política do Clima;
- Projeto de Lei n.º 578/ XIV/2.ª (BE) – Lei de Bases do Clima;
- Projeto de Lei n.º 598/ XIV/2.ª (PSD) – Lei de Bases do Clima;
- Projeto de Lei n.º 605/XIV/2.ª (NInsc CR) – Define as Bases da Política Climática;
- Projeto de Lei n.º 609/XIV/2.ª (NInsc JKM).– Lei de Bases da Política Climática.

A mesma pesquisa permitiu constatar que não existem, na presente Legislatura, petições sobre esta matéria.

PARTE II - CONSULTAS E CONTRIBUTOS

A Nota Técnica refere que, “atenta a relevância da matéria para o ambiente, deverá ser deliberada a audição de organizações não-governamentais de ambiente, ao abrigo da Lei n.º 35/98, de 18 de julho, bem como dos principais sectores envolvidos, organismos públicos e membros do Governo responsável pela área da ação climática”.

Acresce a possibilidade de, ao abrigo do artigo 140.º Regimento da Assembleia da República («Discussão pública»), a Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território propor ao Presidente da Assembleia da República a discussão pública do projeto nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 134.º pelo período que vier a ser considerado adequado.

Considerando o disposto no artigo 25.º do projeto de lei em análise, sugere-se que a 11.ª Comissão pondere ouvir o Conselho de Administração da Assembleia da República, na medida em que se propõe a criação de uma entidade administrativa independente, com sede na

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Assembleia da República e com encargos de funcionamento, apoio administrativo, logístico e financeiro a assegurar pela Assembleia da República.

Coloca-se ainda à consideração do Exmo. Sr. Presidente da Assembleia da República a pertinência de promover a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas, nos termos do artigo 142.º do RAR e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, considerando a sua realização relativamente aos projetos de lei pendentes sobre matéria conexa.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, que, de resto, é de «*elaboração facultativa*», conforme disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV – CONCLUSÕES

A Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território, em reunião realizada no dia 5 de janeiro de 2021, aprova a seguinte parecer:

1. O Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.º, da autoria do Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), visa criar a Lei de bases do clima.
2. A iniciativa legislativa em análise no presente Parecer reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser apreciada e votada em Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrentes sentidos de voto para o debate.

PARTE V – ANEXOS

Nota técnica, datada de 10 de janeiro de 2020 e elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 5 de janeiro de 2021.

O Deputado Relator



(Miguel Matos)

O Presidente da Comissão



(José Maria Cardoso)