



Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Parecer

Autor: Miguel Matos (PS)

Projeto de Lei n.º 578/XIV/2.ª (BE) – Lei de Bases do Clima

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 578/XIV/2.º é uma iniciativa do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) que visa definir as bases da política do clima, em cumprimento do disposto nos artigos 9.º (“Tarefas fundamentais do Estado”) e 66.º (“Ambiente e qualidade de vida”) da Constituição da República Portuguesa.

A presente iniciativa foi apresentada à Assembleia da República no dia 28 de outubro de 2020 e admitida no dia 30 de outubro 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).

Este Projeto de Lei é subscrito por dezanove deputados, no âmbito e termos do poder de iniciativa, consagrados no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como no artigo 118.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República (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 578/XIV/2.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. Também os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, são respeitados, na medida em que não parece infringir a Constituição ou qualquer princípio nela consignado.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

De acordo com a Nota Técnica, pese embora o título respeite 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, traduzindo sinteticamente o objeto principal da iniciativa, poderá ser aperfeiçoado em caso de aprovação.

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.

O projeto de lei não suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género e a Nota Técnica aceita a valoração neutra dos impactos de género submetida pelo proponente na Avaliação de Impacte de Género.

Releva-se, ainda, o impacto orçamental desta iniciativa legislativa, designadamente do artigo 15.º e do artigo 28.º, sugerindo a Nota Técnica que seja salvaguardada a produção de efeitos destes no exercício orçamental subsequente ao ano da sua entrada em vigor. A Nota Técnica propõe, ainda, aferir os impactos económicos das metas estabelecidas na presente iniciativa.

2. Objeto, conteúdo e motivação

O âmbito do Projeto de Lei n.º 578/XIV/2.ª, 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), “constitui objeto da presente Lei o estabelecimento das bases para atingir a neutralidade climática, para a descarbonização da economia, para a mitigação e adaptação aos efeitos da crise climática, para a resposta a perdas e danos, para a transição energética e ecológica, para a solidariedade internacional, para a justiça social e climática e para o financiamento das políticas climáticas”.

Do ponto de vista da sistemática, o Projeto de Lei n.º 578/XIV/2.ª (BE) é composto por nove capítulos que encerram oitenta artigos, conforme segue:

CAPÍTULO I – PRINCÍPIOS GERAIS	
Artigo 1.º	Âmbito
Artigo 2.º	Objeto

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

Artigo 3.º	Objetivos
Artigo 4.º	Definições
Artigo 5.º	Princípio da transversalidade
Artigo 6.º	Política climática
Artigo 7.º	Neutralidade climática
Artigo 8.º	Pico de emissões

CAPÍTULO II – MITIGAÇÃO

Artigo 9.º	Orçamento do Carbono
Artigo 10.º	Sequestro de Carbono
Artigo 11.º	Antecipação da meta da neutralidade climática
Artigo 12.º	Sumidouros de carbono aquáticos
Artigo 13.º	Sistemas de produção agrícola, florestal e pecuária extensivos
Artigo 14.º	Transição energética
Artigo 15.º	Eradicação da pobreza energética
Artigo 16.º	Energia elétrica com recurso a carvão
Artigo 17.º	Exploração de reservas de combustíveis fósseis
Artigo 18.º	Mineração
Artigo 19.º	Mineração em zonas marítimas sob soberania e/ou jurisdição nacional
Artigo 20.º	Mix energético
Artigo 21.º	Eletricidade renovável
Artigo 22.º	Produção hidroelétrica de energia
Artigo 23.º	Biocombustíveis
Artigo 24.º	Biomassa
Artigo 25.º	Faturação hidráulica
Artigo 26.º	Areias betuminosas
Artigo 27.º	Energia nuclear
Artigo 28.º	Eficiência energética
Artigo 29.º	Eficiência energética do edificado público
Artigo 30.º	Eficiência energética das habitações
Artigo 31.º	Transição energética do edificado
Artigo 32.º	Neutralidade climática da Assembleia da República e no Governo
Artigo 33.º	Edifícios com reduzida pegada ecológica
Artigo 34.º	Comunidades energéticas
Artigo 35.º	Autoconsumo de energia solar
Artigo 36.º	Transportes
Artigo 37.º	Transportes públicos coletivos
Artigo 38.º	Modos ativos de mobilidade
Artigo 39.º	Aviação e voos domésticos no território nacional continental
Artigo 40.º	Transporte marítimo
Artigo 41.º	Indústria pesada
Artigo 42.º	Obsolescência programada
Artigo 43.º	Circuitos de produção-consumo de proximidade
Artigo 44.º	Redução de bens descartáveis
Artigo 45.º	Resíduos
Artigo 46.º	Pecuária
Artigo 47.º	Contratação pública

CAPÍTULO III – ADAPTAÇÃO

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Artigo 48.º	Plano Nacional para a Adaptação à Crise Climática
Artigo 49.º	Ordenamento do território
Artigo 50.º	Espaço urbano
Artigo 51.º	Orçamento Agroflorestal
Artigo 52.º	Reformulação da Política Agrícola Comum
Artigo 53.º	Sustentabilidade dos recursos hídricos
Artigo 54.º	Ciclo da água
Artigo 55.º	Saúde pública e saúde ambiental
Artigo 56.º	Proteção civil
Artigo 57.º	Preparação frente a eventos climáticos extremos
Artigo 58.º	Deslocalização de populações devido a perdas e danos

CAPÍTULO IV – COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL

Artigo 59.º	Princípio da participação internacional
Artigo 60.º	Política externa na área do clima
Artigo 61.º	Fenómenos climáticos extremos no exterior
Artigo 62.º	Perdas e danos no exterior
Artigo 63.º	Ecocídio
Artigo 64.º	Refugiados climáticos
Artigo 65.º	Projetos internacionais
Artigo 66.º	Financeirização da resposta climática
Artigo 67.º	Informação da política internacional climática

CAPÍTULO V – CONHECIMENTO

Artigo 68.º	Investigação e desenvolvimento
Artigo 69.º	Educação
Artigo 70.º	Educação ambiental

CAPÍTULO VI – FISCALIDADE E FINANCIAMENTO

Artigo 71.º	Fiscalidade verde
Artigo 72.º	Aviação e navegação internacionais
Artigo 73.º	Ligações aéreas nas Regiões Autónomas
Artigo 74.º	Financiamento da resposta climática

CAPÍTULO VII – PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

Artigo 75.º	Participação
Artigo 76.º	Proteção de ativistas climáticos e ambientais
Artigo 77.º	Proteção da democracia

CAPÍTULO VIII – FISCALIZAÇÃO

Artigo 78.º	Fiscalização
Artigo 79.º	Comissão Técnica Independente para a Crise Climática

CAPÍTULO IX – DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 80.º	Entrada em vigor
--------------------	------------------

Procurando antecipar a data para atingir a neutralidade carbónica, a iniciativa legislativa estabelece metas de redução de Gases com Efeito de Estufa (GEE) e prevê medidas para as atingir. Assim, o Bloco de Esquerda propõe a criação de um orçamento de carbono; define metas de sequestro de carbono para o sector agroflorestal; prevê o abandono da produção energética a carvão; consagra a aposta nos transportes públicos coletivos e na mobilidade ativa; defende o combate à obsolescência programada, a promoção de circuitos de produção-consumo de proximidade e a redução de bens descartáveis; estabelece um programa para a redução de resíduos, a criação da Inspeção-geral das Emissões Industriais e a interdição da prospeção, pesquisa e exploração de hidrocarbonetos, no período de transição energética.

O projeto de lei em apreço estatui o “Plano Nacional para a Adaptação à Crise Climática” (artigo 48.º) para responder no âmbito do planeamento e ordenamento do território, da gestão das áreas marinhas, do ordenamento florestal e agrícola, da sustentabilidade dos recursos hídricos, da saúde pública, da saúde ambiental e da proteção civil. A iniciativa em análise inclui também medidas para o ordenamento florestal e agrícola e para a reformulação da Política Agrícola Comum e contempla medidas para a adaptação dos espaços urbanos à crise climática e medidas de preservação dos recursos hídricos.

Na esfera das cooperação e solidariedade internacional, traçando o enquadramento da política externa em matéria climática, os proponentes estabelecem o reconhecimento do estatuto de refugiado climático e do crime de ecocídio, definindo, assim, novos conceitos jurídicos, e sublinham a importância de o Estado Português se opor, no quadro internacional, à financeirização dos instrumentos de resposta climática e à constituição de direitos a poluir.

O Projeto de Lei enfatiza a centralidade do conhecimento, tratando a investigação científica, o desenvolvimento tecnológico, a educação e a educação ambiental, nos artigos 68.º e seguintes.

Importa, também, salientar a consagração no projeto de lei da fiscalidade verde, enquadrada nos princípios de progressividade e de justiça fiscal, prevendo a eliminação de incentivos, isenções e benefícios a setores de atividade económica como a aviação e a navegação marítima de transporte de mercadorias, e do financiamento da resposta climática, firmado no

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

cumprimento dos critérios da proteção das populações, da conservação da natureza e preservação da biodiversidade, da redução das emissões de GEE, do aumento da captura natural de carbono e das proteção, preservação e do restauro de ecossistemas.

É proposto o direito de participação nas políticas climáticas, mecanismos de proteção a ativistas climáticos e ambientais e a constituição de uma Comissão Técnica Independente para a Crise Climática, cuja missão consiste na avaliação e monitorização do cumprimento da Lei de Bases do Clima.

3. Enquadramento jurídico

A Constituição da República Portuguesa consagra, no seu artigo 66.º, o direito de todos a «um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender», afirmando-se assim como direito constitucional fundamental, análogo aos direitos, liberdades e garantias,² 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, no seu artigo 9.º, 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 ambientais.

O artigo 165.º da CRP, na alínea g) do seu n.º 1, reserva à Assembleia da República legislar sobre «as bases do sistema de proteção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural», devendo esta, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, «tomar as opções político-legislativas fundamentais e a definir a disciplina básica do regime jurídico, não podendo limitar-se a simples normas de remissão ou normas praticamente em branco.»³

As bases da política de ambiente foram primeiro definidas pela Lei 11/87, de 7 de abril, num processo que apenas mereceu os votos contra do CDS e do deputado independente Borges de

² MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Universidade Católica Editora 2017, volume I, pág. 974., citados na Nota Técnica do presente projeto de lei.

³ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada - Coimbra Editora, 2007, volume I, pág. 847.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Carvalho. Esta Lei de Bases original foi revogada e substituída pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que aprova as bases da política de ambiente, e que mereceu os votos contra dos grupos parlamentares do PS, PCP, BE e PEV que, cada um, apresentou projeto próprio sobre a matéria.

A Lei n.º 19/2014 tem 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. Este diploma estabelece 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 e obedecendo a princípios de transversalidade e integração, entre outros. Entre os objetos da lei consta o combate às alterações climáticas.

O desenvolvimento de instrumentos de política climática a nível internacional começa, verdadeiramente, com a criação em 1988 do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas e a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 e de onde emanou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, ratificada por Portugal através do Decreto n.º 20/93 de 21 de junho. A esta Convenção seguir-se-á o Protocolo de Quioto, assinado em 1998 e ratificado pelo Decreto n.º 7/2002, de 25 de março, e o Acordo de Paris, adotado em dezembro 2015 e ratificado por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 197-A/2016, de 30 de setembro.

Em Portugal, estes instrumentos internacionais repercutiram-se na criação da Comissão para as Alterações Climáticas, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/98, de 29 de junho, a qual tinha por missão, designadamente, a elaboração da Estratégia para as Alterações Climáticas (EAC), que veio a ser aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2001, de 30 de maio e atualizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010, de 1 de abril, que aprovou a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (EN AAC). A Comissão para as Alterações Climáticas criou, ainda, o Programa Nacional para as Alterações Climáticas, primeiro aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2004, de 31

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

de julho, e atualizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006 de 23 de agosto. Estes instrumentos foram reforçados pela aprovação do Roteiro Nacional de Baixo Carbono 2050 (RNBC 2050) e do Programa Nacional para as Alterações Climáticas para o período 2013-2020 (PNAC 2020) pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2010, de 26 de novembro, e pela aprovação do Compromisso para o Crescimento Verde (CCV), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2015, de 30 de abril.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho, aprovou o Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPiC), que contempla um novo Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020/2030 e a segunda fase da ENAAC, criando ainda a Comissão Interministerial do Ar e das Alterações Climáticas.

No seguimento da aprovação do Acordo de Paris, Portugal comprometeu-se com a neutralidade carbónica até 2050 na COP22 em Marraquexe, tendo elaborado para isso o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho. Destaca-se, ainda, 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.

Deve, ainda, ser referido a vigência da Lei n.º 93/2001, que dá força de lei à criação de Programas Nacionais de combate às Alterações Climáticas e cria um Observatório Nacional sobre as Alterações Climáticas em Portugal.

Em termos comparativos, o Reino Unido foi o primeiro país a adotar uma lei com um objeto semelhante a uma Lei de Bases do Clima. Outros países também já o fizeram como a França, Alemanha, Suécia e Dinamarca. Em várias destas leis está prevista a existência de uma entidade independente de base científica para aconselhar a política climática, como o Climate Change Committee no Reino Unido, o Alto Comissariado para as Alterações Climáticas em França e o Painel Independente de Peritos sobre as Alterações Climáticas na Alemanha. Em Espanha, está de momento em debate parlamentar um Projeto de Lei sobre as Alterações Climáticas e a Transição Energética, em moldes semelhantes à discussão que agora se inicia no parlamento português.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

A União Europeia está também atualmente a discutir a sua Lei do Clima, proposta pelo Vice-Presidente da Comissão, Frans Timmermans, incluído no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, tendo recentemente sido aumentado a ambição das metas de redução das emissões até 2030 em relação aos níveis de 1990 para, pelo menos, 55 %. Esta Lei do Clima assume a forma de regulamento, sendo assim de aplicação imediata nos Estados-Membros, sem necessidade de transposição. A transição ecológica tem sido priorizada no quadro financeiro europeu, com a alocação de cerca de 30 % dos fundos da UE na luta contra as alterações climáticas, nos vários instrumentos, desde o Quadro Financeiro Plurianual, às verbas de recuperação e resiliência Next Generation EU e, ainda, tendo sido criado o Fundo para uma Transição Justa.

No contexto europeu deve-se, ainda, dar especial destaque para o regime de comércio europeu de licenças de emissão, que tem vindo a ser revisto, bem como para a diretiva sobre tributação de energia, cuja revisão antecipa-se para breve, e que são considerados como instrumentos chave para acelerar a descarbonização da economia e sociedade europeia.

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:

- 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 131/XIV/1.ª (PAN) - Lei de bases do clima;
- 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) - Lei de Bases da Política 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;

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

- 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.

Esta iniciativa legislativa encontra antecedentes na aprovação unânime da Resolução da Assembleia da República n.º 125/2019, de 29 de julho, que recomenda ao Governo que declare o estado de “emergência climática”.

Não se consubstanciando em iniciativas legislativas, importa ainda destacar o acompanhamento das COP 21 (Paris, 2015) a 25 (Madrid, 2019) e a realização de várias audições e conferências, das quais se destaca a Conferência “Oportunidade para uma Lei de Bases do Clima”, em parceria com a Associação Ambientalista Zero, em fevereiro de 2019..

PARTE II - CONSULTAS E CONTRIBUTOS

A propósito das consultas obrigatórias, 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 membro do Governo responsável pela área da ação climática”.

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, foi promovida pelo Exmo. Sr. Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas, no dia 5 de novembro de 2020.

No mesmo sentido, foi apresentado pedido de audiência da CIP – Confederação Empresarial de Portugal e enviado à Comissão parecer sobre a iniciativa emitido pela DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor.

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.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em análise, 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 o seguinte parecer:

1. O Projeto de Lei n.º 578/XIV/2.º, da autoria do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), visa criar a Lei de Bases do Clima.
2. A iniciativa legislativa em apreço 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 29 de dezembro 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 2020.

O Deputado Relator



(Miguel Matos)

O Presidente da Comissão



(José Maria Cardoso)

