



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

Parecer

Relator: Deputada Joacine Katar Moreira

Projeto de Lei n.º 526/XIV/2ª (PEV), "Lei-Quadro da Política Climática"



ÍNDICE

PARTE I – Considerandos

PARTE II – Opinião do relator

PARTE III – Conclusões

PARTE IV – Anexos

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

O grupo parlamentar Ecologista “Os Verdes” (PEV) tomou a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 526/XIV/2ª à Assembleia da República, que pretende a adoção de uma lei-quadro para a política climática ao abrigo da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da Lei n.º 19/2014 de 14 de abril (Lei de Bases do Ambiente).

A iniciativa deu entrada na Mesa da Assembleia da República no dia 24 de setembro de 2020, tendo sido publicada em Diário da Assembleia da República na mesma data. Foi admitida e baixou, na generalidade, à Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (11.ª), em 29 de setembro de 2020 por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido nomeada como Deputada relatora a Senhora Deputada Joacine Katar-Moreira, a 6 de outubro de 2020.

2. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais, e cumprimento da Lei Formulário

O Projeto de Lei n.º 526/XIV/2ª foi apresentado à Assembleia da República pelo Grupo Parlamentar Ecologista “Os Verdes”, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no artigo 167.º da CRP e artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Este poder foi exercido pelo grupo parlamentar, ao abrigo da alínea f) do artigo 8.º do RAR bem como da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP.

A iniciativa em apreço reveste a forma de proposta de lei apresentando uma breve exposição de motivos. Encontra-se ainda redigida em articulado, possuindo uma designação que traduz de forma sintética o seu objeto principal. A iniciativa cumpre assim os requisitos formais dispostos nos artigos 119.º, 120.º, 123.º e 124.º do RAR, relativamente às iniciativas em geral.

É de notar que nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do RAR, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Não temos a indicação, quer através da proposta, quer através da nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República, de que o Grupo Parlamentar Ecologista “Os Verdes”, tenha anexado à iniciativa quaisquer contributos ou pareceres. No entanto, na exposição de motivos mencionam-se os relatórios

intergovernamentais para as alterações climáticas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e o projeto “*Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures*” (SIAM), um estudo levado a cabo pela Fundação Calouste Gulbenkian que visa identificar os potenciais efeitos das alterações climáticas numa vasta panóplia de atividades. Nessa medida, uma cópia destes relatórios e estudo deverá, por uma questão de rigor e clareza, ser anexada à iniciativa em apreço.

Relativamente à conformidade da iniciativa com Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, é de notar que o título da presente iniciativa legislativa – “Lei-Quadro da Política Climática” – traduz sinteticamente o seu objeto, podendo considerar-se assim que estão cumpridos os requisitos do n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Caso venha a ser aprovada, a iniciativa em apreço 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 e entrará em vigor na data do dia seguinte à sua publicação, tal como decorre do artigo 18.º da iniciativa, em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

3. Do objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

O objeto desta iniciativa, tal como consta do seu artigo 1.º, é a criação de uma Lei que estabeleça o enquadramento da política climática nos termos da CRP e da Lei de Bases do Ambiente.

De acordo com a exposição de motivos da iniciativa, o proponente reconhece que as alterações climáticas são um dos maiores desafios que a humanidade já enfrentou. A resposta a este desafio é de uma importância extrema, já que os efeitos negativos deste processo se fazem já sentir um pouco por todo o mundo.

Adicionalmente, na iniciativa o proponente reconhece que, à data desta iniciativa, Portugal já dispõe de um conjunto de instrumentos de política climática, destinados a informar decisões políticas com um carácter transversal. Mais, reconhece-se que estes instrumentos têm já prazos definidos, encontrando-se sujeitos a revisões. Pretende-se com a iniciativa em apreço complementar estes mesmos instrumentos, através da criação de uma Lei-Quadro específica para fazer face aos desafios postos pelas alterações climáticas. Esta deverá conter uma estratégia composta por medidas de mitigação e adaptação, dando ênfase não só ao papel do Estado, como o principal

realizador da política climática, mas também aos cidadãos e agentes sociais económicos, através de uma forte mobilização dos mesmos.

O articulado, composto por dezoito artigos, encontra-se estruturado em quatro capítulos, a saber:

I – Objetivos e Princípios da Política Climática;

II – Gestão da Política Climática;

III - Operacionalização dos Objetivos Específicos da Política Climática

IV – Disposições Finais

A exposição de motivos, refere que o objetivo da iniciativa é a integração dos princípios mencionados na política climática de Portugal, de modo a que sejam incorporados na adoção de medidas concretas com vista a prosseguir os objetivos fixados na mesma iniciativa.

Os princípios, enunciados no artigo 4.º da iniciativa prendem-se com as seguintes questões:

- O direito de participação dos cidadãos;
- A disseminação adequada de informação de forma a sensibilizar e a empoderar os cidadãos na sua participação ativa no combate às alterações climáticas;
- A solidariedade entre gerações;
- A descentralização de medidas de combate às alterações climáticas;
- A preferência pela produção local através de métodos ambientalmente sustentáveis;
- O encorajamento de medidas de prevenção;
- A eficácia das medidas adotadas;

Os objectivos do proponente, por sua vez, encontram-se expressos nos artigos 2.º e 3.º da iniciativa. Estes prendem-se com as seguintes matérias:

- O combate às alterações climáticas através de medidas de mitigação e adaptação;
- Adoção de uma política climática estatal que viabilize o direito à participação e transparência, bem como a descentralização das políticas de combate às alterações climáticas e a cooperação internacional;

- A criação de condições que encorajem uma participação generalizada dos cidadãos;
- A definição de metas e medidas a prosseguir de forma clara e eficaz;
- A identificação clara das actividades suscetíveis de contribuir para os factos conducentes às alterações climáticas por forma a encontrar soluções através de medidas adequadas;
- A promoção da criação de emprego verde;
- A promoção da investigação científica relativa a medidas de mitigação e adaptação;
- A adequação do investimento público aos objectivos expostos;
- A melhor organização e disseminação de informação relevante para a adoção de políticas eficazes;
- A cooperação internacional;

A iniciativa em apreço reforça também uma preocupação em responder de forma eficaz à questão das alterações climáticas, através do reconhecimento da transversalidade desta questão, tal como consta do artigo 7.º. Adicionalmente, no artigo 16.º da iniciativa em apreço, destaca-se ainda a relevância global desta questão, reforçando a importância da cooperação internacional.

Esta transversalidade é ainda passível de ser observada no papel conferido aos diferentes atores relevantes. Efetivamente, a iniciativa não confere um papel exclusivo ao Estado, no combate às alterações climáticas, aliás como já foi referido *supra*. Pelo contrário, os artigos, 9.º, 12.º, 13.º e 17.º pretendem a responsabilização de outros atores relevantes, nomeadamente, os cidadãos, a comunidade científica e as organizações não governamentais.

Em termos de instrumentos e instituições a ser utilizados ou criados para atingir os objetivos propostos, a iniciativa atribui relevância a um vasto elenco de instrumentos de política climática já existentes, enunciados no artigo 6.º, a saber, o Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPIC), o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), as Estratégias Nacionais para as Alterações Climáticas (ENAC), os Programas de Ação para as Alterações Climáticas (PAAC), o Sistema Nacional para Políticas e Medidas (SPeM) e o Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas (INERPA).

No entanto, a iniciativa propõe ainda, no seu artigo 8.º, a criação de uma Comissão Interministerial do Ar e Alterações Climáticas (CIAAC), com o objetivo de promover a coordenação e o acompanhamento das tutelas setoriais, a nível governativo, que deverá incluir os ministros que detenham pastas consideradas relevantes para o combate às alterações climáticas, bem como os representantes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira. O objetivo desta iniciativa será garantir o diálogo entre os dirigentes relevantes para a questão em causa.

O proponente pretende ainda criar uma base legal, nos artigos 10.º e 11.º, para a adoção de medidas de Mitigação e Adaptação, bem como metas, medidas e prazos para as mesmas.

4. Enquadramento Constitucional, legal e antecedentes:

A nota técnica anexa ao presente relatório contém uma análise detalhada relativamente ao enquadramento constitucional, legal e parlamentar nacional. Remetemos assim para a mesma, por forma a evitar qualquer redundância.

Todavia, não podemos deixar de referir que o artigo 66.º da CRP já sofreu três alterações, a saber em 1982, por via do Artigo 55.º da Lei Constitucional n.º 1/82 publicada em Diário da República n.º 227/1982, Série I de 1982-09-30, em 1989 por via do artigo 38.º da Lei Constitucional n.º 1/89 publicada em Diário da República n.º 155/1989, Suplemento n.º 1, Série I de 1989-07-08, e finalmente em 1997, por via do Artigo 39.º da Lei Constitucional n.º 1/97 publicada em Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20.

Em 1976, a versão original do artigo em apreço lia o seguinte:

Artigo 66.º

(Ambiente e qualidade de vida)

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares:
 - a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
 - b) Ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas;

c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;

d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.

3. O cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n.º 1 pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização.

4. O Estado deve promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses.

Hoje, a versão mais atual, à data deste relatório, lê:

Artigo 66.º

(Ambiente e qualidade de vida)

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;

b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem;

c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;

d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, **com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;**

e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas;

f) Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;

g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;

h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida.

Através de uma análise geral de ambos os preceitos, é possível verificar uma clara evolução nos valores que o legislador constitucional tem vindo a considerar relevantes no que diz respeito a esta matéria. Porventura, tal facto será fruto de um incremento do conhecimento científico verificado nas últimas décadas, bem como um maior consenso internacional relativamente à importância do meio ambiente para a qualidade da vida económica, social e cultural do ser humano.

É de destacar o peso crescente do princípio da solidariedade entre gerações, bem como o maior envolvimento do poder local e dos cidadãos através da sensibilização e da educação relativamente à importância e valor de um meio ambiente saudável. Mais, é possível verificar o crescente esforço, exigido pelo legislador constitucional, pela integração de objetivos ambientais de uma forma transversal nas políticas adotadas pelo poder legislativo e executivo, bem como a importância de uma política fiscal pautada pelo desenvolvimento sustentável.

5. Iniciativas e petições pendentes sobre a mesma matéria:

Feita a pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, se encontram em apreciação, na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.ª), as iniciativas legislativas sobre matéria conexas com a presente:

- 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 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*

6. Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Em termos de antecedentes parlamentares, e após consulta à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que os Grupos Parlamentares apresentaram, em anteriores legislaturas, diversas iniciativas sobre a temática em apreço, conforme consta da já referida nota técnica elaborada pelos serviços gerais da Assembleia da República, que pode ser consultada em anexo, evitando assim qualquer redundância.

7. Enquadramento legal Internacional e Direito Comparado

A nota técnica anexa ao presente relatório contém uma análise detalhada relativamente ao enquadramento da temática no plano do Direito Internacional e da União Europeia, bem como a referência a legislação comparada, especificamente os casos da Alemanha, Espanha, França. Remetemos assim para a referida nota técnica, por forma a evitar qualquer redundância.

8. Consultas obrigatórias e/ou facultativas

De acordo com a nota técnica em anexo, a iniciativa ainda não foi alvo de qualquer consulta. No entanto deverá ser deliberada a audição das organizações não-governamentais ao abrigo da Lei n.º 35/98, de 18 de julho, bem como dos principais sectores envolvidos e organismos públicos.

Mais, dado que se propõe, no artigo 8.º da iniciativa, a criação da CIAAC, que conta com a participação de representantes dos Governos Regionais, seria benéfico solicitar-se a consulta dos mesmos.

Finalmente, sendo uma matéria propensa a despoletar um intenso debate político, seria porventura positivo propor-se ao Senhor 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.

9. Avaliação sobre impacto de género e linguagem não discriminatória

Face à informação disponível não é possível identificar, na iniciativa em apreço, indícios de medidas que sejam passíveis de atentar contra a igualdade do género. Não existem também quaisquer indícios de que exista linguagem discriminatória na presente iniciativa.

10. Impacto orçamental

Tal como afirmado na nota técnica em anexo, face à informação disponível, não é possível quantificar os encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

Ainda assim, é importante referir que a iniciativa em apreço procura o investimento público em variadas áreas, nomeadamente no fomento e apoio à criação de postos de trabalho verdes, na investigação e na prossecução do conhecimento científico, bem como a disseminação e a transparência da informação e da monitorização. A efetivação de tais medidas poderá resultar num aumento de despesa para o Orçamento do Estado.

Ora, o n.º 2 do artigo 120.º do RAR, impede que sejam apresentadas iniciativas legislativas que envolvam aumento das despesas ou redução das receitas do Estado previstas no Orçamento, no ano económico em curso. Este princípio encontra-se ainda consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da CRP. Assim sendo, no caso da aprovação desta iniciativa, a adoção de medidas ao seu abrigo deverá observar este limite.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

A signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 526/XIV/2.^a, a qual é de resto, de elaboração facultativa nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR, reservando a sua posição para debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O grupo parlamentar Ecologista “Os Verdes” (PEV), apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 526/XIV/2.^a que propõe a adoção de uma lei-quadro para a política climática.
2. O presente projeto de lei visa estabelecer o quadro dos objetivos a prosseguir no que toca ao combate às alterações climáticas e os princípios que devem nortear o caminho para atingir esses objetivos, tratando-se de um instrumento legislativo, de valor reforçado, que atribui importância à participação dos cidadãos neste processo.



Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

3. Face ao exposto, a Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território é de parecer que o Projeto de Lei n.º 526/XIV/2.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

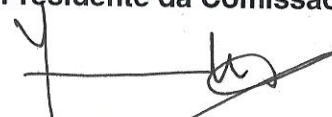
Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no n.º4 do artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 10 de dezembro de 2020

A Deputada Relatora,


(Joacine Katar Moreira)

O Presidente da Comissão,


(José Maria Cardoso)