



Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

---

**Parecer**

**Autora:** Joana Lima (PS)

---

**Projeto de Lei n.º 12/XIV/1.º (PCP) - Redução de embalagens supérfluas em superfícies comerciais**



Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

---

**ÍNDICE**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**PARTE II - CONSULTAS E CONTRIBUTOS**

**PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

**PARTE IV - CONCLUSÕES**

**PARTE V - ANEXOS**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota preliminar

O Projeto de Lei n.º 12/XIV/1.ª, que visa aprovar medidas com vista à redução de embalagens supérfluas em superfícies comerciais, foi apresentado pelos dez deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), no dia 25 de outubro de 2019, tendo sido admitido no dia 6 de novembro e baixado, por determinação de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território, competente em razão da matéria.

O projeto de lei em análise no presente parecer foi subscrito e apresentado à Assembleia da República nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consubstanciam o poder de iniciativa de lei. 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 força do disposto na 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 1 do artigo 119.º do RAR, assume a forma de projeto de lei, 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 b) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Cumpre também o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário dos diplomas, aprovada pela Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, e na alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, tendo um título que traduz sinteticamente o seu objeto principal.

Não obstante, a Nota Técnica faz uma menção a considerar para efeitos de discussão na especialidade, referindo que o conceito de «embalagem primária», definido no artigo 2.º, não é utilizado ao longo do restante articulado.

O projeto de lei em apreço não dispõe sobre a data de início da sua vigência, devendo, portanto, atender-se ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual «na falta de



#### Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

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».

Relativamente ao impacto orçamental, a Nota Técnica refere não ser possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, muito embora, em caso de aprovação, esta pareça implicar encargos, nomeadamente conexos com a fiscalização do cumprimento das medidas preconizadas, nos termos do artigo 7.º.

Segundo o n.º 3 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa, em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, 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.

Do ponto de vista da sistemática, o Projeto de Lei n.º 12/XIV/1.ª (PCP) é composto por sete artigos, sendo que o artigo 1.º indica o objeto da iniciativa: aprovar medidas com vista à redução de embalagens fornecidas em superfícies comerciais para acondicionamento e transporte de mercadorias aí adquiridas. No artigo 2.º surgem as definições, entendendo os proponentes concretizar os conceitos de «embalagem», «embalagem primária», «embalagem secundária», «embalagem terciária» e «reutilização pelo distribuidor». O artigo 3.º determina a aplicação do disposto no diploma a «todas as superfícies comerciais, bem como ao conjunto de entidades envolvidas na distribuição e venda de mercadorias, a grosso ou a retalho», excluindo dos condicionamentos «as formas ou objetos de acondicionamento de produtos que permitam a reutilização pelo distribuidor» e estabelecendo que «as embalagens devem assumir formato que corresponda ao menor volume e peso necessários que garantam a qualidade, a conservação e o transporte dos produtos embalados e devem ser constituídas pela menor quantidade de material possível, menor peso e volume, salvo nos casos em que sejam passíveis de reutilização pelo distribuidor». Os artigos 4.º e 5.º tratam as embalagens secundárias e as embalagens terciárias, respetivamente. A este respeito, os autores condicionam a utilização de embalagens secundárias ao facto de serem «determinantes para a preservação da integridade da mercadoria ou do respetivo transporte pelo consumidor» e de embalagens terciárias ao facto de serem determinantes «para a preservação das características físicas ou químicas das mercadorias ou para o seu transporte», cabendo ao Governo regulamentar os critérios necessários para o cumprimento do estabelecido. Nos termos do artigo 6.º, a definição do regime contraordenacional caberá ao Governo, bem como a fiscalização, através do Ministério que tutela a economia, de acordo com o artigo 7.º.

## **2. Objeto, conteúdo e motivação das iniciativas**

O Projeto de Lei n.º 12/XIV/1.<sup>ª</sup> tem em vista aprovar medidas com vista à redução de embalagens fornecidas em superfícies comerciais, contribuindo, assim, para «inverter o processo de delapidação dos recursos do planeta»<sup>1</sup>.

Os autores desta iniciativa legislativa questionam a necessidade de utilização e produção de algumas embalagens, que definem como «supérfluas», e consideram determinante que se ultrapassem as imposições do mercado que estimula o consumo e maximiza o lucro.

Sublinham, assim, a importância de diminuir a produção de plásticos, particularmente de utilização descartável, com vista à utilização desnecessária ou que podem ser substituídos por outros materiais que impliquem um menor prejuízo ambiental.

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português defende que «a intervenção legislativa deve assentar na limitação das ditas “liberdades do mercado” como forma de reduzir o recurso a produtos sem qualquer utilidade, bem como na sua efetiva redução» e, nesta medida, propõe políticas capazes de diminuir a produção e o consumo, promovendo uma produção mais sustentável com produtos mais degradáveis ou mais facilmente recicláveis.

Consiram os autores deste Projeto de Lei que o proposto «atua na base do problema, no sentido de proteger o ambiente e a qualidade de vida das pessoas e de poupar recursos materiais que são escassos e finitos, investindo na redução efetiva e inequívoca, da utilização massiva de embalagens superfluas distribuídas em superfícies comerciais», sem penalizar o consumidor final.

## **3. Enquadramento jurídico**

No ordenamento jurídico português, a defesa da natureza e do ambiente é uma das tarefas fundamentais do Estado<sup>2</sup>. A Constituição da República Portuguesa reconhece a todos o «direito a

---

<sup>1</sup> Cfr. Exposição de Motivos do Projeto de Lei n.º 12/XIV/1.<sup>ª</sup> Redução de embalagens superfluas em superfícies comerciais.

Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território

um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender<sup>3</sup>», incumbindo designadamente ao Estado prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial e promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente<sup>4</sup>.

As bases da política de ambiente, definidas na Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, pressupõem 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 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<sup>5</sup>.

Nos termos deste diploma, a atuação pública em matéria de ambiente está subordinada, nomeadamente, aos princípios do desenvolvimento sustentável, da responsabilidade intra e intergeracional, da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador, do utilizador-pagador, da responsabilidade e da recuperação (artigo 3.º «Princípios materiais de ambiente») e, ainda, aos princípios da transversalidade e da integração, da cooperação internacional, do conhecimento e da ciência, da educação ambiental, da informação e da participação (artigo 4.º «Princípios das políticas públicas ambientais»).

Importa também referir o Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, que estabelece o Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR); a Lei n.º 152-D/2017, de 21 de dezembro, que unifica o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos sujeitos ao princípio da responsabilidade alargada do produtor, transpondo as Diretivas n.ºs 2015/720/UE, 2016/774/UE e 2017/2096/EU; a Lei n.º 77/2019, de 2 de setembro, que trata a disponibilização de alternativas à utilização de sacos de plástico ultraleves e de cusetes em plástico nos pontos de venda de pão, frutas e legumes e a Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro, relativa ao sistema de incentivo à devolução e depósito de embalagens de bebidas em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio (Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, relativo ao Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos).

---

<sup>2</sup> Vide artigo 9.º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa.

<sup>3</sup> Número 1 do artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>4</sup> Alíneas a), f) e g) do número 2 do artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>5</sup> Artigo 2.º da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, («Objetivos da política de ambiente»).

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

De acordo com a Nota Técnica, da pesquisa efetuada à base de dados do processo legislativo e atividade parlamentar (PLC), verificou-se que sobre matéria conexa com a abordada no Projeto de Lei n.º 12/XIV/1.ª encontra-se pendente o Projeto de Lei n.º 42/XIV/1(PEV) - Redução de resíduos de embalagens. No dia 14 de fevereiro, deu entrada na Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 208/XIV/1.ª (PAN) – Promove a redução de resíduos de embalagens e o aumento da taxa de reciclagem, que versa também sobre matéria conexa com a tratada no Projeto de Lei em análise.

#### **PARTE II - CONSULTAS E CONTRIBUTOS**

A Nota Técnica refere que, ao abrigo do n.º 2 do artigo 140.º Regimento da Assembleia da República («discussão pública»), poderá ser deliberada a recolha de contributos das associações representativas do comércio e da indústria, das entidades gestoras de resíduos, bem como, ao abrigo da Lei n.º 35/98, de 18 de julho, das organizações ambientais. Acrescenta que poderá ser promovida, de acordo com o artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República («audição da ANMP e da ANAFRE»), a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), uma vez que a gestão de resíduos urbanos é uma atribuição dos municípios<sup>6</sup>. Sugere, ainda, a promoção da «prévia audição dos membros do Governo que tutelam as áreas do ambiente e da economia, bem como de organismos das respetivas tutelas que poderão vir a ser envolvidos na aplicação da futura legislação (e.g., APA e ASAE)».

---

<sup>6</sup> Vide artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, e artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro.

### PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A relatora do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de «*elaboração facultativa*» conforme o 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 3 de março de 2020, aprova a seguinte parecer:

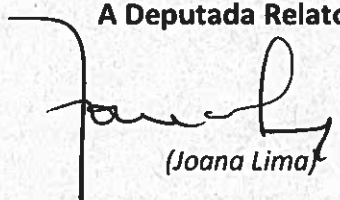
1. O Projeto de Lei n.º 12/XIV/1.ª, da autoria do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, visa aprovar medidas com vista à redução de embalagens supérfluas em superfícies comerciais.
2. A iniciativa legislativa em análise no presente Parecer reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser apreciadas e votadas 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 29 de novembro de 2019 e elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 3 de março de 2020.

A Deputada Relatora,



(Joana Lima)

O Presidente da Comissão,



(José Maria Cardoso)