



PÚBLICO E ENERGIA E RECURSOS NATURAIS

Lei de Bases do Clima

Introdução

Foi publicada, no passado dia 31 de dezembro de 2021, a nova Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro), que revoga a Lei n.º 93/2001, de 20 de agosto, e vem estabelecer os princípios orientadores da política e da governação climática, introduzindo metas e prevendo instrumentos orientados para o combate às alterações climáticas, descarbonização da economia e desenvolvimento sustentável.

A Lei de Bases do Clima é um diploma transversal e programático, com reflexo em variados setores, desde a indústria energética, à construção até à agricultura e pescas, passando pelos ativos financeiros e fiscalidade verde. Assim, embora estabeleça já um conjunto de metas específicas, o mesmo deverá ainda ser concretizado num conjunto de outros diplomas. Este novo diploma também reforça e enquadra outros instrumentos normativos vigentes em matéria climática, nomeadamente a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAA) 2020¹, o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050², o Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030)^{3/4}, e o Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC)⁵, condensando as orientações para a política climática portuguesa, com o objetivo de atingir a neutralidade carbónica do país.

Esta nova lei lança as bases da política do clima, assentes na urgência do combate às alterações climáticas e reconhece a situação de emergência climática⁶.

Entra em vigor a 1 de fevereiro de 2022.

"O grande objetivo é alcançar a neutralidade climática até 2050, encontrando-se em estudo a possibilidade de antecipar esta meta até 2045."

1 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho, tendo a sua vigência sido prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho.

2 Aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho.

3 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho.

4 [Nota Informativa PLMJ de 16 de julho de 2021](#).

5 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2019, de 2 de agosto.

6 A Lei refere que este reconhecimento da situação de emergência climática não constitui uma declaração de estado de emergência do artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa.

1. Objetivo da política climática

O grande objetivo é alcançar o equilíbrio ecológico e a neutralidade em gases de efeito de estufa até 2050⁷ (isto é, um balanço neutro entre emissões de gases de efeito de estufa e o sequestro destes gases pelos diversos sumidouros), tendo em conta as seguintes metas de redução das emissões desses gases, por referência aos valores de 2005, definidas pela nova lei:

- Redução de, pelo menos, 55% até 2030;
- Redução de, pelo menos, 65% a 75% até 2040;
- Redução de pelo menos, 90% até 2050.

Para tanto, são traçados objetivos da política do clima, entre os quais se destacam o de promover a economia circular através do uso sustentável dos recursos (em especial os energéticos), o de desenvolver e reforçar os atuais sumidouros e demais serviços de sequestro de carbono, o de promover o aproveitamento das energias renováveis e a sua integração no sistema elétrico nacional, o de dinamizar o financiamento sustentável e o de garantir que todas as medidas legislativas e investimentos públicos de maior envergadura sejam avaliados estrategicamente para cumprir o desiderato fundamental da prossecução de um desenvolvimento sustentável, alinhado com os princípios ora consagrados na política do clima.

2. Aspetos setoriais

São definidos os “*Instrumentos de política setorial do clima*” que preveem medidas e metas setoriais. Em concreto, e a título exemplificativo:

- Relativamente aos **transportes**, a par da previsão do desenvolvimento de medidas destinadas a promover a mobilidade sustentável, fixa-se o ano de 2035 como data de referência para o fim da comercialização em Portugal de novos veículos ligeiros movidos exclusivamente a combustíveis fósseis;
- No âmbito da **política de materiais e consumo**, estabelece-se que o desenho dos produtos, das embalagens, das infraestruturas e dos edifícios deve obedecer a uma lógica de design ecológico (*ecodesign*) e, quanto a **resíduos**, fica o Estado obrigado a adotar um modelo de recolha e valorização de biorresíduos e, até 2025, sistemas de incentivo e de tara retornável de resíduos de embalagens, recuperando eficazmente as embalagens de plástico dos resíduos urbanos;
- Quanto à **cadeia agroalimentar**, prevê-se a promoção da descarbonização da agricultura, da pesca e da aquicultura, e o incentivo de hábitos alimentares sustentáveis e saudáveis, com redução do desperdício alimentar;

"A economia circular é reconhecida como o eixo fundamental da descarbonização."

⁷ Meta esta que vinha já definida no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho.

- Tendo em vista o **sequestro de carbono**, prevê-se a promoção de medidas direcionadas para a floresta e o oceano tendo em vista reforçar a sua capacidade de sumidouros de carbono naturais. No que respeita à floresta, prevê-se a promoção da sua sustentabilidade e resiliência, designadamente através da manutenção e incorporação da biomassa florestal residual nos solos e a promoção de culturas florestais mais sustentáveis e resilientes, tais como as autóctones, as quercíneas e as folhosas.

"No âmbito do desenvolvimento de uma economia azul sustentável, prevê-se o estímulo à produção elétrica através de energias oceânicas e em alto mar."

Em especial, o setor energético:

Neste setor, está prevista a descarbonização do sistema electroprodutor, proibindo se a utilização de carvão para produção de energia elétrica a partir de 2021, e de gás natural de origem fóssil para produção de energia elétrica a partir de 2040, desde que garantida a segurança de abastecimento.

A par da descarbonização, é reafirmada uma política de produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis, com enfoque, também, nas vertentes da produção descentralizada e da eficiência energética.

A biomassa é objeto de atenção especial no diploma. Prevê-se, em especial:

- A certificação da origem de biomassa florestal residual e a regular fiscalização da natureza da biomassa utilizada para a produção elétrica;
- A interdição do recurso a madeira de qualidade, biomassa de culturas energéticas e biomassa residual procedentes de territórios longínquos para a produção de energia a partir de biomassa.

Aposta-se também no mar como espaço privilegiado de aproveitamento de energias de fontes renováveis para a produção elétrica.

Finalmente, o Estado promove a substituição de combustíveis, em particular dos combustíveis fósseis, como fonte de energia, por fornecimento elétrico ou gases renováveis (restringindo, a partir de 1 de janeiro de 2022, a produção e comercialização de combustíveis ou biocombustíveis que contenham óleo de palma ou outras culturas alimentares insustentáveis), e, em matéria de prospeção e exploração de hidrocarbonetos, proíbe a outorga de novas concessões de prospeção ou exploração de hidrocarbonetos no território nacional.

"A biomassa é objeto de atenção especial, prevendo-se: (i) a certificação da origem de biomassa florestal residual e a regular fiscalização da natureza da biomassa utilizada para a produção elétrica; (ii) a interdição do recurso a madeira de qualidade, biomassa de culturas energéticas e biomassa residual procedentes de territórios longínquos para a produção de energia a partir de biomassa."

3. Os operadores económicos e as alterações climáticas

A nova lei convoca e vincula os operadores económicos a contribuírem para alcançar os objetivos nela traçados. Assim:

- As sociedades ficam obrigadas, no seu governo societário, a considerar as alterações climáticas nos processos de decisão, incorporando uma análise de risco climático;
- As sociedades devem avaliar, em relação a cada exercício anual, a exposição às alterações climáticas do impacte carbónico da sua atividade e funcionamento, integrando esta avaliação nos respetivos relatórios de gestão;
- As sociedades podem definir um orçamento de carbono, estabelecendo um limite máximo total de emissões de gases de efeito de estufa que considere as metas previstas na presente lei;

"Os relatórios de gestão das sociedades devem integrar uma avaliação da exposição às alterações climáticas do impacte carbónico da sua atividade e funcionamento."

"A não consideração nas decisões de financiamento do risco climático e do impacte climático no curto, médio e longo prazos é considerada uma violação dos deveres fiduciários."

- Os agentes económicos e financeiros, públicos ou privados, devem ter em conta o "risco climático" e o "impacte climático", estabelecendo a nova lei que a sua não consideração no curto, médio e longo prazos é uma violação dos deveres fiduciários;
- Prevê-se a criação de um sistema de certificação sobre a pegada ecológica ou carbónica dos bens e serviços.

4. Instrumentos da política do clima

A nova lei cria um conjunto de instrumentos da política climática com naturezas diversas, funções e âmbitos específicos, agrupados nas seguintes categorias: planeamento e avaliação; económicos e financeiros; política setorial do clima (já acima apresentados, ponto 2.). Apresentam-se de seguida um elenco não exaustivo das medidas inseridas nesses instrumentos.

Instrumentos de planeamento:

- De âmbito nacional

De mitigação:

- i) Metas nacionais de redução de emissões de gases de efeito de estufa, a definir pela Assembleia da República para um horizonte de 30 anos;
- ii) Metas setoriais de redução de emissões de gases de efeito de estufa, a elaborar pelo Estado;

iii) A cargo do Governo, ficam a estratégia de longo prazo (30 anos), os orçamentos de carbono e o PNEC⁸ e, ainda, os planos setoriais de mitigação das alterações climáticas, devendo estes últimos ser aprovados até ao final de 2023, para um período de 5 anos.

De adaptação:

- i) A ENAAC⁹, a apresentar na Assembleia da República pelo Governo, e que vigora por um período de 10 anos;
- ii) Planos setoriais de adaptação às alterações climáticas (para o território, geografia e meio natural, infraestruturas, equipamentos e meio construído e atividades económicas, sociais e culturais), que devem ser aprovados pelo Governo até ao final de 2023.

o **De âmbito local:**

Embora não sejam expressamente incluídos no capítulo relativo aos instrumentos de planeamento e de avaliação, devem também ser tidos em conta, neste âmbito:

- i) Os planos municipais de ação climática, a aprovar em assembleia municipal até 24 meses após a entrada em vigor desta lei;
- ii) Os planos regionais de ação climática, a aprovar pelos conselhos regionais das comissões de coordenação e desenvolvimento regional;
- iii) As políticas climáticas comuns a definir pelas comunidades intermunicipais e pelas áreas metropolitanas para os respetivos territórios.

Instrumentos de avaliação:

- o Inventário nacional de emissões de gases de efeito de estufa;
- o A cargo do Governo, o relatório anual sobre o estado de execução dos instrumentos de planeamento e sobre as políticas e medidas em matéria de gases de efeito de estufa, bem como o progresso alcançado em matéria de emissões nacionais de gases de efeito de estufa por fontes e remoções por sumidouros, e sobre as ações de adaptação às alterações climáticas;
- o Relatório anual sobre a utilização das receitas geradas através do leilão de licenças de emissão, a elaborar pelo Governo;
- o Avaliação de impacto das iniciativas legislativas no equilíbrio climático, também sob a responsabilidade do Governo.

⁸ Conforme já mencionado, hoje encontra-se em vigor o PNEC 2030, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho.

⁹ Estando atualmente em vigor a ENAAC 2020, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho, tendo a sua vigência sido prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 julho.

Instrumentos económicos e financeiros:

Dos quais se destacam, no âmbito do processo orçamental e da fiscalidade verde:

- A previsão de uma dotação orçamental para fins de política climática consolidada numa conta do Orçamento do Estado;
- O IRS Verde, que consiste na criação de uma categoria de deduções fiscais que beneficie os sujeitos passivos que adquiram, consumam ou utilizem bens e serviços ambientalmente sustentáveis;
- A sujeição dos produtos petrolíferos e energéticos a um preço de carbono que abranja as emissões totais de gases de efeito de estufa na sua produção e consumo;
- A existência de um instrumento financeiro na dependência do membro do Governo responsável pela área das alterações climáticas, tendo em vista o apoio de políticas climáticas¹⁰.

"Prevê-se a criação do IRS Verde e a adoção de um sistema de benefícios fiscais ou financeiros para quem evidencie uma redução no consumo de energia e uma poupança no consumo de água."

No âmbito do financiamento sustentável:

- Estabelece-se um conjunto de princípios de financiamento sustentável orientadores da atividade de gestão financeira, de apoio à capitalização e à contratação de empréstimos;
- Determina-se que a falta de transparência ou a não partilha de informação relativa à consideração do risco climático e impacto climático nas decisões de financiamento é considerada uma venda inadequada, nos termos da regulação dos mercados de instrumentos financeiros;
- Também se determina que a análise de risco, designadamente na intermediação financeira, deve considerar o risco climático e o impacto climático das atividades que procuram financiamento.

No âmbito do investimento público e compras públicas:

- Garantia do Estado de que, de forma progressiva até 2030, todo o património público respeita os princípios da taxonomia sobre atividades ambientalmente sustentáveis da União Europeia e, bem assim, o desinvestimento de participações em sociedades ou atividades que não cumpram aqueles princípios;
- Preferência no financiamento de projetos, contratação de serviços ou concessão de serviços públicos, de forma exclusiva ou parcial, que cumpram os princípios da taxonomia sobre atividades ambientalmente sustentáveis da União Europeia;

¹⁰ Que tudo indica ser o Fundo Ambiental, criado pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto.

- Os investimentos públicos de maior envergadura passam a estar sujeitos a uma avaliação estratégica que verse sobre os riscos associados às alterações climáticas nas decisões de planeamento e de investimento económico nacional e setorial;
- Aprovação e implementação de programas de descarbonização.

5. Direitos e deveres climáticos

- Numa perspetiva mais subjetiva da questão das alterações climáticas, a nova lei procede à enunciação dos direitos e deveres climáticos, nomeadamente do direito dos cidadãos ao equilíbrio climático que consiste no direito de defesa contra os impactos das alterações climáticas, bem como no poder de exigir das entidades públicas e privadas o cumprimento dos deveres e das obrigações a que estes se encontrem vinculados em matéria climática.

"A nova lei estabelece que todos têm direito ao equilíbrio climático, que, na verdade, assume a forma de um direito-dever ao equilíbrio climático."

- Além do direito ao equilíbrio climático, são também previstos direitos em matéria climática, designadamente o direito a promover a prevenção, a cessação e a reparação de riscos para o equilíbrio climático e o direito a pedir a cessação imediata da atividade causadora de ameaça ou dano ao equilíbrio climático e, ainda, prerrogativas procedimentais.
- Paralelamente ao reconhecimento destes direitos, estabelece-se o dever de proteger, preservar, respeitar e assegurar a salvaguarda do equilíbrio climático, contribuindo para mitigar as alterações climáticas. Destarte, o direito ao equilíbrio climático assume a forma de um direito-dever ao equilíbrio climático, à semelhança do que já sucede no seio da Constituição da República Portuguesa com o direito-dever ao ambiente.
- Simultaneamente, os cidadãos são reconhecidos como sujeitos da ação climática¹¹, tendo o direito de participar nos processos de elaboração e revisão dos instrumentos da política climática, e a quem se procura assegurar o acesso fácil a informação clara e sistematizada. Para o efeito, projeta-se a criação do Portal da ação climática, que deverá estar operacional no prazo de um ano após a entrada em vigor desta nova lei, enquanto ferramenta digital pública, gratuita e acessível através da Internet que permitir aos cidadãos e à sociedade civil participar na ação climática.

6. Responsabilidade e quadro sancionatório

- A Lei estabelece que as ações e omissões danosas que acelerem ou contribuam para as alterações climáticas são geradoras de responsabilidade.
- Prevê-se a definição em diploma próprio, um regime contraordenacional como instrumento dissuasor e sancionatório de ações e omissões lesivas para o clima, de práticas violadoras das disposições legais e regulamentares relativas ao clima e da utilização indevida ou abusiva dos recursos naturais.

¹¹ São também sujeitos da ação climática o Estado, os institutos públicos, as empresas públicas, as regiões autónomas, as autarquias locais e respetivas associações públicas, o Conselho para a Ação Climática, as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica, as organizações não governamentais de ambiente, centros e grupos de investigação e reflexão, e outras organizações não governamentais, associações ou entidades da sociedade civil, as empresas privadas e outras entidades de direito privado.

"No que tange a definição da política climática, o direito dos cidadãos à informação e à participação no âmbito de instrumentos de planeamento e decisões em matéria ambiental é aprofundado com a previsão da obrigação de organização de sessões de esclarecimento e debate, a par das consultas públicas."

7. Outros destaques

- Dever de o Governo defender o reconhecimento do clima estável como Património Comum da Humanidade pela Organização das Nações Unidas¹².
- Criação do Conselho para a Ação Climática, enquanto órgão especializado em matérias climáticas, dotado de funções consultivas, devendo emitir parecer sobre o Orçamento do Estado e pronunciar-se, quer sobre a forma de pareceres, quer de recomendações, sobre a descarbonização da economia em diferentes contextos. Os seus membros incluem, obrigatoriamente, um cidadão jovem residente em Portugal.
- Incorporação de conceitos novos ou desenvolvimento de conceitos recentemente introduzidos em instrumentos normativos relacionados com o tema das alterações climáticas:
 - i) Justiça climática: Surge, agora, como objetivo da política do clima a garantia de justiça climática, assegurando a proteção das comunidades mais vulneráveis à crise climática, o respeito pelos direitos humanos, a igualdade e os direitos coletivos sobre os bens comuns.
 - ii) Segurança climática: Associada à prevenção e mitigação das consequências das alterações climáticas na ordem, segurança e tranquilidade públicas, na integridade das pessoas e bens e no regular exercício dos direitos, liberdades e garantias, esta conceção integra a segurança climática, a segurança energética, a segurança sanitária e a segurança alimentar e nutricional.
 - iii) Saúde ambiental: associada à saúde pública, como uma matéria que deve ser objeto de avaliação do risco de surgimento de novas doenças ou o agravamento da incidência de doenças em resultado das alterações climáticas, no âmbito da elaboração de planos de atuação, prevenção e contingência perante fenómenos climáticos extremos.
 - iv) Refugiado climático: no âmbito da política externa climática, o Governo deve defender ativamente a definição deste conceito, seu estatuto e reconhecimento. ■

¹² Em conformidade com a Resolução da Assembleia da República n.º 324/2021, de 16 de dezembro.