VOLTA TRÁS

A AÇÃO CLIMÁTICA EM TEMPOS DE INCERTEZA

POLICY PAPER SOBRE A LEI DE BASES DO CLIMA E A DIRETIVA DA UE SOBRE DEVER DE DILIGÊNCIA DAS EMPRESAS SOBRE SUSTENTABILIDADE

FEC

oikos
cooperação e desenvolvimento

CAMÕES
INSTITUTO
DA COOPERAÇÃO
E DA LÍNGUA
PORTUGAL
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

FICHA TÉCNICA

Título: A Ação Climática em Tempos de Incerteza: Estudo sobre a Lei de Bases do Clima e a Diretiva da UE sobre Dever de Diligência das Empresas sobre Sustentabilidade

Coordenação: FEC – Fundação Fé e Cooperação e Oikos – Cooperação para o Desenvolvimento

Redação/Texto: Noémia Pizarro

Revisão: Catarina António (FEC) e José Luís Monteiro (Oikos)

Design gráfico e paginação: Diogo Lencastre

Edição: FEC – Fundação Fé e Cooperação e Oikos – Cooperação para o Desenvolvimento

Local de edição: Lisboa

Data de edição: Junho de 2026

Impressão: Negócios Artes Gráficas, Lda.

Tiragem: 150 exemplares

Depósito legal: 568751/26

Copyright © FEC – Fundação Fé e Cooperação | OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento, 2026

Este estudo foi elaborado no âmbito do projeto Volta Atrás! Repensar o Consumo, pelas Pessoas e pelo Planeta, implementado pela FEC – Fundação Fé e Cooperação e a OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento, cofinanciado pelo Camões, I.P.

O projeto consciencializa e promove o pensamento crítico sobre os padrões de consumo e a ação climática, reforçando o valor da coerência entre a ambição normativa e a implementação efetiva das políticas climáticas como eixo central do Desenvolvimento Sustentável.

As opiniões veiculadas no estudo são da responsabilidade exclusiva do/a autor/a, não exprimindo posições institucionais nem vinculando qualquer instituição.

Porque defendemos a igualdade de género como um valor intrínseco aos Direitos Humanos, onde se lê "o" deve ler-se também "a" sempre que aplicável, de forma a garantir o respeito pela igualdade de género também na escrita.

Pode copiar, fazer download ou imprimir os conteúdos desta publicação (utilize papel certificado ou reciclado). Pode utilizar trechos desta publicação nos seus documentos, apresentações, blogs e website desde que mencione a fonte.

www.fecongd.org/project/volta-atras/

ÍNDICE

Lista de Acrónimos . . . 5

Resumo Executivo . . . 7

1. Introdução: A ação climática em tempos de incerteza . . . 9

1.1. Objetivos e metodologia do estudo . . . 10

2. Um contexto anti climático . . . 12

2.1. Contexto global . . . 12

2.2. Contexto europeu . . . 13

2.3. Contexto nacional . . . 14

3. Lei de Bases do Clima: um edifício inacabado . . . 16

3.1. Ambição e desafios . . . 16

3.2. Estado de implementação . . . 17

3.2.1. Uma governação climática fragmentada . . . 19

3.2.1.1. O Conselho de Ação Climática . . . 19

3.2.1.2. CIAC: Quem supervisiona, realmente, a implementação da lei do clima? . . . 20

3.2.1.3. A Agência para o Clima (ApC) . . . 20

3.2.1.4. (Des)Apropriação local: desafios a nível municipal e regional . . . 21

3.2.2. Transparência, participação e escrutínio . . . 22

3.2.2.1. O Portal de Ação Climática . . . 22

3.2.2.2. Avaliação de Impacte Climático . . . 23

3.2.2.3. Monitorização e acompanhamento . . . 23

3.2.2.4. Processo Orçamental . . . 23

3.2.3. Um planeamento desordenado . . . 24

3.2.3.1. Instrumentos de política setorial . . . 24

3.2.3.2. Mitigação e Adaptação . . . 25

3.2.3.3. Financiamento sustentável . . . 27

3.3. Conclusão . . . 28

4. A Diretiva Dever de Diligência das Empresas sobre Sustentabilidade da UE . . . 30

4.1. Deveres e âmbito de aplicação da CSDDD . . . 31

4.2. O Pacote Omnibus I e a viragem política . . . 31

4.3. O que mudou: simplificação ou retrocesso? . . . 32

4.4. Conclusão: o problema fundamental . . . 33

5. Conclusões e Recomendações 35

5.1. Assumir o risco climático como risco de segurança humana, transversal às políticas públicas . . 35

5.2. Transição energética, sim, mas transparente, participada e socialmente justa na distribuição de encargos 36

5.3. Implantar a Lei de Bases do Clima no território e nas instituições 37

5.4. Reforçar a cooperação para o desenvolvimento em matéria climática - afirmar Portugal como ator ativo na diplomacia climática internacional 37

5.5. Promover a liderança estratégica da UE em matéria de sustentabilidade corporativa 39

6. Bibliografia, Fontes e Recursos úteis 41

7. Anexo - Posições de atores não governamentais sobre governação climática 45

LISTA DE ACRÓNIMOS

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

ApC – Agência para o Clima

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

BAM – Belém Action Mechanism (Mecanismo de Ação de Belém)

CAC – Conselho para a Ação Climática

CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism (Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço)

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CELE – Comércio Europeu de Licenças de Emissão

CIAC – Comissão Interministerial para a Ação Climática

COP30 – 30ª Conferência das Partes, no âmbito da Convenção-Quadro da ONU sobre Alterações Climáticas (UNFCCC ou CQNUMC)

CSDDD – Corporate Sustainability Due Diligence Directive (Diretiva da UE relativa ao Dever de Diligência das Empresas sobre Sustentabilidade)

CSRD – Corporate Sustainability Reporting Directive (Diretiva da UE relativa ao Relato de Sustentabilidade das Empresas)

DR – Diário da República

ECO.AP – Programa de Eficiência de Recursos e de Descarbonização na Administração Pública

EEA – European Environment Agency

ENAAC – Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas

ESG – Environmental, Social and Governance (Fatores Ambientais, Sociais e de Governação)

GEE – Gases com Efeito de Estufa

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

LBC – Lei de Bases do Clima

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas

OE – Orçamento do Estado

ONG / ONGA – Organização Não Governamental / Ambiental

ONU – Organização das Nações Unidas

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PME – Pequenas e Médias Empresas

PMAC – Plano Municipal de Ação Climática

PNEC – Plano Nacional Energia e Clima

PRAC – Plano Regional de Ação Climática

RNA2100 – Roteiro Nacional de Adaptação 2100

RNC – Roteiro para a Neutralidade Carbónica

SFDR – Sustainable Finance Disclosure Regulation (Regulamento sobre a divulgação de informações sobre sustentabilidade no setor dos serviços financeiros)

SNIERPA – Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos

SPeM – Sistema Nacional para Políticas e Medidas

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas)

USAID – United States Agency for International Development (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)

WWA – World Weather Attribution

RESUMO EXECUTIVO

Num contexto internacional marcado pela instabilidade geopolítica e pelo enfraquecimento da cooperação climática multilateral, este estudo analisa dois instrumentos relevantes para fazer face a esses desafios: a implementação da Lei de Bases do Clima (LBC) em Portugal e a Diretiva da União Europeia relativa ao Dever de Diligência das Empresas em matéria de Sustentabilidade (CSDDD).

Apesar de um quadro legal ambicioso e reconhecido internacionalmente, quatro anos após a entrada em vigor da Lei de Bases do Clima, a sua implementação revela atrasos e fragilidades significativas. Sem prejuízo dos avanços registados nalgumas áreas, observa-se um desfasamento entre a ambição normativa e a capacidade efetiva de implementação das políticas climáticas, tanto a nível central como territorial e setorial.

O estudo identifica problemas no plano da governação climática, do planeamento, da monitorização e da transparência. Órgãos previstos na LBC permanecem inoperacionais ou com um funcionamento incipiente, enquanto vários instrumentos estratégicos fundamentais estão atrasados ou incompletos. A nível territorial, a implementação desigual dos planos regionais e municipais de ação climática pode comprometer a eficácia da resposta às comunidades.

No domínio do planeamento e acompanhamento da política climática, observam-se dificuldades de coordenação institucional, desarticulação entre instrumentos estratégicos e insuficiente previsibilidade na definição de metas e medidas. A ausência de vários relatórios obrigatórios e as limitações do Portal da Ação Climática dificultam o escrutínio público e a monitorização da implementação da LBC pelo Parlamento, pelas autarquias, pela academia e pela sociedade civil.

Estes desafios refletem deficiências estruturais do modelo de governação pública em Portugal, relacionadas com a coordenação política, capacidade técnica, estabilidade das políticas públicas e incorporação de lições aprendidas no desenho e avaliação de instrumentos de planeamento, prevenção e acompanhamento. Num domínio particularmente complexo e transversal como a ação climática, essas fragilidades prejudicam a capacidade de resposta do Estado e a construção de políticas públicas consistentes, transparentes e socialmente legitimadas. Existe o risco de perder a confiança dos portugueses na política climática nacional, num momento em que muitos consideram que as medidas relacionadas com a transição para uma economia verde não são explicadas com suficiente clareza.

No plano europeu, o debate em torno da Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade e de outras iniciativas regulatórias da UE nesta matéria traduz a tensão atual entre a ambição climática da Europa e a perda de competitividade económica. A flexibilização atual de algumas obrigações ambientais e de diligência das empresas arrisca comprometer a liderança europeia em matéria climática, sustentabilidade empresarial e proteção dos direitos humanos.

O estudo defende que a simplificação regulatória não deve traduzir-se numa redução dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu, mas antes na redução de duplicações e numa maior harmonização e previsibilidade das regras aplicáveis. Os deveres de reporte, transparência e diligência não são meros encargos burocráticos para as empresas, mas instrumentos importantes para a gestão de riscos, a estabilidade financeira das próprias empresas, e para a credibilidade da transição sustentável da UE.

Com base neste diagnóstico, o estudo apresenta um conjunto de recomendações organizadas em cinco eixos estratégicos:

- reforçar a integração do risco climático nas políticas públicas e no planeamento do Estado, tornando obrigatório o planeamento baseado em cenários extremos.
- assegurar uma transição energética transparente, participada e socialmente justa, combinando os instrumentos climáticos com políticas de habitação, saúde e combate à pobreza energética, e apostando numa estratégia de literacia e comunicação climática nacional.

- consolidar a governação climática prevista na LBC, concluir o planeamento de mitigação e adaptação e acelerar a implementação territorial da lei, criando um sistema nacional integrado de monitorização e avaliação da ação climática.
- reforçar a cooperação climática para o desenvolvimento e afirmar Portugal como ator ativo na diplomacia internacional nesta área, duplicando o financiamento climático público, tornando-o previsível, mensurável e com impactos concretos na vida das pessoas e comunidades dos países parceiros.
- promover uma liderança europeia assente numa sustentabilidade corporativa exigente, mas operacionalmente eficaz; em Portugal, criar instrumentos para apoiar as empresas a cumprir os deveres de diligência impostos pelo novo quadro regulatório europeu.

O estudo conclui que Portugal dispõe de condições para afirmar uma liderança climática internacional credível, mas que isso exige uma mudança de paradigma: passar de uma lógica predominantemente reativa e fragmentada para uma estratégia de governação climática mais integrada, participada e internacionalmente coerente, capaz de articular ação climática, direitos humanos, cooperação para o desenvolvimento e proteção das populações mais vulneráveis aos impactos climáticos.

1. INTRODUÇÃO: A AÇÃO CLIMÁTICA EM TEMPOS DE INCERTEZA

Segundo o Programa europeu Coopérnico, o ano de 2025 foi o terceiro ano mais quente de sempre, apenas ligeiramente mais frio do que os anos de 2023 e de 2024 - este o mais quente de sempre desde que há registos, e o primeiro em que a temperatura média (1,6ºC) ultrapassou claramente os 1,5°C acima do nível pré-industrial. Os eventos mais mortíferos de 2025 foram as ondas de calor, com estimativas que apontam para 24.400 mortes numa única vaga de calor na Europa. Segundo as Nações Unidas, a temperatura global da superfície terrestre aumentou mais rapidamente desde 1970 do que em qualquer outro período de 50 anos nos últimos 2000 anos, pelo menos.

O Relatório de Riscos Globais de 2026, do World Economic Forum, alerta para que os eventos climáticos extremos são o principal risco global a longo prazo (dez anos). Portugal, devido às suas características geográficas, encontra-se entre os países europeus com maior vulnerabilidade às alterações climáticas, com destaque para os efeitos das secas, ondas de calor, inundações e cheias (ENAAC2030[1]).

Tudo isto poderá parecer irrelevante para um observador mais distraído - porquê tanta inquietação por causa de 1 grau a mais ou a menos à face da Terra? A verdade é que cada fração de grau de aquecimento conta e tem consequências importantes. É consensual entre as agências especializadas que cada aumento adicional do aquecimento global faz aumentar os riscos e torna as mudanças mais extremas. O relatório ambiental da UE, de 2025, refere uma "tripla crise", que combina alterações climáticas, perda de biodiversidade e poluição (EEA 2025).

As consequências de um aquecimento desta grandeza são uma ameaça séria à nossa vida. Em todo o mundo ocorreram, nos últimos anos, eventos climáticos extremos, que causaram mortes e perturbaram os meios de suporte da vida. Estes eventos têm efeitos sistémicos e atuam como um multiplicador de riscos, podendo exacerbar as crises existentes e atuar em cascata, potencialmente propagando-se de uma região a outra, e colocando desafios que afetam sociedades inteiras, nomeadamente, ao nível da saúde pública, da agricultura, biodiversidade e de todo o sistema económico. As secas, por exemplo, aumentam as tempestades de poeira, de areia e os incêndios florestais, que, por sua vez, geram níveis perigosos de poluição aérea.

Esses impactos são sentidos de forma mais aguda em países de rendimento baixo e médio, onde muitas vezes a má governação e a falta de infraestruturas de serviços básicos, de saúde e educação, acentuam a pobreza (EEA 2025).

Na nossa região, a Agência Europeia do Ambiente alerta para que a Europa é o continente com o aquecimento mais rápido do planeta. Entre 1980 e 2023, mais de 240.000 pessoas morreram em consequência de eventos extremos relacionados com o clima nos 27 Estados-membros, que trouxeram prejuízos avaliados em 738 mil milhões de euros naquele período (EEA 2025). Numa análise à onda de calor que atingiu a Europa em 2025, divulgada pela iniciativa World Weather Attribution (WWA), é citado um estudo que estimou que, em 854 cidades europeias, houve 24 404 mortes em excesso devido ao calor durante o verão desse ano, estimando-se que cerca de 68 % sejam atribuíveis às alterações climáticas. Em Lisboa, a vaga de calor foi a causa de 84 mortes em excesso (Barnes *et al.*, 2025).

Na Europa, em particular, no Sul, este tipo de eventos é agravado por fatores principais de risco, como cheias fluviais e pluviais, degradação dos ecossistemas costeiro e marítimo, calor e perda de biodiversidade devido a incêndios (EEA 2024:328-329). As tempestades que assolaram Portugal em fevereiro deste ano são um exemplo evidente de como eventos extremos desta natureza podem comprometer a seguran-

[1] Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2030, em análise após consulta pública.

ça energética, hídrica e alimentar, perturbar infraestruturas críticas e desestabilizar a vida das populações, afetando a sua saúde e estabilidade económica, social e laboral, particularmente, de pessoas vulneráveis.

Estes fenómenos ocorrem num contexto geopolítico particularmente desafiante. O recurso à coerção económica e militar pelas maiores potências mundiais para prosseguirem interesses próprios põe em causa os princípios e regras em que assenta a ordem internacional pós-1945. A conflitualidade global está a aumentar. Os países doadores tradicionais enfrentam pressões económicas, populismo, campanhas de desinformação e uma realidade geopolítica e geoeconómica muito competitiva. Como resultado, a definição de interesse nacional pelos governos restringe-se cada vez mais à competitividade económica e à proteção contra ameaças imediatas à segurança, deixando para trás os princípios que norteiam as políticas de ajuda ao desenvolvimento, como a solidariedade global, o multilateralismo e o desenvolvimento sustentável.

Saber como será preenchido este vazio permanece, para já, uma incógnita.

1.1. OBJETIVOS E METODOLOGIA DO ESTUDO

Tendo em conta este contexto, é muito importante avaliar se as respostas políticas que estão a ser desenhadas ao nível nacional e europeu são efetivamente capazes de responder aos enormes desafios identificados.

Este estudo procura avaliar em que medida dois importantes instrumentos adotados nos últimos anos em matéria climática — a Lei de Bases do Clima (LBC), aprovada em Portugal, em 31 de dezembro de 2021, e a Diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade (conhecida pela sigla em inglês, CSDDD), aprovada pela UE em 2024 e revista em fevereiro de 2026 - estão a ser efetivamente traduzidos em políticas públicas e mecanismos institucionais e de implementação eficazes.

Partilhando os objetivos comuns de promover um desenvolvimento sustentável e garantir a transição para uma economia com impacto neutro no clima, tal como previsto no Pacto Ecológico Europeu e noutros compromissos internacionais, a Lei de Bases do Clima estabelece o quadro de orientação geral para a ação climática em Portugal, enquanto a CSDDD é um instrumento que as empresas na UE devem usar para alcançar aquele objetivo, através da identificação e mitigação de riscos sociais e ambientais, e integrando a sustentabilidade nas suas operações e cadeias de valor.

No entanto, apesar da Lei de Bases do Clima ser considerada uma lei pioneira, volvidos mais de 4 anos desde a sua aprovação, a implementação no terreno é claramente insuficiente. A par disto, em fevereiro de 2026, o início da implementação da Diretiva da UE relativa ao dever de diligência das empresas foi adiado, numa decisão tão significativa quanto contestada, que se analisa neste estudo, e que reflete a preocupação da UE com a perda de competitividade económica face às grandes alterações geopolíticas e económicas globais em curso.

Promovido pela FEC e pela OIKOS no âmbito do projeto "Volta Atrás! Repensar o Consumo, pelas Pessoas e pelo Planeta", o objetivo central do estudo é avaliar o grau de alinhamento entre a ambição normativa e a capacidade de implementação, identificando progressos, atrasos, lacunas ao nível da governação, incoerências regulatórias e obstáculos institucionais que poderão condicionar a eficácia da ação climática.

O estudo tem como objetivos específicos:

- avaliar o estado de implementação da Lei de Bases do Clima (LBC) em Portugal;
- analisar a evolução recente do quadro regulatório europeu em matéria de sustentabilidade empresarial, com especial incidência sobre a CSDDD;
- identificar fatores institucionais, políticos e administrativos que dificultam o cumprimento dos compromissos climáticos;
- contribuir para o debate público e para ações de *advocacy* assentes em fontes credíveis e verificáveis;
- servir como recurso útil para apoiar decisores e outros atores das políticas públicas do clima a adequarem opções de política e estratégias de implementação ao atual contexto em forte mudança.

O resultado esperado é uma legislação mais eficaz e adaptada a mitigar os impactos humanos, sociais e ambientais das alterações climáticas, bem como reforçar a resiliência nacional para combater este que é um dos maiores desafios do nosso século.

Metodologia

A avaliação da implementação da LBC incide sobre o período compreendido entre a sua aprovação, 31 de dezembro de 2021, e 31 de março de 2026, data de conclusão da análise empírica para o estudo. A análise da Diretiva CSDDD situou-se entre a data da sua aprovação, 13 de junho de 2024, e a data da sua revisão legal, em 24 de fevereiro de 2026. Sempre que relevante, foram também considerados antecedentes normativos e estratégicos, bem como desenvolvimentos internacionais recentes indispensáveis à contextualização destes instrumentos.

O estudo assenta numa metodologia qualitativa de análise documental, complementada por uma entrevista e a recolha seletiva de informação empírica e consulta de posições de *stakeholders* (ou partes interessadas) relevantes. Foram analisados, entre outros: diplomas legais e regulamentares, nacionais e europeus, publicados no Diário da República (DR), no Jornal Oficial da União Europeia (JO) e noutras páginas oficiais; documentos estratégicos nacionais e europeus em matéria climática; documentos de política pública nacional; relatórios e posições de think tanks, organizações internacionais, e organizações da sociedade civil, nacionais e da UE; inquéritos e sondagens de opinião; documentos, relatórios e posições de instituições europeias e de entidades públicas nacionais; artigos de imprensa especializada e fontes jornalísticas de referência, utilizados, sobretudo, para o acompanhamento factual de evoluções recentes.

Os *stakeholders* considerados no estudo foram selecionados segundo critérios de relevância face aos instrumentos analisados: responsabilidade direta na formulação e implementação das políticas analisadas; papel na governação multinível da ação climática; papel na sociedade civil, em Portugal e na UE; função de acompanhamento e escrutínio das políticas climáticas; e participação reconhecida no debate público e académico sobre clima e ambiente. Com estes critérios, foram privilegiadas as posições de atores como o governo e partidos políticos nacionais, responsáveis por agências e entidades públicas, representantes do poder local, responsáveis e membros de organizações e redes de organizações não governamentais (de ambiente, desenvolvimento ou direitos humanos), especialistas e técnicos, na academia, em *think tanks* e noutros fóruns relevantes. Foi também dada voz à opinião pública nacional e da UE.

2. UM CONTEXTO ANTI CLIMÁTICO

2.1. CONTEXTO GLOBAL

O contexto global é marcado por grandes mudanças geopolíticas, que conferem incerteza e imprevisibilidade ao sistema internacional.

Assistimos a um aumento da conflitualidade e de tendências autoritárias e populistas, e vemos interesses políticos domésticos de curto prazo prevalecerem sobre o sistema multilateral. Particularmente preocupante é a retração da maior potência mundial - os EUA - dos seus compromissos globais com o desenvolvimento sustentável. A par da saída do Acordo de Paris, os EUA recusaram, nas Nações Unidas, continuar a prosseguir a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e decidiram não participar oficialmente na COP30. A USAID foi extinta, e com ela praticamente todo o financiamento climático americano destinado a países em desenvolvimento e a agências especializadas das Nações Unidas, que representava um contributo bilateral significativo. A atual administração norte-americana nega, aliás, que o mundo esteja a atravessar uma era de alterações climáticas, contrariando todos os dados científicos robustos que o demonstram. Outros doadores bilaterais muito importantes, como o Reino Unido, a Alemanha e a França estão a fazer cortes drásticos nos seus orçamentos destinados à ajuda pública ao desenvolvimento, incluindo nas verbas destinadas ao combate global às alterações climáticas e à promoção de um ambiente sustentável. Está em curso, aliás, um debate aceso sobre se este combate deve continuar a ser uma prioridade das políticas de cooperação para o desenvolvimento.

A atual conjuntura coloca em questão a implementação das metas da Agenda 2030, que exigem esforços concertados e ambiciosos de todos os países. A quatro anos da data limite para atingir estas metas, a ONU alerta que quase metade avança muito lentamente, e 18% está em regressão.

A COP 30, realizada em novembro de 2025, em Belém, no Brasil, foi uma deceção nesta matéria. Apesar de alguns progressos alcançados e saudados por organizações da sociedade civil, como a decisão de desenvolver um Mecanismo Global de Transição Justa (BAM – "Mecanismo de Ação de Belém»), as organizações não governamentais portuguesas presentes na Conferência consideram que, ao não ter sido aprovado um roteiro claro para o abandono dos combustíveis fósseis, ela falhou precisamente no ponto fundamental em que não podia falhar.

A ausência na versão final do texto da menção a combustíveis fósseis representa, aliás, um retrocesso claro em relação a COP anteriores, demonstrando que este acordo é insuficiente face à emergência climática. Mesmo no Mecanismo de Ação de Belém ficaram a faltar metas claras, garantias de financiamento e uma implementação vinculativa.

Todas estas mudanças e controvérsias sinalizam uma alteração de paradigma na política global de desenvolvimento, cujo modelo futuro apresenta contornos incertos. Questiona-se mesmo se estaremos a assistir ao fim do liberalismo global, assente em instituições multilaterais e na ideia de livre circulação de bens e capitais. O aumento da coerção económica até entre países tradicionalmente aliados, e o declínio de instituições multilaterais, como as Nações Unidas, fundadas em regras universalmente aceites, são disso um sintoma.

Mas nem tudo é negativo e catastrófico. O Acordo de Paris, assinado em 2015, é, apesar de tudo, um ponto de viragem crucial na luta contra as alterações climáticas, num momento em que instrumentos como o Protocolo de Quioto estavam a perder a sua eficácia. Com este acordo, quase todos os países do mundo se vincularam, pela primeira vez, a limitar o aquecimento global, estabelecendo um limite claro de 1,5°C até ao final do século.

A par disto, é importante reconhecer que a União Europeia é uma líder mundial no combate às alterações climáticas - apesar do muito que há ainda por fazer.

2.2. CONTEXTO EUROPEU

A esmagadora maioria dos cidadãos europeus exige à União Europeia uma ação mais ambiciosa em matéria climática. De acordo com um Eurobarómetro recente sobre alterações climáticas, 85% dos europeus considera que estas são um problema grave, percentagem que sobe para 90% entre os portugueses inquiridos. 83% dos cidadãos europeus inquiridos concorda que a sua vida melhorará com uma melhor preparação para os impactos adversos das alterações climáticas. Oito em cada dez europeus apoiam o objetivo de alcançar a neutralidade climática na União Europeia até 2050, com um apoio ainda mais expressivo em Portugal, onde 89% dos inquiridos se mostra a favor deste objetivo. Do ponto de vista económico, mais de três quartos (77%) dos europeus concordam que o custo dos danos causados pelas alterações climáticas é muito superior ao investimento necessário para uma transição de impacto zero.

A UE tem respondido a estas preocupações com avanços, embora mais lentos do que seria desejável. Desde 1990, conseguiu reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa em 37%, devido à diminuição do consumo de combustíveis fósseis e à duplicação, desde 2005, da sua quota das energias renováveis. E parece estar, efetivamente, no bom caminho para cumprir a meta de redução das emissões de GEE (gases de efeito de estufa) em 55 % até 2030, tal como previsto na Lei Europeia do Clima. Em 2025, pela primeira vez, o conjunto das energias renováveis (eólica, solar, hídrica e bioenergia) gerou quase metade da eletricidade da União Europeia, atingindo os 48%.

Porém, a UE continua longe de alcançar todos os objetivos traçados, nomeadamente, no que toca à redução da poluição e à transição para uma economia verdadeiramente circular. De acordo com o último relatório de progresso da Comissão Europeia sobre ação climática, as medidas atuais ainda não são suficientes para atingir o objetivo de neutralidade climática da UE até 2050. A Comissão aponta áreas que ainda exigem reduções significativas das emissões (por exemplo, edifícios, transportes), onde os progressos são demasiado lentos (por exemplo, agricultura) ou onde, nos últimos anos, se verificou uma tendência de deterioração, como é o caso dos sumidouros de carbono (por exemplo, na utilização dos solos e na silvicultura). Nota também que os Estados-Membros precisam de tomar medidas significativamente mais ambiciosas para se adaptarem às alterações climáticas em matéria de governação, financiamento, e avaliações de risco, bem como na monitorização, comunicação de informações e avaliação.

Mesmo o acordo político alcançado em dezembro de 2025 para alterar a Lei Europeia do Clima no sentido de fixar uma meta vinculativa de redução de 90 % das emissões líquidas de gases com efeito de estufa (GEE) até 2040, apesar de ambicioso e ultrapassar os compromissos assumidos pela maioria das outras grandes economias, como a China ou os EUA, representa, ainda assim, um compromisso menor na prática do que o anunciado publicamente. Na realidade, a redução real de emissões pelos Estados-membros será de apenas 85%, uma vez que o acordo deixa a possibilidade de os restantes 5% serem alcançados através da aquisição de créditos internacionais de carbono. Outros mecanismos de flexibilidade que ajudaram a concretizar o acordo, como cláusulas de revisão, suscitaram preocupações dos Estados-membros mais ambiciosos quanto à credibilidade da UE aos olhos dos investidores, que precisam de certeza política para realizar os investimentos necessários. Além disso, a meta acordada fica aquém do intervalo de 90% a 95% de redução de emissões líquidas recomendado pelo Conselho Consultivo Científico Europeu para as Alterações Climáticas que, aquando do acordo para a revisão da lei europeia, alertou para que algumas das flexibilidades introduzidas na lei podem enfraquecer a ação nacional e aumentar o risco de não atingir a meta de neutralidade climática em 2050.

Organizações não governamentais internacionais vêm alertando, também, reiteradamente, que para a UE se alinhar com o limite de temperatura de 1,5 °C deve passar da retórica à implementação de medidas mais ambiciosas e consistentes com essa meta global, devendo, desde logo, atingir emissões líquidas nulas até 2040.

No entanto, a UE tem grandes dificuldades em equilibrar a urgência climática com a lentidão do seu ritmo político e legislativo. A Agência Europeia do Ambiente reconhece que os riscos climáticos estão a ultrapassar o ritmo de formulação e implementação das políticas da UE (EEA 2024), e que são necessários mais recursos para as ações de adaptação e mitigação, que não são suficientemente específicas para garantir a resiliência face ao rápido aumento dos níveis de risco.

A somar a este desafio estrutural no plano das políticas, a Guerra na Ucrânia e a guerra tarifária movida pela atual administração americana contra a UE e vários países do mundo acentuaram a perceção de vulnerabilidade da economia e da segurança europeias. O debate sobre como atingir um melhor equilíbrio entre clima, segurança e competitividade está ao rubro na UE. Se a maioria dos Estados-membros considera que esta deve manter a liderança em matéria climática, alguns receiam que metas mais rígidas prejudiquem a competitividade das indústrias europeias, especialmente nos setores mais intensivos em energia, e que a sua implementação desvie recursos necessários para cobrir o aumento das despesas em defesa, que a atual situação geopolítica fez aumentar exponencialmente.

2.3. CONTEXTO NACIONAL

A situação geográfica de Portugal no flanco sul da Europa coloca-nos num hotspot europeu particularmente vulnerável aos efeitos das alterações climáticas. De acordo com o relatório European Climate Risk Assessment (EEA 2024), o sul da Europa está particularmente em risco devido aos impactos cada vez mais fortes do calor e das secas na produção agrícola, no trabalho ao ar livre, no turismo de verão e nos incêndios (EEA 2024:11).

Em Portugal Continental, a década de 2011 a 2020 foi a mais quente e a segunda mais seca desde 1931. Posteriormente, os anos de 2022, 2023 e 2024, foram, respetivamente, o primeiro, o segundo e o quarto anos mais quentes desde 1931 (ENAAC2030:13). Dada a exposição da costa portuguesa, Portugal encontra-se particularmente vulnerável ao aumento do nível do mar, à intensificação das tempestades costeiras e à erosão acelerada, com grandes riscos para a população no litoral, caracterizado por zonas urbanas densamente povoadas, infraestruturas críticas e atividades económicas relevantes (turismo, indústria, pesca). Também nos recursos hídricos existem preocupações, com tendências preocupantes de aumento de escassez hídrica no país.

Portugal fez progressos significativos tanto ao nível ambiental como climático, estando a seguir uma trajetória consistente de descarbonização. Progrediu, por exemplo, na redução das emissões de gases com efeito de estufa (impulsionadas pelo uso de energias renováveis, combustíveis mais limpos e novas tecnologias), bem como na melhoria da qualidade do ar e da água, e no aumento da agricultura biológica e das áreas protegidas. Portugal já tem uma penetração significativa de energias renováveis no seu cabaz energético, correspondendo a cerca de 71% do consumo de eletricidade em 2024.

No entanto, regista atrasos e desenvolvimentos insuficientes em matéria de economia circular e gestão de resíduos, ou na descarbonização do setor de transportes, onde o nosso país é um dos países europeus onde este setor mais pesa nas emissões. Em 2024, concluiu-se a avaliação da vulnerabilidade do território português às alterações climáticas no âmbito do Roteiro Nacional de Adaptação 2100 (RNA 2100), com os resultados a apontar, de forma geral, para um aumento da frequência e intensidade de eventos extremos de temperatura e de precipitação. Outro grande desafio da política climática nacional é, precisamente, a prevenção dos riscos de catástrofes causadas por estes extremos, que é deficiente.

Um indicador nacional particularmente negativo é o das perdas económicas relacionadas com o clima que, desde 2003, têm excedido a média da UE em quase todos os anos, com vários eventos climáticos graves entre 2003 e 2014 a causarem danos significativos. Entre 1980 e 2024, estima-se que Portugal registou perdas económicas acumuladas na ordem dos 17 600 milhões de euros, resultantes de fenómenos meteorológicos e climáticos extremos, com a quase totalidade destas perdas a dizer respeito a eventos ocorridos após o ano 2000 (ENAAC 2030:14).

Apesar deste enorme volume de perdas, uma análise do McKinsey Global Institute, divulgada, em fevereiro, em vários órgãos de comunicação social, calcula que o investimento anual do Estado português em adaptação climática (de cerca de 171 milhões de euros) apenas cobre menos de metade do que seria efetivamente necessário para proteger o país. Sem prejuízo de o nível de investimento português ser, ainda assim, melhor do que a média global de investimento, está longe dos padrões de proteção das economias mais desenvolvidas. Segundo essa análise, apenas 22% da linha costeira em zonas vulneráveis dispõe de estruturas de proteção adequadas e só 30% das linhas elétricas estão enterradas em áreas propensas a incêndio. E o apagão causado pelas tempestades de fevereiro voltou a suscitar o debate sobre como proteger melhor a rede elétrica. Para reduzir o risco elevado de exposição a riscos climáticos, Portugal precisaria de, até 2050, multiplicar por dez o investimento anual e, a curto prazo, duplicar o atual investimento.

Um indicador fundamental para a ação climática do governo é a opinião dos portugueses que, na sua esmagadora maioria, apoiam a estratégia em curso para a transição energética. Dois estudos realizados para a Fundação *Friedrich-Ebert-Stiftung*, com inquéritos conduzidos em 2023 (Schmidt *et al*, 2025) e 2025 (Sequeira, 2025) contêm dados relevantes. Este último, realizado depois do apagão de abril de 2025, revela que 97% dos inquiridos considera que o país deve continuar a apostar em energias renováveis e 94% que deve prosseguir a estratégia em curso (Sequeira, 2025:5-6). No entanto, os portugueses são também muito críticos quanto à forma como o Governo está a responder aos desafios climáticos, com 78,4% dos inquiridos a considerar que o governo está a fazer "muito pouco" e "pouco" (Schmidt et al, 2025:19).

Simultaneamente, a preocupação com a proteção do ambiente e do clima, embora seja significativa e persistente, mantém-se inferior a preocupações como saúde, educação, pobreza e inflação, e aparenta mesmo ter decrescido ligeiramente nos últimos dois anos (Sequeira, 2025:8). Em particular, as questões ambientais e climáticas parecem ter sido ultrapassadas pela crescente apreensão relativamente à criminalidade e segurança, e às pensões e reformas, o que pode sinalizar uma tendência de "diminuição da aceitação social de políticas ambientais e climáticas, em linha com o crescimento a nível internacional e nacional de movimentos que desvalorizam estes temas" (Sequeira, 2025:12).

Estes indicadores devem alertar os decisores políticos para a necessidade de prosseguir uma ação climática simultaneamente robusta nos seus instrumentos e clara e eficaz nos seus resultados para os cidadãos.

A boa implementação da Lei de Bases do Clima é um passo fundamental para atingir esse fim.

3. LEI DE BASES DO CLIMA: UM EDIFÍCIO INACABADO

3.1. AMBIÇÃO E DESAFIOS

A Lei de Bases do Clima (LBC), Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, entrou em vigor no dia 1 de fevereiro de 2022, apoiada num largo consenso entre os partidos políticos na Assembleia da República, à esquerda e à direita[2].

Reconhecida internacionalmente como uma lei inovadora, foi considerada um marco histórico em Portugal, pela sua ambição e o carácter inédito de várias das suas medidas.

A LBC estabelece o quadro estruturante da política climática nacional, reconhecendo expressamente a situação de emergência climática (art. 2º), criando novos direitos em matéria climática (arts. 5º e 6º), como o direito ao equilíbrio climático, prevendo a possibilidade de antecipar a meta da neutralidade climática até 2045 (art. 18º), e assumindo o compromisso de defender junto das Nações Unidas o clima estável como Património Comum da Humanidade (art. 15º). Atravessada por princípios de justiça climática, sustentabilidade e uma transição justa para uma economia neutra em carbono, a Lei cria um conjunto numeroso e abrangente de instrumentos de planeamento e avaliação, políticas de mitigação e adaptação, mecanismos de governação, financiamento sustentável e participação pública em domínios fundamentais para a vida quotidiana dos cidadãos, desde o planeamento territorial aos transportes, da indústria energética à agricultura e pescas, da política externa e de segurança ao setor bancário e à fiscalidade.

No entanto, passados quatro anos desde a sua entrada em vigor, persistem lacunas e atrasos significativos na implementação dos instrumentos e medidas centrais desta Lei. O seu ritmo de execução é considerado dececionante por especialistas, agências públicas, organizações da sociedade civil e partidos políticos, que apontam uma desconexão entre os compromissos ambiciosos da Lei e a sua concretização efetiva em políticas públicas e progressos nas metas climáticas.



A análise efetuada neste estudo confirma esse diagnóstico de desfasamento entre a ambição legal e a capacidade de implementação no terreno. Apesar da solidez do quadro normativo e de algumas medidas já terem sido concretizadas, a LBC apresenta défices estruturais sérios de implementação. Verificam-se problemas, essencialmente, ao nível da implementação municipal, da operacionalização de políticas setoriais e mecanismos de monitorização e avaliação, do funcionamento de órgãos de governação e, não menos importante, ao nível da transparência e prestação de informação pública de qualidade.

[2] A LBC resultou de um debate alargado que foi protagonizado, na Assembleia da República, inicialmente pelo PAN através do Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.ª , mas que envolveu a colaboração de vários outros partidos, que apresentaram projetos de lei próprios, dando origem a um texto conjunto que foi aprovado, em 5 de novembro de 2021, com votos a favor de PS, PSD, BE, CDS-PP, PAN, PEV e CH, a abstenção do PCP e o voto contra da IL.

A LBC, EM SÍNTESE:

A Lei de Bases do Clima estabelece: a) os objetivos e princípios da política do clima; b) os deveres e direitos em matéria climática; c) os sujeitos da ação climática e a participação dos cidadãos na política climática; d) o sistema de governação climática, como o Conselho para a Ação Climática, e a participação das autarquias locais e regiões autónomas na definição e implementação de planos climáticos municipais e regionais; e) estratégias e planos setoriais quinquenais de adaptação e mitigação; f) novos princípios e normas relativas aos instrumentos económicos e financeiros, com particular incidência no processo orçamental, na tributação verde e no financiamento sustentável; g) instrumentos de planeamento e avaliação, com a definição de metas e horizontes temporais.

Até à data, a Lei foi alterada apenas uma vez para incluir nos princípios da política externa climática (art. 15º) o estabelecimento de uma moratória internacional à mineração em mar profundo.

3.2. ESTADO DE IMPLEMENTAÇÃO

Nem tudo está por fazer na implementação da Lei de Bases do Clima.

Alguns instrumentos importantes de planeamento e gestão foram, entretanto, adotados, ainda que com atrasos, como a revisão do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) e o seu modelo de governação; o Programa de Eficiência de Recursos e de Descarbonização na Administração Pública (ECO.AP) para o período até 2030; o mercado voluntário de carbono; e o Portal da Ação Climática, embora, este último, com limitações. Outros instrumentos já foram sujeitos a consulta pública, como a ENAAC 2030 e o Plano Social para o Clima 2026–2032, mas ainda não estão formalmente aprovados.

O PROGRAMA ECO.AP 2030:

O art. 37º da LBC determina a implementação pelo Governo de um programa de descarbonização da Administração Pública, que foi aprovado em outubro de 2024 e se denomina ECO.AP 2030. O programa fixa um conjunto de objetivos e metas que contribuem para a descarbonização e transição energética das atividades desenvolvidas pela Administração Pública. Apresenta medidas para a redução dos consumos de energia, água e materiais, e respetivas emissões de Gases de Efeito de Estufa (GEE), verificados nas instalações afetas a edifícios, equipamentos, frotas e infraestruturas sob gestão ou utilização pelas entidades da Administração Pública. De acordo com o programa, o Estado tem de cumprir, até 2030, um conjunto de metas agregadas: 1) **relativamente a 2019**: a) eficiência energética: reduzir 40% dos consumos de energia primária; b) autoconsumo: contribuir para que 10% do consumo de energia seja abastecido através de soluções de autoconsumo, com origem em fontes de energia renovável; c) eficiência hídrica: contribuir para uma redução hídrica de 20% do consumo; d) eficiência material: reduzir 20% do consumo de materiais; 2) **relativamente a 2021**: reduzir em, pelo menos, 1,9%/ano o consumo total de energia final; 3) **relativamente a 2024**: renovar, pelo menos, 3%/ano da área construída total de edifícios propriedade da Administração Pública, a fim de serem transformados, pelo menos, em edifícios com necessidades quase nulas de energia ou edifícios com emissões nulas (5%/ano até 2024).

O PLANO NACIONAL DE ENERGIA E CLIMA (PNEC) 2030:

Adotado em 2020, o PNEC 2030 foi revisto em 2024 para se adaptar aos objetivos, princípios e obrigações previstos na Lei de Bases do Clima e aos desenvolvimentos legislativos internacionais e europeus entretanto ocorridos. As metas revistas de redução de emissões de GEE foram vertidas nessa revisão, com o aumento da meta nacional para a redução de emissões de gases com efeito de estufa para 55% até 2030, em relação aos níveis de 2005. Foram revistas outras metas, como a limitação da comercialização de novos veículos ligeiros movidos exclusivamente a combustíveis fósseis até 2035 ou a proibição da utilização de gás natural de origem fóssil para a produção de energia elétrica a partir de 2040 (desde que assegurada a segurança do abastecimento). O PNEC traça, também, uma meta de 51% para a quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia até 2030, acima da meta anterior de 47%.

Embora muito importantes, estas medidas representam, no entanto, apenas uma parte do que o Estado ainda tem de implementar e regulamentar ao abrigo da LBC.



Instrumentos estruturantes do sistema nacional de governação climática continuam por concluir ou operacionalizar, de que se destacam: i) o Conselho para a Ação Climática, que apesar de já ter uma lei reguladora, ainda não está operacional; ii) Planos Municipais de Ação Climática (PMAC), que, até à data, continuam por aprovar em muitos municípios do país, e Planos Regionais de Ação Climática (PRAC), a cargo das CCDR, nenhum deles conhecido publicamente; iii) a Estratégia Industrial Verde, que ainda não foi aprovada; iv) a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2030, cuja consulta pública ocorreu entre outubro e novembro de 2025, mas ainda não foi aprovada; v) os orçamentos de carbono para os períodos de 2023-2025 e 2026-2030 que, depois de consulta pública, em janeiro de 2025, continuam "em análise", sem uma data clara para a sua aprovação; vi) os Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação às alterações climáticas no que respeita a setores prioritários, cuja aprovação está atrasada; vii) o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, que deve ser revisto para se alinhar melhor com o novo enquadramento nacional e as metas climáticas mais ambiciosas - nomeadamente, a antecipação da neutralidade climática para 2045 definida no próprio Programa do Governo - mas que ainda não foi objeto de discussão pública; viii) várias regulamentações e relatórios de acompanhamento exigidos na lei, que ainda não foram apresentados, apesar dos prazos legais já se terem esgotado.

Os atrasos e insuficiências na implementação da LBC são de tal modo patentes que deram origem ao primeiro litígio climático da história nacional, uma ação interposta por três associações ambientalistas (Associação Último Recurso, a Quercus e a Sciaena) contra o Estado português, em novembro de 2023. Embora já tivesse havido ações ambientais em Portugal, foi a primeira vez que se relacionou o incumprimento da Lei de Bases do Clima com a inação do Estado, tendo em vista obter uma sentença vinculativa que o obrigasse a cumprir os compromissos assumidos na lei. Depois de inicialmente indeferida na primeira instância, o Supremo Tribunal de Justiça considerou, em setembro de 2024, que a ação poderia prosseguir e ser julgada no Juízo Central Cível de Lisboa. O prosseguimento da ação judicial acentua o risco reputacional do Governo e a pressão pública para a implementação cabal da LBC.

Mas a situação climática não espera. As tempestades que assolaram Portugal em fevereiro de 2026 foram apenas a confirmação de que é urgente o país dispor de mecanismos mais eficazes de prevenção, mitigação e adaptação às emergências climáticas – tal como previsto na LBC.

3.2.1. UMA GOVERNAÇÃO CLIMÁTICA FRAGMENTADA

A LBC prevê, no seu artigo 11º, uma governação climática a vários níveis e participada, não só através dos órgãos do Estado, mas também com a mobilização dos cidadãos e agentes sociais e económicos. Compete ao Governo a coordenação, supervisão e superintendência global da política climática, que podendo embora delegar competências noutras entidades públicas, deve promover a coordenação interministerial da LBC, e a sua articulação e coordenação nos planos local e regional, bem como a nível europeu e internacional.

No entanto, vários elementos-chave desta arquitetura complexa e multinível estão em falta, ou permanecem incompletos.

3.2.1.1. O Conselho de Ação Climática

A LBC prevê, no seu artigo 12º a criação do Conselho para a Ação Climática (CAC), enquanto órgão independente e especializado em matéria climática. Dotado de funções consultivas abrangentes, este órgão deve emitir pareceres e recomendações sobre uma grande diversidade de matérias, desde cenários de descarbonização da economia, ao desenvolvimento das infraestruturas de energia e transportes, até às disposições do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado em matéria climática. O CAC deve ser composto por 17 membros de reconhecido mérito, e toma posse perante a/o Presidente da Assembleia da República. Entre outros, os seus membros incluem, obrigatoriamente, o presidente do Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, um representante das ONGA e, pelo menos, um cidadão jovem residente em Portugal.

No entanto, embora a Lei que cria o CAC e define a sua composição, organização e funcionamento tenha sido promulgada já em 2023, a entrada em funcionamento deste órgão tem sofrido vicissitudes, que se prendem com a sua composição, designadamente, com a falta do número mínimo de mulheres necessário para garantir a paridade do órgão, tal como estabelecido no diploma (que define um mínimo de oito elementos de cada sexo). O CAC deveria ter sido criado em janeiro de 2024, mas, estranhamente, as entidades que deveriam designar os seus membros não terão sido capazes de encontrar oito mulheres para o integrar. Em vez disso, os partidos políticos terão optado por mudar a lei no sentido de eliminar a exigência de paridade.

Este falhanço não é preocupante apenas pelo que revela sobre a participação das mulheres na vida pública, mas também porque a inoperacionalidade do CAC põe em causa a qualidade do sistema de planeamento e avaliação, na medida em que a ele cabe acompanhar o planeamento, a execução e a eficácia da política climática portuguesa, e contribuir para a discussão pública sobre a sua condução.

BOAS PRÁTICAS | O *HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT* E A MONITORIZAÇÃO DA POLÍTICA CLIMÁTICA EM FRANÇA

A França adotou um modelo robusto de acompanhamento e escrutínio da política climática através de mecanismos independentes de avaliação. A Loi Énergie-Climat 2019 criou o Haut Conseil pour le Climat, uma entidade independente responsável por avaliar a estratégica climática francesa e a eficácia das políticas climáticas do Governo, bem como emitir recomendações públicas.

Este órgão publica relatórios regulares sobre o progresso das políticas climáticas, tanto informação mais detalhada como informação adaptada ao grande público, numa linguagem acessível. As suas conclusões alimentam o debate parlamentar, público e mediático, reforçando a literacia climática, a transparência e o escrutínio democrático.

O modelo francês demonstra a importância de instituições independentes com um mandato claro, grande capacidade técnica e uma forte visibilidade pública.

3.2.1.2. CIAC: Quem supervisiona, realmente, a implementação da lei do clima?

A Resolução do Conselho de Ministros nº 156/2025 tem como título "Estabelece o modelo de governação para a implementação do Plano Nacional Energia e Clima 2030, bem como a estrutura governamental para o acompanhamento e aplicação da Lei de Bases do Clima".

A Resolução cria, assim, a expetativa de um novo mecanismo intergovernamental de supervisão política da implementação da LBC. No entanto, uma análise mais aturada do texto revela, pelo contrário, um vazio. Se, por um lado, fica claro que a agora renomeada Comissão Interministerial para a Ação Climática (CIAC) continua responsável pela supervisão do PNEC 2030 revisto[3], funcionando como órgão de concertação entre as áreas governativas competentes em razão da matéria no âmbito da aplicação da Lei de Bases do Clima, por outro lado, não existe, até à data, informação pública sobre a composição desta Comissão interministerial. Embora a nota explicativa que acompanhava, em outubro de 2025, a proposta de Orçamento de Estado para 2026 afirmasse que a Comissão Interministerial para a Ação Climática (CIAC) já estava em funções (NotaOE2026:5), no Relatório do mesmo OE2026 a sua operacionalização aparece formulada no futuro "(…) proceder-se-á à operacionalização da CIAC (…)"(ROE2026:313), permanecendo a questão sobre quem compõe esta estrutura e quais são as suas funções.

3.2.1.3. A Agência para o Clima (ApC)

Se bem que a LBC não determine a criação de uma nova Agência para o Clima, o Governo decidiu criá-la, enquanto instituto público, no quadro do processo mais amplo de modernização e reorganização da administração do Estado, como estrutura governativa para liderar e coordenar o desenvolvimento das políticas na área do clima e a gestão dos fundos nesta área.

Regulada no Decreto-Lei nº 122/2024, de 31 de dezembro, a agência entrou em vigor em 1 de janeiro de 2025 e herda funções da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e algumas competências que antes estavam a cargo da Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

Tutelado pelo Ministério responsável pelo Ambiente, trata-se de um órgão que apoia a definição e a concretização das políticas públicas de ação climática definidas pelo Governo, sendo responsável, entre outras funções, por gerir vários financiamentos nacionais e internacionais importantes, como o Fundo Ambiental e o Fundo Azul, o Fundo de Modernização, o Fundo de Transição Justa e o EEA Grants, para além do novo Fundo Social para o Clima, previsto para 2026. Terá outras responsabilidades importantes, como coordenar a implementação do PNEC 2030 e o Sistema Nacional para Políticas e Medidas (SPeM). Exercerá também as funções de autoridade competente no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), e do Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (SNIERPA).

Durante o ano de 2025, a Ministra do Ambiente e da Energia aludiu à ação da nova Agência em algumas ocasiões, mas a informação pública sobre ela foi escassa, sinalizando um processo de criação a conta-gotas: a sua presidente e conselho de administração foram nomeados em fevereiro de 2025, a reafectação de funcionários da Agência do Ambiente para a nova Agência do Clima foi consumada em junho desse ano e, no final de 2025, o Governo dava nota do apoio financeiro a diversos projetos através da Agência.

Apesar da importância da nova Agência para o Clima, apenas mais de um ano depois da sua criação foi disponibilizado ao público um portal próprio, em março de 2026. Contudo, este portal carece ainda de informação básica essencial que permita acompanhar a ação governativa em matéria climática de uma forma integrada - integração que foi, afinal, um dos principais objetivos da criação da Agência. Para além de uma descrição da sua missão e objetivos, não é possível encontrar elementos essenciais como, por

[3] Trata-se do terceiro nome desta Comissão, desde 2015: primeiro denominou-se Comissão Interministerial do Ar, das Alterações Climáticas e da Economia Circular, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015; depois, passou a chamar-se Comissão para a Ação Climática, criada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020 que adotou o PNEC 2030.

exemplo, a sua orgânica ou os resultados da sua atividade de acompanhamento da implementação de políticas públicas climáticas, que constitui uma das suas principais atribuições.

3.2.1.4. (Des)Apropriação local: desafios a nível municipal e regional

A LBC prevê, no artigo 14º, que as regiões autónomas e as autarquias locais programem e executem políticas climáticas no âmbito das suas atribuições e competências, assegurando a sua coerência com os instrumentos de gestão territorial. Nesse sentido, determina que sejam elaborados e aprovados, até dois anos depois da entrada em vigor da lei, isto é, até 1 de fevereiro de 2024, planos municipais de ação climática (PMAC) e planos regionais de ação climática (PRAC) pelos municípios e CCDR, respetivamente. Prevê, ainda, que as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas definam políticas climáticas comuns para os respetivos territórios.

A importância destes planos estende-se para além dos objetivos de redução de emissões, podendo desempenhar um papel muito relevante quando alinhados com as políticas de ordenamento do território, por exemplo, na prevenção, adaptação e mitigação dos impactos dos incêndios e das ondas de calor.

A Associação Zero destaca, precisamente, essa importância, na medida em que os PMAC e PRAC podem orientar o ordenamento do território para diminuir a exposição ao risco, promover edifícios e espaços adaptados a extremos climáticos, incentivar a criação de paisagens mais resilientes, melhorar a gestão da água, reforçar a articulação com a proteção civil, e identificar populações e infraestruturas vulneráveis.

No entanto, dois anos após o prazo previsto na lei, a implementação ao nível local e regional é preocupante.

De acordo com os dados reunidos, tanto pela Último Recurso, como pela Get2C, que elaboram mapas de acompanhamento da implementação dos PMAC, no início de 2026, um número significativo de municípios - cerca de 108 num total de 308 municípios - ainda não tinha PMAC. A lacuna é ainda mais evidente no que toca às CCDR que, de acordo com os dados conhecidos, não tinham publicado qualquer Plano Regional até à conclusão deste estudo. Apesar de a CCDR Norte anunciar no seu site, em fevereiro de 2026, que estava a ultimar o seu plano, este ainda não está disponível publicamente.

UMA IMPLEMENTAÇÃO LOCAL OPACA

Os dados das duas entidades independentes que medem a implementação dos PMAC divergem ligeiramente, em parte por razões metodológicas, que se prendem com dificuldades no acesso à informação, pois não existe um repositório público e oficialmente consolidado de PMAC.

A informação sobre implementação da ação climática municipal é dispersa e fragmentada, dependente, muitas vezes, de pedidos individuais de acesso, o que dificulta a rastreabilidade, a comparabilidade entre municípios e o escrutínio público da execução da política climática local.

Neste contexto, assume especial importância a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), cujas decisões administrativas recentes têm vindo a consolidar o entendimento de que os PMAC constituem informação ambiental sujeita ao regime de livre acesso previsto na LADA (conhecida como Lei de Acesso aos Documentos Administrativos). As decisões qualificam os PMAC como informação ambiental cujo acesso público pode abranger não apenas o plano final aprovado, mas também documentação preparatória e elementos relativos à sua execução administrativa.

Em última análise, este entendimento reforça a ideia de que a não disponibilização pública do PMAC não configura apenas um défice de transparência administrativa, podendo traduzir também uma limitação à efetividade dos direitos fundamentais de informação e participação climática.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) justifica este atraso por, durante muito tempo, ter havido uma ausência de diretrizes específicas para a elaboração destes planos, uma vez que a APA somente disponibilizou em 2024 as orientações para a sua elaboração[4]. Em entrevista para este estudo, em 18 de fevereiro de 2026, a ANMP, para além daquela razão, justifica os atrasos também com a falta de recursos técnicos especializados, a conciliação necessária com os Planos Regionais de Ação Climática (PRAC), ainda por terminar, e a necessidade de recursos financeiros consideráveis, sobretudo nos municípios de menor dimensão. Garante, no entanto, que mais de dois terços dos municípios já elaboraram os seus PMAC e que todos têm feito esforços consideráveis para concretizar o planeamento neste domínio.

Quanto ao Governo, garante que, em 2026, será "assegurada a elaboração e implementação dos planos municipais de ação climática, de forma a aumentar a cobertura nacional" (ROE26:313).

No entanto, a situação atual reflete um défice sério de apropriação local da ação climática, que priva os cidadãos de uma informação próxima e acessível sobre as estratégias das suas autoridades locais para a preparação para eventos climáticos extremos. É, também, um sinal da ausência de mecanismos eficazes de apoio e acompanhamento da implementação da ação climática a nível local por parte do Governo.

3.2.2. TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E ESCRUTÍNIO

3.2.2.1. O Portal de Ação Climática

O Portal de Ação Climática é uma das medidas mais emblemáticas previstas na Lei de Bases do Clima. Embora já esteja online e cumpra requisitos mínimos, o seu conteúdo continua incipiente e limitado, com a indicação frequente, no próprio Portal, de que a informação continua "em atualização".

O portal está definido no artigo 10º da LBC como "uma ferramenta digital pública, gratuita e acessível através da Internet para, seguindo o princípio da transparência, permitir aos cidadãos e à sociedade civil participar na ação climática e monitorizar informação sistemática e nacional". Esta informação deve versar sobre matérias tão diversas como os setores que mais contribuem para as emissões de gases de efeito de estufa; o progresso das metas; fontes de financiamento disponíveis e respetivo estado de execução; metas e compromissos internacionais; estudos e projetos de investigação e desenvolvimento; projetos de cooperação internacional no âmbito das alterações climáticas.



No entanto, muita desta informação não consta do portal, ou não está desenvolvida nos moldes que a Lei determina. Primeiro - e mais importante -, não contém quaisquer ferramentas de participação pública. Depois, faltam dados-chave capazes de sustentar uma informação pública robusta e passível de servir como instrumento útil de informação para os cidadãos, e de monitorização pelas organizações da sociedade civil e o Parlamento. Em particular, embora contenha secções sobre emissões, metas, fontes de financiamento e projetos de cooperação internacional, a maior parte desses dados carece de concretização, desagregação e sistematização.

Em termos de metas nacionais a alcançar, por exemplo, não existe uma monitorização por setor e cronogramas atualizados de execução, logo, não é possível saber o progresso efetivo na prossecução destas metas, nem os verdadeiros resultados. Embora exista uma indicação de fontes e instrumentos financeiros, a informação não é sistemática, remetendo para outras páginas de outras entidades, com dados, muitas vezes, desatualizados. Não há informação robusta sobre o estado concreto de execução financeira, que inclua valores e percentagens de execução, beneficiários e impactos. Finalmente, apesar dos inúmeros estudos credíveis em Portugal sobre o clima e seus impactos, bem como dos projetos de cooperação inter-

[4] A APA desenvolveu o documento "Orientações para a elaboração de Planos Regionais de Ação Climática", com o objetivo de promover a harmonização e comparabilidade dos PRAC, bem como promover a sua coerência com os planos e estratégias de âmbito nacional em matéria de mitigação e adaptação às alterações climáticas.

nacional em curso, o Portal apenas contém informação geral sobre estas duas matérias, sem uma listagem ou reportório estruturado e com ligações diretas a esses estudos e projetos. A secção sobre emissões nacionais por setor é a mais detalhada no Portal, o que é positivo, mas ainda assim muita informação está desatualizada, ou remete para o site da APA, não havendo informação clara sobre o nível de desagregação municipal ou regional.

3.2.2.2. Avaliação de Impacte Climático

De acordo com a LBC (art. 75º), o Governo deveria apresentar à Assembleia da República, até ao final de 2022, um Relatório de Avaliação Inicial de Impacte Climático, que identificasse os diplomas em potencial divergência com as metas e instrumentos da Lei de Bases do Clima. Este relatório deveria servir de base a uma reforma que garantisse a coerência do ordenamento jurídico com os objetivos de neutralidade carbónica e orientasse a revisão de legislação setorial à luz da ação climática. No entanto, até à data, tal relatório não foi submetido à Assembleia da República. Além disso, embora já seja praticada, desde 2021, a avaliação prévia de impacto legislativo na ação climática, com base na Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2021, que criou um projeto piloto de avaliação desse impacto, e o artigo 27º da LBC torne obrigatório que todo o procedimento legislativo tenha em conta o impacto das iniciativas no equilíbrio climático, não é possível conhecer de forma acessível os resultados sistemáticos destas avaliações.

3.2.2.3. Monitorização e acompanhamento

Para além do Relatório de Avaliação de Impacte Climático, a Lei de Bases do Clima prevê um conjunto alargado de relatórios de acompanhamento destinados ao Parlamento e a permitir o acompanhamento público dos progressos. No entanto, vários desses relatórios não foram ainda apresentados.

Uma lacuna particularmente séria é a ausência do relatório sobre segurança climática, previsto no artigo 17.º da LBC, que obriga o Governo a apresentar, de dois em dois anos, a partir de 2024, até 31 de março de cada biénio, o reporte de riscos, planos de adaptação, prevenção, contingência e necessidades da proteção civil. Esse relatório, relativo ao biénio 2024-2025, não era conhecido à data de conclusão deste estudo. Particularmente importante é, também, a falta de publicitação e apresentação à AR dos relatórios anuais, previstos no artigo 26.º, sobre a execução dos instrumentos de planeamento, políticas de mitigação e adaptação, evolução das emissões, e utilização das receitas do leilão de licenças.

3.2.2.4. Processo Orçamental

O artigo 29.º da LBC determina que a política climática deve estar claramente integrada e tornada transparente no Orçamento do Estado. Determina a consolidação numa única conta orçamental da dotação orçamental destinada a fins de política climática, bem como a incorporação de cenários climáticos e previsões de emissões nas projeções macroeconómicas. Prevê também a obrigação de o Orçamento do Estado identificar medidas, montantes e contributos para as metas climáticas. Exige ainda que a Conta Geral do Estado reporte a execução dessas medidas, os gastos efetivos e as reduções de emissões associadas, cabendo ao Conselho para a Ação Climática (CAC) emitir parecer sobre ambos os documentos.

No entanto, a integração dos objetivos climáticos no processo orçamental ainda é deficiente e muitas das obrigações previstas na LBC nunca foram plenamente cumpridas. Um dos principais entraves identificados é a não transposição destas exigências para a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), uma condição necessária à luz do artigo 106.º da Constituição, que, como salientado pelo Conselho de Finanças Públicas, estabelece que o Orçamento do Estado é elaborado "de acordo com a respetiva lei de enquadramento".

Na sessão plenária de 30 de janeiro de 2026, vários partidos, de que se destacou o PAN, propuseram alterações à LEO, entre outras, para nela se incorporarem explicitamente as regras orçamentais da LBC. Na votação posterior, a proposta do PAN neste sentido foi aprovada.

No seu conjunto, os atrasos e omissões relatados nos pontos anteriores comprometem a transparência, a monitorização e a eficácia da política climática, esvaziando na prática várias disposições centrais da Lei de Bases do Clima. As deficiências apontadas ao nível de uma informação pública acessível e de qualidade suscitam preocupações sobre a capacidade de escrutínio público desta lei, que é necessária para, em última análise, ganhar a confiança dos cidadãos na política ambiental conduzida pelo governo. Tal preocupação tem fundamento na opinião pública, que revela que muitos portugueses consideram que as medidas políticas relacionadas com a transição para uma economia verde não são explicadas com suficiente clareza, numa percentagem de inquiridos que subiu de 73% para 78% entre 2023 e 2025 e que confirma a perceção geral de falta de transparência e de eficácia de comunicação dessas políticas (Schmidt *et al*, 2025).

3.2.3. UM PLANEAMENTO DESORDENADO

3.2.3.1. Instrumentos de política setorial

A LBC define diversos "Instrumentos de política setorial do clima" (capítulo VI) em diferentes áreas – transição energética (arts. 39º-46º); transportes (47º-50º); materiais e consumo (51º-53º); cadeia agroalimentar (54-56º); estratégias de sequestro de carbono (57º-59º); educação climática (60º-61º); investigação, desenvolvimento e inovação (62º); cooperação internacional (63º-66º); economia verde e transição justa (67º-70º) – para as quais são definidas metas e objetivos específicos.

No entanto, muitos destes instrumentos ainda não foram desenvolvidos, de que se destacam:

i) **A Estratégia Industrial Verde**: prevista no art. 68º da LBC, deveria ter sido elaborada e apresentada na AR até 2 anos após a entrada em vigor da LBC, isto é, fevereiro de 2024. O objetivo desta Estratégia é definir um enquadramento para a inovação, a competitividade e a descarbonização dos setores industriais tratando-se, por isso, de um elemento essencial para alinhar a indústria portuguesa com a transição energética e a neutralidade carbónica até 2045. Além disso, a Comissão Europeia apresentou, em fevereiro de 2025, o chamado Pacto para uma Indústria Limpa (Clean Industrial Deal, no original), com o qual o país também terá de estar alinhado na sua Estratégia Industrial. O atraso na sua aprovação compromete a preparação do país para todos estes desafios, incluindo a sua competitividade na UE e a nível internacional.

ii) **(sub) Financiamento climático na ajuda pública ao desenvolvimento (APD)**: no seu art. 15º, a LBC consagra os princípios a seguir na política externa em matéria climática, reiterando os compromissos internacionais de Portugal e destacando o compromisso com a cooperação e solidariedade com os países do sul global. Os princípios contidos neste artigo são comuns à política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, que tem como pilar prioritário e transversal de intervenção, plasmado na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030 (ECP2030), a proteção do ambiente e o combate às alterações climáticas com os seus parceiros de cooperação. Isso passa pelo aumento do financiamento a projetos nesta área - o chamado financiamento climático.

Nos arts. 63º-65º, a LBC estabelece princípios e modalidades de ação a seguir nas parcerias de cooperação internacional, determinando, desde logo, que seja reforçada a participação nacional em projetos de cooperação delegada em países de língua portuguesa e que as ações de mitigação e adaptação às alterações climáticas sejam prioritárias nas diversas tipologias de projetos.

O Despacho Conjunto 9253/2023, de 8 de setembro, que estabelece o Programa Plurianual Conjunto de Cooperação para o Desenvolvimento nos domínios do Ambiente e da Ação Climática (2030), é uma primeira concretização destes artigos da Lei. Estabelece os domínios da água e saneamento, conservação da natureza e biodiversidade, e as transições energética e climática como domínios prioritários de projetos de cooperação, que Portugal deve estabelecer preferencialmente com os PALOP e Timor-Leste (mas, também, numa segunda ordem de prioridades, com o Norte de África, a África Ocidental e a América Latina). De acordo com o Despacho posteriormente retificado, o Programa mobiliza um montante anual

indicativo de 6 milhões de euros, sendo 5 milhões de euros provenientes do Fundo Ambiental (gerido pelo Ministério do Ambiente e da Ação Climática) e 1 milhão de euros do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. (Ministério dos Negócios Estrangeiros).



Apesar deste enquadramento normativo claro, não existe uma informação pública devidamente organizada, sistemática e de fácil acesso sobre o número e tipo de projetos financiados com verbas destinadas à adaptação, mitigação e resiliência às alterações climáticas nos países parceiros da cooperação portuguesa. Sobretudo, não existe boa informação sobre o resultado destes projetos e os seus impactos na vida das pessoas nos países apoiados.

Embora exista no portal do Camões I.P. informação sobre os projetos financiados em geral pela Cooperação Portuguesa, não é feita uma distinção clara que permita identificar quais os que têm financiamento climático dedicado, para apoio à adaptação e mitigação. O próprio reporte que Portugal faz sobre esta matéria é difícil de encontrar e revela um financiamento climático bilateral incipiente. Mesmo os valores reportados são discutíveis, visto que muitas vezes há desfasamento nos dados apresentados, que não permite eliminar a possibilidade de uma dupla contagem de verbas. Isso pode pôr em causa os princípios acordados internacionalmente, segundo os quais o financiamento climático deve ser novo e adicional, e não uma simples reclassificação de montantes já previstos na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD).

No relatório mais recente, relativo a projetos financiados em 2024, o próprio governo admite que o financiamento climático nacional, através da APD, tem tido uma expressão limitada em termos de valores totais, devido às prioridades estratégicas da cooperação estarem orientadas para outros setores. Também na proposta de Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC 2030), a cooperação portuguesa para o desenvolvimento em matéria climática merece apenas uma curtíssima alusão, meramente declaratória.

Tudo isto gera preocupações, desde logo, de incoerência, uma vez que os países parceiros da cooperação portuguesa são especialmente vulneráveis às alterações climáticas. Portugal não tem apenas responsabilidades internas e perante a UE nesta matéria, mas uma responsabilidade global.

3.2.3.2. Mitigação e Adaptação

A LBC determina, no seu art. 20º, que o Governo deve elaborar e apresentar à AR três instrumentos de **planeamento para a mitigação**: uma Estratégia de Longo Prazo com uma perspetiva de trinta anos, Orçamentos de Carbono que estabeleçam um limite total de cinco anos de emissões de GEE e o Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC). Adicionalmente, também é da competência do Governo o desenvolvimento e aprovação, a cada cinco anos, de "planos setoriais de mitigação das alterações climáticas" (art. 22º), o primeiro conjunto dos quais deveria ser aprovado no prazo de 2 anos após a entrada em vigor da lei, isto é, em fevereiro de 2024 (art. 22º/3).

No entanto, desses três instrumentos de planeamento apenas um se encontra devidamente atualizado - o Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC) 2030.

Quanto à estratégia de longo prazo, o atual **Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050** data de 2019, anterior à Lei de Bases do Clima, e embora ainda esteja válido nos seus pressupostos essenciais, tem de ser revisto e adaptado à evolução das metas nacionais e internacionais, designadamente, ao compromisso que Portugal entretanto assumiu de antecipação em cinco anos da neutralidade climática para 2045. Embora o Governo afirme, no Relatório do OE2026, que a revisão do Roteiro para a Neutralidade Climática (2045) deverá ser concluída em 2026, não há qualquer consulta pública em curso sobre este diploma, o que é preocupante.

Com efeito, para além da necessária antecipação da meta em cinco anos, várias ONGA alertam que a neutralidade pode e deve ser ainda mais antecipada, para 2040. Num cenário desenvolvido com a intervenção de diversas organizações, e compatível com o Acordo de Paris, o denominado Cenário PAC2.0, fica demonstrado que aquela possibilidade é não só tecnicamente possível de alcançar, como é social e

economicamente benéfica, permitindo, no caso de Portugal, poupar 16 mil milhões de euros. Neste sentido, a revisão do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2045 (RNC2045), embora absolutamente necessário, é apenas um passo intermédio para atingir aquela meta mais ambiciosa.

Já os **Orçamentos de Carbono** devem estabelecer limites vinculativos totais de emissões de gases com efeito de estufa para períodos quinquenais, em conformidade com o Plano Nacional de Energia e Clima revisto. A LBC determina que estes orçamentos devem ser definidos pelo Governo para o período 2023-2025 e para o quinquénio 2025-2030, no prazo de um ano depois da sua entrada em vigor, mas estão manifestamente atrasados. Embora entre dezembro de 2024 e janeiro de 2025 este instrumento tenha estado em consulta pública, por iniciativa da Agência Portuguesa do Ambiente, o mesmo não foi ainda aprovado pelo Governo e publicado. Segundo o Governo, o atraso prende-se com o facto de o Parlamento ainda não ter criado o Conselho de Ação Climática (CAC), estando o Governo a aguardar a criação deste órgão consultivo, que terá, entre outras, a responsabilidade de emitir parecer sobre os orçamentos de carbono. E, no entanto, estes são um instrumento crucial para se conhecer aqueles limites nacionais, não podendo ficar dependentes da criação de um órgão, quando há várias entidades em funcionamento que podem dar pareceres especializados.

BOAS PRÁTICAS | O MODELO DE "CARBON BUDGETING" DO REINO UNIDO

O Reino Unido é frequentemente apontado como uma referência internacional na operacionalização de metas climáticas através do modelo de *carbon budgeting*, consagrado no *Climate Change Act 2008*. Este modelo estabelece limites legalmente vinculativos para o total de emissões de gases com efeito de estufa em períodos de cinco anos, definidos com antecedência e alinhados com metas de longo prazo. Neste sistema, cada tonelada de gases com efeito de estufa emitida até 2050 será contabilizada. Se as emissões aumentarem num setor, o Reino Unido terá de conseguir reduções correspondentes noutro.

Os orçamentos de carbono são propostos por um órgão independente — o *Climate Change Committee* — que monitoriza o progresso do Governo. O incumprimento destas metas implica custos políticos e reputacionais significativos.

Este sistema permite previsibilidade, coerência entre políticas setoriais e uma monitorização contínua baseada em dados.

Quanto aos **planos setoriais de mitigação** (artigo 22.º da LBC), assumem especial relevância por serem instrumentos vinculativos de planeamento plurianual, que obrigam cada setor económico a definir metas quantificáveis, estratégias e cronogramas específicos para reduzir emissões. O PNEC 2030 revisto reforça que deve ser assegurado "o desenvolvimento de planos setoriais de mitigação das alterações climáticas, em linha com as orientações da Lei de Bases do Clima, consistentes com as metas setoriais a definir e com os instrumentos de planeamento para a mitigação". No entanto, nem os planos setoriais de mitigação quinquenais, previstos para 2024 (art. 22º/3), nem os destinados a setores prioritários, previstos para serem apresentados até ao final de 2023 (art. 74º) são conhecidos.

Se, no plano da mitigação, se verificam atrasos significativos, em termos de **adaptação** há um pouco mais de progresso, ainda que lento. A LBC determina a apresentação à AR de uma Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC), que deverá vigorar por um período de dez anos (art. 23º), bem como de planos setoriais quinquenais de adaptação às alterações climáticas (art. 24º). Para os setores prioritários, estes planos deveriam ter sido elaborados pelos Ministérios relevantes, em estreita articulação com o Ministério do Ambiente e Energia, até ao final de 2023 (art.74º). Os setores prioritários são elencados pelo Governo na proposta de ENAAC (2030:10): água (inclui recursos hídricos e litoral); agricultura e pescas; florestas e biodiversidade; saúde; energia e indústria; transportes e comunicações.

No entanto, a aprovação da ENAAC 2030 está atrasada, o que faz atrasar todo o processo de planeamento. A nova **proposta** apenas foi submetida pelo Governo a consulta pública em 2025, a qual esteve aberta

entre outubro e novembro, continuando, atualmente, "em análise". Embora o Governo prometesse que o processo de revisão estaria concluído no início de 2026, ainda não há informação pública sobre a data prevista da sua apresentação à AR.

E, contudo, numa situação ideal de planeamento ordenado, a ENAAC 2030 deveria preceder - não apenas os instrumentos setoriais de planeamento para a adaptação (que já deviam ter sido apresentados em 2023 para os setores prioritários), como também os instrumentos infranacionais, os PRAC e os PMAC, que ainda não estão aprovados na sua totalidade. A ordem lógica no planeamento é implicitamente reconhecida na própria proposta de ENAAC2030, segundo a qual os **Planos Setoriais de Adaptação** concretizam a política de adaptação em áreas prioritárias, identificando riscos, vulnerabilidades e medidas específicas para cada setor; ao passo que os **Planos Regionais de Ação Climática** (PRAC) asseguram a territorialização das opções de adaptação, promovendo a integração das medidas setoriais relevantes ao nível regional; e os **Planos Municipais de Ação Climática** (PMAC) garantem a adequação das respostas locais às orientações nacionais e regionais, reforçando a proximidade da ação climática junto das comunidades.

No entanto, a desordem cronológica de elaboração e aprovação de todos estes instrumentos põe em causa a coordenação e a coerência de todo o sistema de planeamento. Assim como a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2020 vigente foi fundamental para assegurar a coerência de instrumentos de planeamento subsequentes, e ainda em vigor, como os planos de Adaptação às Alterações Climáticas desenvolvidos pelas comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas, que cobrem atualmente a quase totalidade do território nacional, também a nova ENAAC 2030, quando aprovada, será crucial para orientar e dar coerência aos diferentes níveis de planeamento e intervenção previstos na LBC.

No âmbito da consulta pública, a proposta de Estratégia foi criticada, entre outras razões, por não impor a adaptação climática como requisito obrigatório nos instrumentos de ordenamento do território e por não apresentar qualquer quadro financeiro, cronograma de implementação ou projeção de resultados esperados.

Ora, embora a proposta se assuma como o elemento central de coordenação das políticas de adaptação e de coerência entre esses diferentes níveis de planeamento e intervenção, a sua apresentação tardia coloca em causa, precisamente, essa coerência.

Um aspeto positivo ao nível do planeamento foi o desenvolvimento, a partir de 2020, de um Roteiro Nacional para a Adaptação 2100, focado na avaliação da vulnerabilidade do território português às alterações climáticas a mais longo prazo. Os seus produtos são, efetivamente, uma peça fundamental para a ENAAC 2030, e já alimentam esta proposta, como também alimentaram a revisão do PNAC 2030. O Roteiro deverá servir para apoiar também outros instrumentos estratégicos e planos de adaptação às alterações climáticas de âmbito subnacional e/ou sectorial.

No entanto, embora os resultados do RNA2100 estejam publicados, a sua visualização é, lamentavelmente, difícil, e está pouco sistematizada, dispersa em diferentes páginas que apresentam níveis distintos de informação.

3.2.3.3. Financiamento sustentável

A secção II da Lei de Bases do Clima (arts. 34º- 38º) é inteiramente dedicada ao financiamento sustentável, estabelecendo o enquadramento geral para alinhar o sistema financeiro, o investimento público e privado, o património público e o governo das sociedades e entidades do setor empresarial do Estado com os objetivos climáticos. O objetivo é assegurar a transparência, a gestão de risco climático e a coerência com a taxonomia europeia e as exigências do quadro regulatório da UE em matéria de finanças sustentáveis.

A concretização operacional desse enquadramento é feita, em parte, nos arts. 76º, 77º e 78º da Lei, que preveem a criação de instrumentos para que o governo, as instituições financeiras públicas e privadas, supervisores e investidores disponham de informação comparável e fiável sobre os riscos de transição. Estas normas impõem ao Governo, nomeadamente, ao Ministério das Finanças, no prazo de um ano após a entrada em vigor da lei, portanto, fevereiro de 2023, a obrigação de: i) regulamentar a partilha de informação sobre a integração do risco e do impacte climático na construção e avaliação dos ativos financeiros

(76º); ii) apresentar um relatório sobre património público, investimentos, participações e subsídios que possam eventualmente contrariar os princípios da taxonomia sobre atividades ambientalmente sustentáveis da União Europeia (77º); iii) apresentar à AR as revisões necessárias para harmonizar o Código das Sociedades Comerciais e demais legislação para que as sociedades integrem no governo societário a exposição aos cenários climáticos e os potenciais impactes financeiros daí resultantes (78º).

No entanto, até à data, o Governo ainda não apresentou estes instrumentos. Particularmente séria é a falta de regulamentação exigida pelos artigos 76.º e 78º, na medida em que tem impacto no desenvolvimento de uma economia mais resiliente aos riscos climáticos, em particular, no setor empresarial e bancário. Neste último setor, o tema do impacto do risco climático é relativamente novo, mas tem vindo a ser monitorizado nos relatórios publicados desde 2023 pelo Banco de Portugal - como exigido pela LBC (art. 35º/7), o que é positivo.

O relatório mais recente do Banco de Portugal, de dezembro de 2025, revela vários progressos, mas também desafios na exposição do setor bancário ao risco climático. Por um lado, conclui que este setor em Portugal não enfrenta um risco climático sistémico imediato, que há uma estabilização da exposição ao risco na carteira de empréstimos bancários a empresas e que, no caso estudado dos incêndios rurais, a exposição direta do setor bancário aos níveis de perigosidade decorrentes daquele risco por via do crédito concedido às empresas e a particulares é, também, bastante limitada. Por outro lado, nota que a pegada de carbono do setor bancário apresenta uma tendência de aumento desde 2021, em particular no setor da Agricultura e Utilities, setores com intensidades carbónicas acima da média, o que sugere um eventual foco de vulnerabilidade crescente aos riscos de transição nestes setores. O Banco de Portugal conclui que as instituições de crédito, apesar de um progresso generalizado, por comparação com os resultados de anos anteriores, ainda não fazem uma identificação e gestão adequadas do risco climático e ambiental nas suas operações, identificando problemas em áreas como a infraestrutura de recolha e compilação de dados relevantes para a aferição, e na medição dos impactos destes riscos.

Assim, a falta de uma regulamentação única sobre a partilha de informação sobre a integração do risco e do impacto climático na construção e avaliação dos ativos financeiros, como prevista no artigo 76º da LBC, deixa o setor bancário sem referenciais nacionais claros sobre como medir, reportar e integrar o risco climático na concessão de crédito e investimento. Isto dificulta, naturalmente, o planeamento estratégico e a gestão de risco pelos bancos, bem como a comparabilidade entre instituições, num contexto em que, como se verá no ponto seguinte, existe uma exigência europeia significativa para um reporte de qualidade das empresas em matéria de sustentabilidade corporativa ESG (Environmental, Social, and Governance).

3.3. CONCLUSÃO

Apesar de todos os desafios de implementação, é justo reconhecer que, num projeto internacional de organizações da sociedade civil europeia, TogetherFor1.5, que avaliou estratégias de planeamento de longo prazo, Portugal foi destacado positivamente entre 10 países. Nessa análise, o país é apreciado pelo processo participado e transparente seguido na elaboração do Roteiro atualmente em vigor para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050), em contraste com metade dos países analisados, que não tinha qualquer plano de revisão da estratégia de longo prazo. Também um relatório do Tribunal de Contas, de novembro de 2024, é muito positivo sobre Portugal na generalidade das componentes que avaliou.

Há que notar, no entanto, que esses estudos não tratam da qualidade e do grau de implementação no terreno das políticas públicas do clima, como faz o presente estudo, mas debruçam-se, sobretudo, sobre o seu grau de formalização e institucionalização, isto é, sobre a existência e modalidades de quadros legislativos e instrumentos de planeamento.

No que respeita à Lei de Bases do Clima, não restam dúvidas de que o carácter quase consensual entre os partidos políticos no seu processo de aprovação reforçou a sua legitimidade democrática, e que o seu elevado grau de inovação e exigência em termos de metas e prazos de implementação constitui um bom exemplo. Mesmo a recente proposta da Iniciativa Liberal, na Assembleia da República, que esvaziava a LBC

de muitos dos seus elementos essenciais foi rejeitada, o que confirma um apoio político forte, maioritário e persistente à Lei de Bases do Clima, na sua integridade.

No entanto, como é demonstrado neste estudo, um nível tão elevado de ambição não obteve igual resposta no terreno, nem mesmo no plano da regulamentação secundária que é imposta pelo calendário legal. As lacunas e atrasos identificados refletem problemas antigos e há muito conhecidos, que não decorrem apenas de burocracia, inércia ou falta de recursos, mas de fragilidades sistémicas no modelo de governação do país, em particular, no plano da capacitação, da coordenação institucional e da incorporação de lições apreendidas nos instrumentos de prevenção, resposta e acompanhamento.

É verdade que Portugal teve quatro governos desde a entrada em vigor da LBC, o que perturbou a continuidade política necessária para implementar uma Lei desta abrangência. No entanto, também é verdade que a dificuldade de implementação é um traço histórico da administração pública portuguesa, e inversamente proporcional à sua capacidade de produção de estratégias e planos numerosos, que, no entanto, muitas vezes não são implementados no terreno.

Não sendo um desafio exclusivo da política climática, a ausência de uma capacidade efetiva de adaptação e mitigação é particularmente preocupante nesta política, onde o clima não espera.

4. A DIRETIVA DEVER DE DILIGÊNCIA DAS EMPRESAS SOBRE SUSTENTABILIDADE DA UE

As dificuldades de implementação observadas na LBC em matéria de financiamento sustentável traduzem, à escala nacional, dificuldades que também atravessam atualmente o debate europeu sobre sustentabilidade corporativa. Estas questões assumiram uma importância central na União Europeia, como parte da grande estratégia da UE para se tornar a primeira região do mundo a atingir a neutralidade climática até 2050 - o *European Green Deal*, ou Pacto Ecológico Europeu.

Partindo do pressuposto de que todos os domínios políticos devem contribuir para a luta contra as alterações climáticas, um dos principais objetivos do Pacto é o alinhamento progressivo dos instrumentos de governação económica e financeira com as metas ambientais e climáticas da UE, o que passa pela incorporação nos fluxos financeiros públicos e privados dos objetivos de neutralidade carbónica, resiliência climática e desenvolvimento sustentável.

As empresas são vistas como um ator central neste processo, pela sua influência nas cadeias de valor globais, e capacidade de promoverem práticas laborais ambientalmente mais exigentes e padrões de produção e investimento mais ecológicos. Por isso, a União Europeia tem criado várias medidas para mobilizar este setor para a prossecução dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu, designadamente, desenvolveu um quadro regulatório de sustentabilidade corporativa bastante ambicioso e exigente.

Em 2024, foram aprovadas duas Diretivas europeias estruturantes deste quadro regulatório, que impõem às empresas deveres de comunicação, transparência, diligência e responsabilidade ao longo das suas cadeias de atividade: a Diretiva relativa ao Relato de Sustentabilidade das Empresas (conhecida pela sigla em inglês CSRD), que simplifica legislação anterior em matéria de comunicação de informações, e a Diretiva relativa ao Dever de Diligência das Empresas sobre Sustentabilidade (conhecida pela sigla em inglês CSDDD).

Numa linguagem simples, estas duas Diretivas obrigam as empresas da UE, ou de países terceiros com um volume de negócios significativo na UE, a identificar, avaliar, mitigar e divulgar de forma transparente os impactos ambientais e nos direitos humanos das suas atividades, incluindo, entre outros, as suas emissões de gases com efeito de estufa, consumo de recursos naturais, riscos ambientais, ou práticas laborais potencialmente violadoras de direitos humanos. Devem fazê-lo não apenas nas suas próprias operações, mas também nas dos seus fornecedores e nas suas cadeias de valor, incluindo filiais e parceiros comerciais.

No entanto, a entrada em vigor deste quadro regulatório foi marcada por sucessivos adiamentos e alterações dos prazos de reporte e transposição para a lei interna dos Estados-membros, num contexto global marcado por fortes controvérsias políticas e tensões económicas, agravado pela guerra de tarifas movida pela atual administração norte-americana.

Em 9 de dezembro de 2025, o Conselho da UE e o Parlamento Europeu chegaram a acordo para simplificar, definitivamente, tanto os requisitos de relato de sustentabilidade como do dever de diligência. O resultado desse acordo foi reduzir o âmbito de aplicação e as obrigações impostas às empresas, previstas na versão original destes diplomas.

Neste contexto, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram adiar a transposição da Diretiva CSDDD para a lei interna dos Estados-membros até 26 de julho de 2028, adiando, assim, o início da sua implementação pelas empresas. Estas terão de cumprir as novas medidas até julho de 2029.

4.1. DEVERES E ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA CSDDD

O dever de diligência previsto na Diretiva (UE) 2024/1760, aprovada em 13 de junho de 2024, entretanto revista e consolidada, desdobra-se em diversas obrigações legais que as empresas abrangidas terão de cumprir para adotar um sistema de *governance* (ou governação) baseado no risco. Este sistema de *compliance* (conformidade com legislação, políticas e procedimentos) visa controlar, prevenir ou reparar os danos causados aos direitos humanos ou ao ambiente. Visa também garantir que as partes afetadas pelo incumprimento destes deveres tenham acesso à justiça e a vias de recurso. Ao ser identificada uma violação destas obrigações, se as empresas não tomarem as medidas adequadas, podem ser responsabilizadas pelos danos causados e ter de pagar uma reparação.

As obrigações previstas na Diretiva podem ser agrupadas nas seguintes grandes dimensões:

i) integração do dever de diligência nas políticas internas das sociedades e nos seus sistemas de gestão de riscos;

ii) identificação e avaliação dos impactos negativos reais ou potenciais nas operações próprias, filiais e cadeia de atividades;

iii) prevenção e atenuação dos efeitos negativos potenciais;

iv) cessação e minimização dos efeitos negativos reais;

v) reparação dos efeitos negativos causados;

vi) colaboração construtiva com as partes interessadas;

vii) criação de mecanismos de notificação e reclamação;

viii) monitorização da política societária em matéria de dever de diligência;

ix) comunicação pública de informações sobre o dever de diligência;

x) adoção e implementação de um plano de transição climática alinhado com o Acordo de Paris.

Na sua versão original, a Diretiva aplicava-se às empresas com mais de 1 000 trabalhadores com um volume de negócios superior a 450 milhões de euros. O seu calendário de implementação era gradual, entre três e cinco anos após a entrada em vigor, consoante a dimensão das empresas.

4.2. O PACOTE OMNIBUS I E A VIRAGEM POLÍTICA

A negociação desta legislação decorreu sob forte polémica, com reações negativas de grandes empresas europeias e pressões provenientes de governos e empresas exteriores à UE, nomeadamente, dos Estados Unidos. As críticas dirigiam-se, sobretudo, à complexidade dos deveres de *compliance*, à elevada sobrecarga administrativa e respetivos custos para as empresas, e ao risco de isso prejudicar, especialmente, as pequenas e médias empresas (PME), bem como as que ainda não estavam totalmente preparadas para os novos requisitos.

A esta controvérsia não foi alheio o contexto de incerteza marcado pelos efeitos da pandemia, a Guerra na Ucrânia e a intensificação da concorrência geoeconómica global. O próprio entendimento estava a mudar entre os líderes dos Estados-membros e das instituições europeias quanto ao lugar da UE no novo contexto global.

Os relatórios de Enrico Letta, «Muito mais do que um mercado», e Mario Draghi, «O futuro da competitividade europeia», publicados em 2024, foram particularmente influentes neste debate. Ambos identificaram desafios críticos à competitividade europeia, mas o relatório Draghi, em particular, incluía críticas explícitas ao enquadramento de sustentabilidade corporativa vigente, identificando expressamente alguns instrumentos-chave desse quadro como entraves à competitividade das empresas europeias — como a CSRD e a CSDDD – a par do Regulamento da Taxonomia, e o Regulamento Divulgação de Informações sobre Sustentabilidade dos Serviços Financeiros (SFDR), também, agora, em fase de revisão.

O relatório criticava as definições pouco claras presentes nesta legislação, a sobreposição e duplicação de numerosos requisitos e a desarmonização de metodologias para os múltiplos deveres de reporte e diligência impostos às empresas. Criticava a sobrecarga regulatória e de *reporting* que isso gerava ao longo da cadeia de valor e os custos elevados de *compliance* associados, o que, segundo o autor, punha em causa a competitividade das empresas europeias face aos seus concorrentes globais.

Ao longo de 2024 e 2025, seguir-se-iam vários apelos, declarações e cimeiras exortando a UE a «lançar uma revolução em termos de simplificação», com a finalidade de assegurar um quadro regulamentar europeu claro, simples e inteligente para as empresas. Para isso, defendia-se uma redução drástica dos encargos administrativos, regulamentares e de comunicação de informações, em especial para as PME.

Na sequência deste debate, a Comissão Europeia apresentou, em 26 de fevereiro de 2025, o Pacote Omnibus I, no qual sinalizava ter acolhido as preocupações das partes interessadas. Seguiu-se a Diretiva «Stop-the-Clock», de 14 de abril de 2025, que suspendia temporariamente a entrada em vigor de alguns deveres da CSRD e da CSDDD para algumas empresas. Nos meses seguintes, até ao acordo político, que teve lugar em 9 de dezembro de 2025, o processo de negociação destinou-se a preparar a legislação para simplificar e harmonizar as práticas de divulgação de informações sobre sustentabilidade e devida diligência em todos os Estados-Membros da UE.

Isso passou por eliminar requisitos para muitas empresas, introduzir maior flexibilidade para as que continuariam sujeitas aos requisitos obrigatórios e proteger as empresas mais pequenas contra pedidos de informação excessivos por parte das empresas maiores. Tudo isto, segundo a UE, mantendo a integridade e os objetivos das diretivas existentes, sem prejudicar a finalidade última do Pacto Ecológico Europeu.

A aprovação pelo Conselho da revisão da Diretiva aconteceu em 24 de fevereiro de 2026, concluindo o processo legislativo refletido na Diretiva (de revisão) 2026/470[5].

4.3. O QUE MUDOU: SIMPLIFICAÇÃO OU RETROCESSO?

As alterações mais relevantes na nova versão da CSDDD consistem em:

i) **Redução significativa do seu âmbito de aplicação**, passando a aplicar-se apenas a grandes empresas europeias ou de países terceiros a operar na UE com mais de 5000 trabalhadores e um volume de negócios anual acima de 1,5 mil milhões de euros; na versão original, aplicava-se a empresas com mais de mil trabalhadores com um volume de negócios acima de 450 milhões de euros;

ii) **Fim da obrigatoriedade** de adotar **planos de transição climática**;

iii) **Adiamento do prazo** de transposição da Diretiva por mais um ano, até 26 de julho de 2028, e da entrada em vigor das novas obrigações para as empresas até 26 de julho de 2029;

iv) **Identificação e avaliação mais simplificada de efeitos negativos**, podendo as empresas centrar-se nos domínios das suas cadeias de atividade em que é mais provável que ocorram efeitos negativos reais e potenciais. São criados vários mecanismos de flexibilidade para esta avaliação pelas empresas, que deverá ser menos exaustiva comparando com a versão anterior, e requerer menos pedidos de informação aos parceiros comerciais de menor dimensão;

v) Alteração ao regime de responsabilidade civil;

vi) Fixação de um limite máximo de sanções correspondente a 3 % do volume de negócios líquido da empresa a nível mundial.

[5] A Diretiva 2026/470, de 24 de fevereiro limitou-se a alterar artigos específicos da Diretiva relativa ao Relato de Sustentabilidade das Empresas e da Diretiva relativa ao Dever de Diligência das Empresas sobre Sustentabilidade. Esta continua a designar-se formalmente Diretiva (UE) 2024/1760.

As reações à revisão da CSDD foram contrastantes. Por um lado, foram saudadas por associações empresariais, muitos Estados-membros e pela Comissão Europeia, que consideraram que a redução de encargos financeiros e administrativos era uma resposta necessária face à concorrência das tarifas e dos apoios estatais aos competidores comerciais da UE. Por outro lado, várias organizações da sociedade civil em toda a Europa teceram fortes críticas à revisão da diretiva, acusando a UE de, por detrás da retórica da simplificação, esvaziar a sua legislação ambiental e recuar nos seus compromissos em matéria de sustentabilidade. Para muitas, a proposta enfraquece significativamente a transparência, a responsabilização e a credibilidade económica a longo prazo das empresas, comprometendo anos de progressos na regulamentação ambiental, social e de corporate governance (ou governação empresarial) europeia. Em Portugal, organizações como a ZERO classificaram as alterações do pacote Omnibus I como uma "cedência das instituições europeias à pressão da indústria mais retrógrada", acusando o Parlamento Europeu de se alinhar com a agenda da extrema-direita para enfraquecer ou eliminar legislação ambiental fundamental.

Os contributos de especialistas em think tanks europeus, como o Bruegel e o CEPS, também são críticos das mudanças, embora reconheçam que há falhas no sistema regulatório que devem ser retificadas. Neste debate, defende-se, por exemplo, que a resposta de Bruxelas ao retrocesso dos EUA em matéria ambiental não deve ser feita à custa dos objetivos de sustentabilidade da UE, e que a fratura atual na relação transatlântica em matéria de política climática torna ainda mais essencial que a Europa garanta que o seu ambiente regulatório apoie verdadeiramente, em vez de impedir, a consecução dos objetivos climáticos definidos no Acordo de Paris e noutros instrumentos multilaterais.

Outros argumentos críticos baseiam-se na natureza enganosa da narrativa da redução da burocracia para aumentar a competitividade, alegando que os deveres de reporte e de diligência não são meros encargos burocráticos, mas ferramentas essenciais para a gestão de riscos, a estabilidade financeira e a responsabilidade social corporativa.

4.4. CONCLUSÃO: O PROBLEMA FUNDAMENTAL

Um estudo elaborado para o Parlamento Europeu reconhece que as obrigações combinadas do quadro regulatório europeu, incluindo a CSRD, a CSDDD e o quadro da Taxonomia da UE, são, realmente, significativas para as empresas (Marcus e Thomadakis, 2025). Em muitos casos, existem obrigações duplicadas e sobrepostas de reporte, que criam um sistema complexo que as onera desnecessariamente, sobretudo, às empresas de menor dimensão. As empresas são muitas vezes obrigadas a reportar a mesma informação ao abrigo de vários instrumentos jurídicos que, frequentemente, têm definições e metodologias diferentes e exigências distintas e em momentos separados de monitorização. O estudo indica, por exemplo, que as empresas têm de reportar a pegada de carbono das suas atividades ao abrigo de, pelo menos, cinco normas europeias diferentes: a CSRD, o Regulamento das Baterias, o Green Claims, a CBAM e a CSDDD (2025:14), sem que o âmbito e os detalhes do cálculo dessa pegada estejam totalmente alinhados entre todos esses instrumentos.

No entanto, o estudo também é crítico do pacote Omnibus I e da forma apressada como foi feito, sem uma verdadeira avaliação do seu impacto e sem ter em conta avaliações anteriores de impacto das normas que visou simplificar.

A conclusão central é que o verdadeiro problema não reside na ambição da legislação nem na coerência dos seus objetivos em termos da substância, mas na fragmentação do sistema de reporte e diligência. Para os autores, os encargos não são resultado direto da sobreposição das obrigações de reporte, mas devem-se a que cada diploma é concebido em "silos regulatórios", gerando deveres e procedimentos paralelos de recolha, validação e auditoria de dados. Contudo, as medidas de simplificação adotadas, ao adiar a implementação e reduzir o âmbito de aplicação das Diretivas, não resolvem estas causas estruturais. Trata apenas dos sintomas, sem resolver o "problema".

Outros críticos apontam o risco desta sucessão de revisões causar incerteza jurídica para as empresas, e enfraquecer a credibilidade da política europeia de sustentabilidade, sem resolver os problemas estrutu-

rais que afetam tanto as empresas como o conjunto da economia europeia. Em vez do que consideram ter sido um abandono pela Comissão Europeia do dever de diligência, defendem que esta deveria ter fornecido orientações específicas para o setor e mecanismos de apoio para ajudar as empresas a cumprir eficazmente as normas, como plataformas digitais europeias de reporte e partilha de dados.

Vários observadores consideram que a Comissão Europeia, ao dar prioridade a ganhos de desregulamentação de curto prazo, está a pôr em risco a liderança global da UE em matéria de financiamento sustentável e governação empresarial responsável - um sinal perigoso que põe em causa a credibilidade internacional que a Europa conquistou na defesa de uma ordem multilateral em matéria climática.

Em última análise, a dinâmica regulatória da UE, ao levar a uma concentração excessiva nos deveres de reporte e numa compliance formal das empresas – fazendo da burocracia um fim em si mesmo - arrisca-se a desviá-las daquilo que é o verdadeiro objetivo político da simplificação: focar as empresas nas mudanças reais que têm, verdadeiramente, de fazer nos seus modelos de negócio para atingir os objetivos climáticos e cumprir a agenda de sustentabilidade da UE.

BOAS PRÁTICAS| O DEVER DE VIGILÂNCIA DAS EMPRESAS EM FRANÇA

A França foi pioneira na criação de um regime juridicamente vinculativo de responsabilidade empresarial em matéria de direitos humanos e ambiente, através da chamada Lei sobre o dever de vigilância (*Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*), aprovada em 2017.

A legislação impõe às grandes empresas a obrigação de identificar, prevenir, mitigar e reparar impactos negativos sobre direitos humanos, ambiente, saúde e segurança, associados não apenas às suas atividades diretas, mas também às das suas filiais, subcontratados e cadeia de valor. Para esse efeito, as empresas abrangidas devem elaborar, publicar e implementar um "plano de vigilância", sujeito a escrutínio público e judicial.

Resultado de quatro anos de mobilização dos cidadãos e de pressões políticas, foi a primeira vez que uma lei deste tipo foi adotada em todo o mundo. A lei francesa constituiu uma inovação importante ao ir além de modelos voluntários de responsabilidade social empresarial, para criar mecanismos de responsabilização jurídica e acesso à justiça para vítimas de violações associadas à atividade empresarial. Este modelo influenciou diretamente a adoção da *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) ao nível da União Europeia.

A experiência francesa também demonstrou, contudo, que a eficácia destes mecanismos depende da qualidade dos planos de vigilância, da existência de medidas concretas para a sua aplicação, e da capacidade de escrutínio judicial. Decisões recentes dos tribunais franceses têm vindo a reforçar a ideia de que o dever de vigilância não pode limitar-se a um exercício formal de reporte, exigindo medidas concretas e verificáveis de gestão e prevenção de riscos. O dever não se limita à elaboração de um simples relatório, mas constitui uma norma de «boa gestão», que exige a demonstração da fundamentação e da concretização das medidas implementadas.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Portugal tem potencial de liderança climática, mas tem de mudar de paradigma – passar de políticas reativas para uma estratégia compreensiva de antecipação, prevenção, mitigação e adaptação.

Necessita de uma base social de apoio forte para fazer a transição, que requer eficácia na ação governativa e resultados visíveis para as pessoas e comunidades.

Necessita de reconhecer a ação climática como parte do quadro de proteção internacional de direitos humanos, em linha com a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, segundo a qual a omissão climática dos Estados pode configurar uma violação do direito fundamental das pessoas a uma proteção eficaz contra os graves efeitos negativos das alterações climáticas nas suas vidas, saúde, bem-estar e qualidade de vida.

Igualmente importante é um bom alinhamento nacional com a evolução do quadro regulatório europeu e o contexto geopolítico.

5.1. ASSUMIR O RISCO CLIMÁTICO COMO RISCO DE SEGURANÇA HUMANA, TRANSVERSAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os dados demonstram o impacto multiplicador das alterações climáticas em todos os setores da sociedade. O risco climático não pode ser visto como um conceito abstrato, mas um risco direto à vida humana. As tempestades de fevereiro em Portugal apenas confirmaram a gravidade das consequências económicas, sociais e sistémicas de eventos climáticos cada vez mais extremos e frequentes. Exige-se prevenção e não reação.

Recomendações:

- O planeamento climático e a avaliação de risco climático sistémico devem ser **integrados em todas as políticas públicas**, começando pelas consideradas vitais e estratégicas (saúde, energia, abastecimento alimentar, segurança e defesa, infraestruturas críticas).
- O planeamento baseado em **cenários climáticos extremos** deve ser tornado obrigatório no planeamento de políticas públicas, em vez de ocasional ou opcional, nomeadamente, no sistema da proteção civil, no ordenamento do território e nas decisões sobre grandes investimentos públicos; neste planeamento, devem ser criados sistemas de antecipação de riscos climáticos por cada política setorial.
- Os relatórios de risco climático devem ser uma **regra no planeamento de políticas públicas**, atualizados anualmente e dando prioridade aos setores críticos, como a saúde e a economia; devem ser mapeadas e publicadas as **zonas críticas em matéria de segurança climática** e as atividades mais vulneráveis a riscos, como a gestão costeira, hídrica e a resiliência energética. O RNA2100 fornece uma boa base para este tipo de monitorização.
- O conceito de **segurança climática** deve ser integrado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (em revisão) e noutras estratégias nacionais de segurança; o mapeamento de risco climático deve ser integrado na conceção e implementação de **medidas de segurança**; o relatório previsto na LBC sobre a situação do país em matéria de segurança climática deve ser apresentado à Assembleia da República.
- Deve ser criado um **sistema nacional de monitorização de perdas e danos** decorrentes de fenómenos climáticos.
- O investimento público em matéria climática deve ser **prioritário em zonas vulneráveis**, e a sua aplicação deve ser feita em consulta, para além dos municípios, com atores locais, como empresas, organizações locais da sociedade civil, grupos de cidadãos e outros atores relevantes.

– Devem ser promovidos **exercícios nacionais regulares obrigatórios de prevenção e mitigação de desastres climáticos**, envolvendo sistematicamente os cidadãos, que são a primeira linha de resposta, e adaptados às vulnerabilidades climáticas específicas de cada território.

5.2. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA, SIM, MAS TRANSPARENTE, PARTICIPADA E SOCIALMENTE JUSTA NA DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS

|Os portugueses apoiam as políticas nacionais e europeias de transição energética, mas há sinais de que não se trata de um apoio incondicional. Os dados mostram tendências consistentes de apoio, mas, simultaneamente, receios dos custos individuais de transição e uma relativa perda de importância das prioridades ambientais face a preocupações sociais, económicas e de segurança. Os portugueses rejeitam, especialmente, custos diretos sobre o consumo e sobre a fatura da energia e combustíveis. Muitos manifestam iliteracia ambiental e desconfiança da capacidade de resposta dos poderes públicos, o que reforça a importância de melhorar a informação e o conhecimento, não apenas sobre políticas e medidas, mas sobre os seus benefícios concretos na vida das pessoas. Os desastres climáticos expõem e ampliam as fragilidades e desigualdades económicas e sociais e geram descontentamento sobre a ineficácia da resposta do Estado. Mais do que o risco de descomprometimento ambiental, o principal desafio aos poderes públicos é a perceção cidadã de que os instrumentos e medidas ambientais são ineficazes e injustos. |

Recomendações:

– A ação climática não pode desenvolver-se num **silo isolado**, mas integrar-se nas políticas económicas, sociais e de segurança. Os instrumentos para a transição climática têm de ser combinados com políticas de habitação, saúde e combate à pobreza energética.

– A **dimensão social da agenda climática deve ser priorizada**, com a adoção de instrumentos equitativos como benefícios fiscais, medidas de apoio ao conforto térmico — cuja configuração atual tende a privilegiar quem já dispõe de capacidade de investimento — e incentivos diretos dirigidos a agregados de rendimentos médios e baixos.

– A implementação da ação climática deve ser acompanhada de uma **avaliação do seu impacto social e económico**, que integre indicadores de benefícios económicos e sociais da transição.

– Os investimentos públicos devem incidir prioritariamente sobre as regiões vulneráveis, mas também na proteção de **grupos particularmente vulneráveis** (idosos, trabalhadores expostos ao calor, em zonas costeiras e em zonas sujeitas a desertificação).

– O governo deve formular uma grande **estratégica de comunicação e literacia climática nacional**: * focada não apenas nos grandes objetivos e metas nacionais e internacionais – mas nos cenários alternativos de nada fazer, como os custos concretos da inação; * focada não apenas no plano nacional, mas nos impactos internacionais (efeitos sistémicos globais, conflitos, instabilidade social, pobreza e crises humanitárias); *centrada nos benefícios concretos para a vida das pessoas, famílias e comunidades em termos de segurança económica, saúde, e coesão territorial; *envolvendo os cidadãos comuns, através de mecanismos de participação cidadã ao nível local, mais próximo dos cidadãos, como juntas de freguesia e associações locais; * financiando muito mais projetos de organizações da sociedade civil sobre literacia climática e participação cidadã nas políticas climáticas.

– O Portal da Ação Climática deve ser reformulado com **ferramentas de participação pública e informação** sólida e em linguagem acessível com grandes dados climáticos nacionais, execução de metas por setor e investimento público.

5.3. IMPLANTAR A LEI DE BASES DO CLIMA NO TERRITÓRIO E NAS INSTITUIÇÕES

|A análise da LBC evidencia um desfasamento preocupante entre a ambição legislativa e a capacidade efetiva de implementação a nível central, local e setorial. São obstáculos reais à concretização da Lei a coordenação política deficiente, a governação fragmentada a nível central, regional e local, as insuficiências administrativas, técnicas e de recursos, a falta de avaliação e monitorização sistemáticas, e a desigualdade na implantação territorial. |

Recomendações:

- **Completar o sistema de governação da política climática**: *operacionalizar de imediato o CAC ou definir um modelo transitório que permita uma entrada faseada em funções; *publicar a composição e o mandato do CIAC; *publicar informação de qualidade sobre a Agência para o Clima e a sua atividade; *criar uma task force no governo para apoiar os municípios e CCDR em falta a elaborar os PMAC e PRAC, com um financiamento e apoio técnico dedicado; * criar uma base de dados nacional de medidas replicáveis e boas práticas municipais.
- **Transformar o Orçamento de Estado num instrumento ativo para a transição**: *integrar plenamente o investimento climático no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado, assegurando que os respetivos relatórios integram os elementos previstos na LBC; *adaptar o sistema fiscal, eliminando até 2030 os subsídios diretos ou através de benefícios fiscais relativos a combustíveis fósseis ou à sua utilização; *aperfeiçoar o sistema IRS Verde[6], tornando todo o sistema fiscal ambientalmente sustentável e orientado para a transição climática.
- **Planear o planeamento**: *publicar uma informação clara e organizada dos vários níveis de planeamento em matéria de mitigação e adaptação; *concluir a revisão da ENAAC 2030 e o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, com calendários vinculativos; *aprovar a Estratégia Industrial Verde e os Orçamentos de Carbono.
- **Criar um sistema nacional integrado de monitorização e avaliação da ação climática**: *prever a avaliação obrigatória de impacto climático não apenas para a legislação, mas também para os grandes investimentos públicos; *criar mecanismos institucionais permanentes de diálogo Estado–sociedade civil sobre a monitorização da política climática; *para além do futuro CAC, recorrer a organizações da sociedade civil especializadas para solicitar pareceres, opiniões e avaliações externas sobre legislação e decisões governamentais relevantes; *criar uma obrigação permanente de publicação dos relatórios de implementação da LBC.
- **Priorizar a descarbonização interna real** em detrimento do recurso a créditos internacionais de carbono, que devem ser usados apenas residualmente, no seguimento das orientações do Conselho Consultivo Científico Europeu sobre alterações climáticas.

5.4. REFORÇAR A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO EM MATÉRIA CLIMÁTICA - AFIRMAR PORTUGAL COMO ATOR ATIVO NA DIPLOMACIA CLIMÁTICA INTERNACIONAL

Os impactos climáticos afetam de forma desproporcional os países parceiros da cooperação portuguesa, especialmente os pequenos Estados insulares, agravando as suas vulnerabilidades económicas, alimentares, hídricas, sanitárias e sociais. A cooperação portuguesa em matéria de clima não deve limitar-se ao financiamento de projetos ambientais isolados, mas integrar a adaptação climática, a resiliência territorial, a segurança humana, a governação e os direitos humanos em toda a política. Portugal pode afirmar-se

[6] Expressão que designa a categoria de deduções fiscais em sede de IRS que visam beneficiar os sujeitos passivos que adquiram, consumam ou utilizem bens e serviços ambientalmente sustentáveis.

como ator relevante através de uma abordagem integrada, baseada na proximidade linguística e institucional, no reforço de capacidades locais e numa "diplomacia climática lusófona".

Recomendações:

- Criar um **plano nacional de financiamento climático internacional** com metas mensuráveis e prioridades geográficas claras, dando prioridade à adaptação climática nos países parceiros.
- **Duplicar o financiamento climático público e torná-lo previsível e de longo prazo**, incluindo através de mecanismos financeiros inovadores que se somam ao Orçamento de Estado.
- **Evitar as contagens duplas de apoios e a reclassificação artificial da Ajuda Pública ao Desenvolvimento** portuguesa como financiamento climático, mas sem valor acrescentado real.
- Prever que os mecanismos de financiamento climático tenham **um financiamento plurianual e sejam de acesso simplificado** em termos administrativos por organizações da sociedade civil, nacionais e dos parceiros.
- **Publicar**, de forma clara e sistemática, o **financiamento climático atribuído por Portugal** aos seus parceiros da cooperação, incluindo os resultados e impactos concretos desse financiamento na vida das pessoas e comunidades.
- Criar, através do Instituto Camões e em articulação com as organizações da sociedade civil nacionais, um **marcador público de financiamento climático na APD** portuguesa e seus instrumentos de financiamento, que inclua indicadores de adaptação climática, resiliência comunitária e impacto social.
- Aplicar esse **referencial climático comum para a cooperação portuguesa** aos projetos de municípios, universidades, fundações, ONGD e restantes entidades financiadas com fundos públicos de cooperação.
- **Integrar a avaliação de risco climático em todos os programas e projetos financiados pela cooperação portuguesa**, incluindo projetos nas áreas da agricultura, água, saúde, educação, infraestruturas, energia e desenvolvimento local.
- Criar **linhas específicas de financiamento para projetos locais de adaptação climática** liderados por comunidades, organizações da sociedade civil, cooperativas agrícolas, associações de mulheres e juventude nos países parceiros.
- Desenvolver **programas específicos de capacitação técnica e administrativa em governação climática** para administrações públicas locais e regionais dos países parceiros.
- Apoiar os países parceiros na **elaboração de legislação climática, estratégias nacionais de adaptação**, sistemas de monitorização e mecanismos de reporte compatíveis com os quadros internacionais.
- Reforçar o financiamento a **projetos no âmbito da ciência climática** e de produção de dados locais nos países parceiros, combatendo a dependência de modelos internacionais pouco adaptados à realidade local.
- Promover mecanismos de **transferência de conhecimento e tecnologia** entre instituições portuguesas e parceiros da cooperação em áreas como gestão da água; energias renováveis; proteção civil; monitorização costeira (quando aplicável) e ordenamento do território.
- Garantir que os projetos de financiamento climático **respeitam princípios de justiça climática**, participação pública, igualdade de género e proteção dos direitos humanos.
- Proceder à **avaliação externa dos impactos reais dos projetos financiados no terreno**, integrando de forma sistemática organizações da sociedade civil nacional e dos parceiros, bem como autoridades locais no desenho, implementação e avaliação dos projetos climáticos financiados por Portugal.
- Aumentar o nível de **interligação entre agências ambientais nacionais e o Camões IP**, reforçando o impacto de ambos ao juntar competências e recursos complementares.

- Nas **relações diplomáticas de Portugal**, promover o cumprimento das metas climáticas internacionais e **oferecer apoio técnico e capacitação aos nossos parceiros** e aliados nesta matéria.
- Continuar a trabalhar na ONU para o **reconhecimento legal do Clima**.
- **Coordenar a presença lusófona nas COP do Clima** e noutras reuniões internacionais de elevado impacto, promovendo uma **posição coordenada da lusofonia**, sempre que possível, em matérias climáticas estratégicas.
- Reforçar a **coordenação entre política externa, cooperação para o desenvolvimento e política climática**, incluindo formação em matéria climática para diplomatas e quadros da cooperação portuguesa.
- Apoiar o reforço dos **sistemas de proteção civil e resposta a desastres nos países parceiros**, incluindo exercícios conjuntos, formação técnica e partilha de capacidades operacionais.
- Criar uma **plataforma lusófona permanente de cooperação climática** envolvendo governos, universidades, centros de investigação, municípios e organizações da sociedade civil para partilha de dados, boas práticas, formação e soluções replicáveis.
- Estabelecer **programas de cooperação triangular entre Portugal, União Europeia e países lusófonos** para captação de financiamento climático internacional.
- Integrar a análise dos impactos climáticos na **prevenção de conflitos, instabilidade social e crises humanitárias nos países parceiros da cooperação portuguesa e suas regiões de inserção**, especialmente em contextos de elevada vulnerabilidade socioeconómica e pressão sobre recursos naturais.

5.5. PROMOVER A LIDERANÇA ESTRATÉGICA DA UE EM MATÉRIA DE SUSTENTABILIDADE CORPORATIVA

|A retração dos EUA da ordem multilateral e o contexto geopolítico e económico reforçam o valor estratégico de uma liderança europeia em sustentabilidade ambiental, transição energética e governação climática global. A descrença de muitos cidadãos no sistema de democracia liberal indica a necessidade de uma melhor ligação entre clima, segurança e geopolítica. O grande desafio na Europa é regular melhor, mas mantendo objetivos ambiciosos de transição climática que, ao contrário do que muitas vezes se afirma, reforçam a competitividade económica a médio e longo prazo em vez de a diminuir. A verdadeira simplificação é harmonizar e alinhar tecnicamente os instrumentos em matéria de sustentabilidade corporativa da UE, mas sem abdicar do seu papel de liderança global. |

Recomendações sobre o quadro regulatório europeu e o dever de diligência:

Nas instituições da UE,

- Defender que o foco da simplificação deve ser a **harmonização técnica e a redução de duplicações**, e não a redução do número de empresas abrangidas, nem da ambição europeia em termos ambientais e de direitos humanos.
- Defender um sistema de **interoperabilidade entre os diferentes instrumentos regulatórios da UE em matéria de sustentabilidade corporativa** (CSRD, CSDDD, Taxonomia, CBAM, etc.), harmonizando métricas, definições e conceitos.
- Defender um **sistema europeu harmonizado de reporte de sustentabilidade** e a reintrodução progressiva da obrigatoriedade de **planos de transição climática para as empresas**, embora adaptados à sua dimensão.
- Defender uma avaliação compreensiva da **coerência regulatória da UE**, com o objetivo de identificar duplicações, inconsistências metodológicas e conflitos entre diplomas.

Em Portugal,

- Promover junto das empresas a *due diligence* (dever de diligência) como instrumento estratégico - e não burocrático - de gestão de risco financeiro, estabilidade e de resiliência nas cadeias de valor, bem como de proteção reputacional das empresas.
- No âmbito da transposição da Diretiva e tendo em conta os novos prazos alargados da sua entrada em vigor, **criar instrumentos de apoio técnico às empresas para cumprirem os novos deveres regulatórios**.
- No âmbito da transposição da Diretiva, garantir um **regime de *due diligence* proporcional e adaptado à dimensão e especificidades** do tecido empresarial nacional.
- Assegurar, na transposição da Diretiva, que a revisão da CSDDD **não enfraqueça a *due diligence* baseada** em risco pelas empresas nacionais, transmitindo a mensagem política de que tal pode expô-las a responsabilidade jurídica, riscos reputacionais e, mesmo, incerteza no planeamento das operações.
- Incentivar empresas portuguesas com atividade internacional a adotarem **padrões robustos de diligência de sustentabilidade e transição climática** compatíveis com o novo quadro regulatório europeu.

6. BIBLIOGRAFIA, FONTES E RECURSOS ÚTEIS

Agência Europeia do Ambiente (2024). European Climate Risk Assessment 2024. Copenhaga: EEA. Disponível em: https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/european-climate-risk-assessment

Agência Europeia do Ambiente (2025). Relatório do Estado do Ambiente Europeu 2025. Copenhaga: EEA. Disponível em: https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025

Agência Portuguesa do Ambiente (2025). Relatório do Estado do Ambiente 2025. Lisboa: APA. Disponível em: https://rea.apambiente.pt/content/ultimaedicao?language=pt-pt

Banco de Portugal (2025). Relatório anual sobre exposição do setor bancário ao risco climático 2025. Lisboa: Banco de Portugal. Disponível em: https://www.bportugal.pt/publicacao/relatorio-anual-sobre-exposicao-do-setor-bancario-ao-risco-climatico-2025

Barnes, C., et al. (2025). Summer heat deaths in 854 European cities more than tripled due to climate change. Grantham Institute report. DOI: https://doi.org/10.25560/123873

Bruegel (2025). How should the EU react to the US attack on corporate sustainability? Disponível em: https://www.bruegel.org/first-glance/how-should-eu-react-us-attack-corporate-sustainability

CAN Europe (2025). A decade after Paris: Europe faces a climate credibility gap. Disponível em: https://caneurope.org/a-decade-after-paris-europe-faces-a-climate-credibility-gap/

CEPS (2025). The EU's sustainability rollback is a retreat disguised as simplification. Disponível em: https://www.ceps.eu/the-eus-sustainability-rollback-is-a-retreat-disguised-as-simplification/

CIDSE (2025). The Omnibus I process has been a failure for human rights and the protection of the environment. Disponível em: https://www.cidse.org/2025/12/11/the-omnibus-i-process-has-been-a-failure-for-human-rights-and-the-protection-of-the-environment/

Comissão Europeia (2025). Pacote Omnibus I. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en

Comissão Europeia (2025). Clean Industrial Deal. Disponível em: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_en

Comissão Europeia (2025). Comunicado de imprensa sobre metas climáticas. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_25_1337

Conselho Consultivo Científico Europeu para as Alterações Climáticas (2024). Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target. Disponível em: https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040

Conselho de Finanças Públicas (2026). Artigo de opinião sobre integração dos objetivos climáticos no Orçamento do Estado. Disponível em: https://www.cfp.pt/pt/noticias/intervencoes-publicas

Copernicus Climate Change Service (2026). Global Climate Highlights 2025. Disponível em: https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2025

Draghi, M. (2024). O futuro da competitividade europeia. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

Ember (2026). European Electricity Review 2026. Disponível em: https://ember-energy.org/latest-insights/european-electricity-review-2026/

Eurobarómetro (2024). Alterações Climáticas. Survey n.º 3472. Comissão Europeia. Disponível em: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3472

Get2C (2026). Mapa da Ação Climática Municipal. Disponível em: https://get2c.pt/cooler-world/mapa-da-acao-climatica-municipal/

Governo de Portugal (2025). Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2030. Consulta pública, Portal Participa. Disponível em: https://participa.pt/pt/consulta/estrategia-nacional-de-adaptacao-as-alteracoes-climaticas-2030

Governo de Portugal (2025). Orçamentos de Carbono. Consulta pública, Portal Participa. Disponível em: https://participa.pt/pt/consulta/orcamentos-de-carbono

Governo de Portugal (2025). Relatório do Orçamento do Estado para 2026 (ROE2026). Disponível em: https://www.oe.gov.pt/media/caijtnil/relatorio-oe2026.pdf

Governo de Portugal (2026). Plano Social para o Clima 2026–2032 (consulta pública). Disponível em: https://participa.pt/pt/consulta/plano-social-para-o-clima-2026-2032

Governo de Portugal. Reportnet — Reporte de Portugal sobre financiamento climático. Disponível em: https://reportnet.europa.eu/public/country/PT

Haut Conseil pour le Climat (2025). Rapport annuel grand public 2025. Disponível em: https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-grand-public-2025/

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2023). Climate Change 2023: Synthesis Report. Sixth Assessment Report. Genebra: IPCC. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/

Letta, E. (2024). Muito mais do que um mercado. Conselho Europeu. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf

Marcus, J. e Thomadakis, A. (2025). Corporate sustainability reporting and due diligence: simplification options and their effects. Parlamento Europeu, Serviço de Estudos. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IUST_STU%282025%29773027

OCDE (2023). OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2023. Paris: OCDE. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-environmental-performance-reviews-portugal-2023_d9783cbf-en.html

OCDE (2025). Environment at a Glance: Portugal. Paris: OCDE. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/environment-at-a-glance-country-notes_59ce6fe6-en/portugal_9e7bcab2-en.html

ONU – Organização das Nações Unidas (2025). Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2025. Nova Iorque: ONU. Disponível em: https://unstats.un.org/sdgs/report/2025/

PAC Scenarios (s.d.). PAC 2.0 — Paris Agreement Compatible Scenarios. Disponível em: https://www.pac-scenarios.eu/

REN – Redes Energéticas Nacionais (2025). Récord de produção de renováveis abastece 71% do consumo de eletricidade em 2024. Disponível em: https://www.ren.pt/pt-pt/media/noticias/recorde-de-producao-de-renovaveis-abastece-71-do-consumo-de-eletricidade-em-2024

Roteiro Nacional de Adaptação 2100 (RNA2100). Disponível em: http://rna2100.portaldoclima.pt/pt/

Schmidt, L., Horta, A. e Guerra, J. (2025). Crise climática: perceções públicas e prioridades em Portugal. Friedrich-Ebert-Stiftung. Lisboa, julho 2025. Disponível em: https://collections.fes.de/publikationen/id/1948730

Sequeira, M. M. (2025). Depois do apagão em Portugal: mantém-se o voto de confiança para acelerar a transição energética? Friedrich-Ebert-Stiftung. Lisboa, outubro 2025. Disponível em: https://collections.fes.de/publikationen/id/1948732

TogetherFor1.5 / CAN Europe (2025). Análise de estratégias de planeamento de longo prazo (10 países). Disponível em: https://1point5.caneurope.org/wp-content/uploads/2025/05/InE_Raport_v4.pdf

Tribunal de Contas (2024). Relatório de auditoria à política climática nacional, novembro de 2024. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20241212-1.aspx

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos — três decisões sobre clima. Disponível em: https://www.coe.int/en/web/portal/-/three-climate-change-rulings-from-the-european-court-of-human-rights

Último Recurso, Associação (2026). Mapa dos Planos Municipais de Ação Climática. Disponível em: https://ultimorecurso.pt/pt/pt-pmacs/

UK Climate Change Committee. Carbon Budget Reports. Disponível em: https://www.theccc.org.uk/publicationtype/report/carbon-budget/

UNFCCC — Introdução ao financiamento climático. Disponível em: https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance

World Economic Forum (2026). Relatório de Riscos Globais de 2026. Genebra: WEF. Disponível em: https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/

World Weather Attribution (2025). Unequal evidence and impacts: limits to adaptation – extreme weather in 2025. Disponível em: https://www.worldweatherattribution.org/unequal-evidence-and-impacts-limits-to-adaptation-extreme-weather-in-2025/

Legislação e documentos normativos:

Climate Change Act 2008 (Reino Unido). Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents

Decreto-Lei n.º 122/2024, de 31 de dezembro (cria a Agência para o Clima). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/122-2024-901661921

Decreto-Lei n.º 4/2024 (mercado voluntário de carbono). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/4-2024-836117866

Despacho Conjunto n.º 9253/2023, de 8 de setembro (Programa Plurianual Conjunto de Cooperação para o Desenvolvimento nos domínios do Ambiente e da Ação Climática). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/9253-2023-221430489

Declaração de Retificação n.º 806/2023 (retificação do Despacho Conjunto 9253/2023). Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/declaracao-retificacao/806-2023-223077495

Despacho n.º 6382-A/2025 (reafectação de funcionários da APA para a Agência para o Clima). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/6382-a-2025-920668883

Diretiva (UE) 2024/1760 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024 (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD), alterada pela Diretiva (UE) 2026/470, de 24 de fevereiro de 2026. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02024L1760-20260318

Diretiva (UE) 2022/2464 do Parlamento Europeu e do Conselho (Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD), alterada pela Diretiva (UE) 2026/470. Disponível em: https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/37c35a2b-2255-11f1-8c3a-01aa75ed71a1/language-pt

Diretiva (UE) 2026/470 (revisão Omnibus da CSDDD e CSRD). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32026L0470

Lei Europeia do Clima (Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021). Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_pt

Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro (Lei de Bases do Clima). Diário da República n.º 252/2021. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2021-177023480

Lei n.º 43/2023, de 30 de agosto (cria o Conselho para a Ação Climática). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/43-2023-219915285

Lei n.º 36/2025, de 31 de março (alteração à LBC sobre moratória internacional à mineração em mar profundo). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/36-2025-913048480

Loi relative au devoir de vigilance (França, 2017). Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626/

Loi Énergie-Climat 2019 (França). Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039355955

Regulamento (UE) 2019/2088 (SFDR — Sustainable Finance Disclosure Regulation). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R2088

Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019 (Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/107-2019-122777644

Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020 (Plano Nacional de Energia e Clima 2030). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/53-2020-137618093

Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2021 (projeto-piloto de avaliação de impacto climático). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/5-2021-154513235

Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022 (Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/121-2022-204502329

Resolução do Conselho de Ministros n.º 156/2025 (modelo de governação para o PNEC 2030 e LBC). Diário da República. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/156-2025-938923394

Outras fontes e recursos úteis:

Portugal

- Agência Portuguesa do Ambiente: Clima
- Agência para o Clima
- Assembleia da República: comissão de ambiente e energia
- Associação Nacional de Municípios Portugueses
- Associação Zero - Associação Sistema Terrestre Sustentável
- Associação Último Recurso
- Diário da República Eletrónico
- Diário de Notícias - Sociedade
- Expresso - Sustentabilidade
- FEC: Fundação Fé e Cooperação
- Governo de Portugal: Ambiente e Energia
- Jornal de Negócios - Sustentabilidade
- Jornal ECO
- Jornal Público - Azul
- OIKOS - Cooperação e Desenvolvimento
- Portal da Ação Climática
- Portal do Estado do Ambiente
- Revista Sustentável

União Europeia

- Bruegel
- CEPS - Centre for European Policy Studies
- Climate Action Network (CAN) Europe
- Comissão Europeia: Energia, Alterações Climáticas e Ambiente
- Conselho da UE: Sustentabilidade empresarial
- Council of the European Union
- Euractiv
- Euronews
- EUR-Lex - Official Journal of the European Union
- European Environment Agency
- European Scientific Advisory Board on Climate Change
- Haut Conseil pour le Climat (França)
- Le Monde - Emploi/Environnement
- Parlamento Europeu: Comissão Ambiente, Clima e Segurança Alimentar
- Programa europeu Copérnico

Internacional

- Amnesty International France
- Business & Human Rights Resource Centre
- Center for Global Development (CGDev)
- CIDSE
- Climate Change Committee - Reino Unido
- Imperial College London - Grantham Institute
- Intergovernmental Panel on Climate Change
- Iniciativa World Weather Attribution
- OCDE: Alterações Climáticas
- Organização das Nações Unidas (ONU): Alterações Climáticas
- ONU News
- United Nations Framework Convention on Climate Change
- World Economic Forum

7. ANEXO - POSIÇÕES DE ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS SOBRE GOVERNAÇÃO CLIMÁTICA

Posições de atores não governamentais sobre governação climática

ATOR	GOVERNAÇÃO CLIMÁTICA	TIPO DE POSIÇÃO
Coligação C7 Coligação portuguesa de Organizações Não-Governamentais de Ambiente, tem como objetivo atuar a uma única voz junto da sociedade civil e das instituições públicas e governamentais na defesa, proteção e valorização da Natureza e da Biodiversidade em Portugal	A C7 defende uma governação climática baseada na **proteção da legislação ambiental, no planeamento estratégico, na capacitação institucional e numa implementação efetiva**. Critica processos de "simplificação" que possam fragilizar normas ambientais e sustenta que a transição energética deve respeitar critérios de proteção da biodiversidade e do território. A coligação também acompanhou criticamente propostas de revisão da Lei de Bases do Clima, alertando para potenciais retrocessos regulatórios.	Prioridades da Coligação C7 para 2026
BusinessEurope Maior organização empresarial da Europa, representa 42 federações empresariais nacionais de 36 países, da UE, do Espaço Económico Europeu e dos países vizinhos da UE. É um parceiro social reconhecido, sendo obrigatoriamente consultado pela CE na preparação de legislação laboral e de emprego.	A BusinessEurope enquadra a governação climática europeia **numa lógica de competitividade, previsibilidade regulatória e coerência entre política climática, industrial e energética**. Defende mecanismos de governação que facilitem o investimento privado, reduzam encargos administrativos e assegurem estabilidade regulatória para a indústria europeia. Defende a criação de um quadro propício que facilite o caminho para a neutralidade climática até 2050, através da mobilização de investimentos, da aceleração dos processos de licenciamento, da resolução do diferencial de custos do carbono, do aumento da procura de produtos e materiais ecológicos.	**Posições institucionais e *advocacy* europeu** sobre governação da União da Energia, competitividade e sustentabilidade empresarial.
European Trade Union Confederation (ETUC) Associação representativa de sindicatos europeus, conta atualmente com 94 confederações sindicais nacionais em 42 países, além de 10 federações sindicais europeias. É um parceiro social reconhecido, sendo obrigatoriamente consultado pela CE na preparação de legislação laboral e de emprego.	A ETUC defende uma governação climática centrada na **transição justa, diálogo social e participação dos trabalhadores**. Sustenta que políticas climáticas devem integrar a proteção do emprego, a formação profissional, a proteção social e mecanismos formais de participação sindical na definição e implementação das medidas climáticas.	**Documentos de posição, diálogo social europeu e comunicados** sobre transição justa e governação social da ação climática: ETUC – Climate Change policies * ETUC – Just Transition framework position

VOLTA TRÁS

FEC

oikos
cooperação e desenvolvimento

CAMÕES
INSTITUTO
DA COOPERAÇÃO
E DA LÍNGUA
PORTUGAL
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS