

A INFLUÊNCIA DO DIREITO NUMA GESTÃO ATENTA AOS INCÊNDIOS E ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: REFLEXÃO A PARTIR DA LEI DE BASES DO CLIMA E DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS¹

(<https://doi.org/10.47907/Incendios/ProtecaoAmbiental/AlteracoesClimaticas/2023/8>)

FERNANDA PAULA OLIVEIRA
Faculdade de Direito, Univ Coimbra/ IJ, Univ Coimbra

1. Duas constatações podem ser feitas relativamente ao tema que aqui nos traz: a de que as alterações climáticas são uma realidade incontornável (1) e a de que os incêndios florestais (rurais) têm vindo a assumir intensidades crescentes (2).

Considerando o relevo que os problemas das alterações climáticas têm vindo a assumir, existem vários instrumentos normativos internos com relevo para os combater, dos quais se realçam a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (EN AAC) 2020; o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050; o Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030) e o Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC).

São estes instrumentos que enquadraram, entre nós, a aprovação da Lei de Bases do Clima (Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro), que estabelece os princípios orientadores da política e da governação cli-

¹ Texto que reduz a escrito a nossa intervenção no V Debate Florestas e Legislação, “Incêndios, Proteção Ambiental e Alterações Climáticas”, que decorreu em Vila Nova de Paiva no dia 16 de dezembro de 2022. Os dados que consta do texto reportam-se a essa data.

máticas, introduzindo metas e prevendo instrumentos orientados para o seu combate e para a descarbonização da economia. Trata-se de um diploma transversal e programático, com reflexo nos mais diversos setores, desde a indústria energética, à construção, até à agricultura e pescas, passando pelos ativos financeiros e fiscalidade verde e, no que aqui interessa, pelas *florestas*.

Tendo, no entanto, a natureza de uma lei de bases, as suas previsões têm de ser objeto de concretização por intermédio de outros diplomas.

O grande objetivo da política climática é alcançar, até 2050, o equilíbrio ecológico e a neutralidade em gases de efeito de estufa (isto é, um balanço neutro entre emissões de gases de efeito de estufa e o sequestro destes gases pelos diversos sumidouros), tendo em conta as seguintes metas de redução das emissões desses gases, por referência aos valores de 2005, definidas pela nova lei: (i) redução de, pelo menos, 55% até 2030; (ii) redução de, pelo menos, 65% a 75% até 2040; (iii) redução de pelo menos, 90% até 2050.

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

No que concerne a aspetos setoriais, são identificados por esta Lei os “Instrumentos de política setorial do clima” que preveem medidas e metas para os vários setores. Em concreto, e a título exemplificativo, em matéria de sequestro de carbono, prevê-se a promoção de medidas direcionadas para a *floresta* e o oceano, tendo em vista reforçar a sua capacidade de sumidouros de carbono naturais.

No que concretamente respeita à *floresta*, prevê-se a promoção da sua sustentabilidade e resiliência, designadamente através da manutenção e incorporação da biomassa florestal residual nos solos e a promoção de culturas florestais mais sustentáveis e resilientes, tais como as autóctones, as quercíneas e as folhosas.

Veja-se, a este propósito, o artigo 19.º (metas nacionais de mitigação), nos termos do qual é adotada a meta, para o sumidouro líquido de CO₂ equivalente do setor do uso do solo e das florestas, de, em média, pelo menos, 13 megatoneladas, entre 2045 e 2050.

Refira-se, ainda, a propósito de estratégias de sequestro de carbono, o disposto no artigo 57.º (com a epígrafe, *florestas e espaços verdes*), de acordo com o qual

“O Estado promove uma floresta sustentável e resiliente, tendo em vista o aumento da capacidade de sequestro de carbono da floresta e a redução do risco de incêndio rural, designadamente através de:

- a) Reflorestação, em especial das áreas ardidas;*
- b) Ordenamento do território florestal, assegurando a atualização do cadastro da propriedade rural;*
- c) Aumento do investimento e do conhecimento relativamente à gestão dos povoamentos florestais e da sua cadeia de valor”.*

Veja-se, igualmente, com relevo em matéria de florestas, o artigo 4.º desta lei que enumera, de entre os princípios da política do clima, os seguintes:

- (...)*
- d) Promoção de culturas florestais mais sustentáveis e resilientes, designadamente as autóctones, as quercíneas e as folhosas;*
 - e) Prevenção e combate aos incêndios rurais;*
 - f) Valorização dos serviços de ecossistemas;*
 - g) Ações de reconversão da floresta e transformação da paisagem;*
 - h) Manutenção e incorporação da biomassa florestal residual nos solos, preservando o papel da matéria orgânica residual na manutenção da integridade ecológica e na provisão de serviços de ecossistema como a fixação de carbono, a formação de habitat ou a prevenção da erosão hídrica.”*

A nova lei cria também um conjunto de instrumentos da política climática com naturezas diversas e com funções e âmbitos específicos. Desde logo, *instrumentos de planeamento*, quer de *âmbito nacional* – onde se integram os *instrumentos de mitigação*² e os *instrumentos de*

² Onde se integram: (i) metas nacionais de redução de emissões de gases de efeito de estufa, a definir pela Assembleia da República para um horizonte de 30 anos; (ii) metas setoriais de redução de emissões de gases de efeito de estufa, a elaborar

*adaptação*³ – quer de âmbito *local* – os planos municipais de ação climática, a aprovar em assembleia municipal até 24 meses após a entrada em vigor desta lei; os planos regionais de ação climática, a aprovar pelos conselhos regionais das comissões de coordenação e desenvolvimento regional; e *políticas climáticas comuns* a definir pelas comunidades intermunicipais e pelas áreas metropolitanas para os respetivos territórios⁴.

Naturalmente que todos estes instrumentos, designadamente os planos municipais de ação climática, têm de ser devidamente articulados com outros instrumentos, como os planos diretores municipais – que, por exemplo, classificam e qualificam o solo, identificando o solo rústico e os espaços florestais – e com os regimes legais que se debruçam sobre fogos rurais. A este propósito, a efetiva prevenção de incêndios e dos seus danos nas edificações, depende da utilização concertada e articulada de várias exigências, quer em termos de gestão de combustíveis na área envolvente, quer do estabelecimento de regras e técnicas construtivas resistentes à exposição do edifício aos diferentes riscos advindos dos fogos quer, por fim, de realização de ações de sensibilização da população.

2. Numa perspetiva mais subjetiva, que aqui nos importa abordar, a nova lei procede à enunciação dos direitos e deveres climáticos, nomeadamente o *direito dos cidadãos ao equilíbrio climático* (isto é, o direito de defesa contra os impactos das alterações climáticas), bem como o poder de exigir das entidades públicas e privadas o cumprimento dos deveres e das obrigações a que estas se encontram vinculadas em matéria climática (artigo 5.º).

pelo Estado; (iii) estratégia de longo prazo (30 anos), (iv) orçamentos de carbono, (v) o PNEC e, ainda, (vi) os planos setoriais de mitigação das alterações climáticas, devendo estes últimos ser aprovados até ao final de 2023, para um período de 5 anos)

³ Concretamente a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (a apresentar na Assembleia da República pelo Governo, e que vigora por um período de 10 anos) e os planos setoriais de adaptação às alterações climáticas, que devem ser aprovados pelo Governo até ao final de 2023.

⁴ Acrescem aos instrumentos de planeamento, os instrumentos de avaliação – (i) o inventário nacional de emissões de gases de efeito de estufa; (ii) o relatório anual sobre a utilização das receitas geradas através do leilão de licenças de emissão, (iii) a avaliação de impacto das iniciativas legislativas no equilíbrio climático – e os instrumentos económicos e financeiros,

É ainda previsto o direito a uma *tutela plena e efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos em matéria climática*, incluindo o *direito de ação judicial* para defesa de direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos e para o exercício do direito de ação pública e de ação popular; o *direito a promover a prevenção, a cessação e a reparação de riscos para o equilíbrio climático* e, ainda, o *direito a pedir a cessação imediata da atividade causadora de ameaça ou dano ao equilíbrio climático*.

Simultaneamente, os cidadãos são reconhecidos como *sujeitos da ação climática*, tendo o direito de participar nos processos de elaboração e revisão dos instrumentos da política climática e de aceder de forma fácil a informação clara e sistematizada. Para o efeito, projeta-se a criação do *Portal da ação climática*, que deveria estar operacional no prazo de um ano após a entrada em vigor desta nova lei, Portal este que se apresenta como uma ferramenta digital pública, gratuita e acessível através da Internet para permitir aos cidadãos e à sociedade civil participar na ação climática⁵.

No que se refere à responsabilidade e ao quadro sancionatório, esta lei estabelece que as ações e omissões danosas que acelerem ou contribuam para as alterações climáticas são geradoras de responsabilidade, remetendo-se para diploma próprio a definição de um regime contraordenacional que funcione como um instrumento dissuasor e sancionatório de ações e omissões lesivas para o clima, de práticas violadoras das disposições legais e regulamentares relativas ao clima e da utilização indevida ou abusiva dos recursos naturais.

Realce-se, ainda, a terminação a alusão à Lei de Bases do Clima, o reconhecimento de novos conceitos como o da *segurança climática* (associada à segurança energética, à segurança sanitária e à segurança alimentar e nutricional); da *saúde ambiental* (associada à saúde pública), de *refugiado climático* e, ainda, de *justiça climática* (que surge, agora, como objetivo da política do clima e que corresponde à necessidade de assegurar a proteção das comunidades mais vulneráveis à crise climática, o respeito pelos direitos humanos, a igualdade e os direitos coletivos sobre os bens comuns).

⁵ Não conseguimos, porém, encontrar este Portal, embora o prazo para a sua operacionalização já tenha decorrido.

3. Reconhecendo, a Lei de Bases do Clima, a existência de um conjunto de direitos dos cidadãos em matéria climática, imediatamente se questiona se: (i) tais direitos são justiciáveis e (ii) em que medida se pode obrigar o Estado a atuar?

Estas questões são relevantes na medida em que a consagração legal de direitos dos cidadãos em matéria climática promoverá, por certo, uma mais forte jurisdicionalização das questões climáticas, permitindo alterar a realidade atual no nosso país marcada por uma “litigância” climática muito reduzida e sem expressão significativa.

De facto, as principais bases de dados internacionais não registam, à data, qualquer ação judicial proposta junto dos tribunais portugueses integrável nessa categoria⁶, vazio que pode ser explicado a partir de conjunto muito distinto de perspetivas e motivos – culturais, sociais, políticos e económicos, designadamente: (i) o ainda relativamente fraco debate político-público em torno da questão, (ii) a ausência de uma forte tradição ativista no país, (iii) a recente sucessão de crises económico-financeiras que tem assolado Portugal, e (iv) o relativo progressismo da legislação ambiental portuguesa.

Não obstante, podem identificar-se algumas ações judiciais subsidiária ou complementarmente fundadas em preocupações climáticas, bem como processos judiciais iniciados perante órgãos jurisdicionais supranacionais-regionais por cidadãos portugueses contra o Estado português e as instituições europeias. Realçamos aqui uma delas por permitir relacionar os dois temas que aqui nos trazem: alterações climáticas e incêndios florestais.

Trata-se de uma ação ainda não decidida (processo pendente) que corre os seus trâmites junto do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e que foi interposta por seis jovens e crianças portuguesas: partindo dos devastadores incêndios florestais que assolaram o país em 2017/2018, os autores alegam violação dos respetivos direitos à vida

⁶ As referidas bases de dados, em particular as geridas pelo Centro Sabin da Faculdade de Direito da Universidade de Columbia e pelo Instituto de Investigação Grantham da Faculdade de Economia e Ciência Política da Universidade de Londres, incluem apenas os processos judiciais que lidam, de forma substantiva e significativa, com leis e/ou políticas climáticas ou com questões de ciência climática. Portanto, só são considerados casos que levantem expressamente e a título principal (ainda que não exclusivo) quesitos relacionados com alterações climáticas.

e à privacidade da vida privada e familiar, bem como a violação do princípio da não discriminação na sua dimensão intergeracional.

O fundamento jurídico apontado para a interposição desta ação foi a fraca ambição das políticas dos Estados europeus que funcionaram como principal fator de agravamento da crise climática: tendo sido invocada uma ligação entre a inação estadual e as ameaças e danos sofridos pelas gerações mais jovens no seus direitos e dignidade humana, os requerentes pretendem a condenação dos Estados requeridos por violação dos direitos humanos consagrados na Convenção Europeia de Direitos Humanos.

No plano da legitimidade processual, os autores justificam a admissibilidade do pedido afirmando a desrazoável e desproporcional onerosidade inerente à exaustão dos recursos internos, atendendo ao número de Estados demandados (trinta e três).

Esta ação judicial constitui exemplo paradigmático da utilização do *contencioso de direitos* em contexto de litigância climática: os seis jovens portugueses demandam trinta e três Estados parte da Convenção Europeia dos Direitos Humanos precisamente com base na violação, por parte destes, dos seus direitos humanos.

A inação climática surge, neste domínio, como *omissão de adoção das medidas precaucionárias exigíveis aos Estados*, sobre os quais recai um dever de proteção dos direitos humanos das pessoas sob sua jurisdição.

O objetivo último do processo judicial é a condenação dos Estados a adotar medidas urgentes que se repercutam no corte de emissões de gases com efeito de estufa, tanto no plano interno como externo – os autores requerem não só a adoção de medidas com incidência sobre as atividades desenvolvidas dentro do território dos Estados, mas também de medidas relativas à exportação de combustíveis fósseis.

Este exemplo assume relevo a vários títulos, desde logo, a dimensão do processo, quer no que diz respeito ao número de partes e ao espaço geográfico abrangido, quer em termos do potencial acelerador da decisão final na ação climática regional. É de destacar que, recentemente, o caso foi qualificado pelo TEDH como urgente, gozando, por isso, de tratamento prioritário. Ademais, em junho de 2022, a Câmara do Tribunal a que havia sido atribuído o caso cedeu a sua competência ao Tribunal Pleno, que decidirá sobre o mérito da causa. Uma vez que a formação dos 17 juízes intervém somente a título excecional, quando

a questão a decidir é considerada, pela Câmara, como séria a ponto de envolver a interpretação da própria Convenção, tal opção constitui um indicador claro da seriedade e importância que o Tribunal atribui ao caso.