



INVESTIR
NA TRANSIÇÃO
ENERGÉTICA

Transição Energética no Setor Público

POLICY NOTE

Dezembro 2025



Sumário Executivo

A transição energética no setor público constitui um eixo estratégico para o cumprimento das metas nacionais e europeias de descarbonização e segurança energética. Enquanto um dos setores mais relevantes da economia portuguesa, abrangendo não apenas a administração central, regional e local, mas também áreas essenciais como a saúde e a educação, o setor público deve assumir um papel de liderança e exemplo na adoção de práticas sustentáveis. Contudo, parte deste domínio ainda apresenta níveis de eficiência energética e eletrificação aquém do desejado, enfrentando um conjunto de barreiras estruturais e regulamentares que dificultam a implementação de soluções de eficiência energética e de transição para energia renovável. Desta forma, no âmbito do projeto RAISE-PT, foi conduzido um processo colaborativo de análise e consulta com diversas entidades do setor público. As dificuldades burocráticas e operacionais identificadas durante estas interações serviram como base para uma análise técnica aprofundada, a partir da qual a equipa do projeto definiu os principais obstáculos e oportunidades de melhoria no modelo de financiamento e regulação aplicável à transição energética do setor público em Portugal. Entre os principais obstáculos identificados, destacam-se:

- A ausência de benchmarks de referência claros para a avaliação de sobrecustos dos investimentos, o que gera incerteza e dificulta a comparabilidade entre projetos.
- A ambiguidade legislativa relativamente ao apoio a ampliações ou reforços de capacidade em instalações existentes, o que desencoraja o investimento incremental e a otimização de infraestruturas já operacionais.
- A falta de harmonização entre metodologias e critérios aplicados nos diferentes programas e avisos (Portugal 2030, PRR, Fundo Ambiental, entre outros), resultando em procedimentos distintos para tipologias semelhantes e aumentando a carga administrativa sobre as entidades públicas.

POLICY NOTE

- A tipologia de ação de autoconsumo como investimento complementar de eficiência energética e não isolado, restringindo o papel do setor público na eletrificação e na geração descentralizada de energia.
- O valor mínimo elevado de investimento por projeto (200 mil euros), que exclui municípios de menor dimensão e projetos de pequena escala, criando desigualdades no acesso ao financiamento.
- A inelegibilidade de custos de obras de reabilitação global quando apenas a componente estritamente energética é considerada elegível, deixando de fora intervenções estruturais e funcionais necessárias.

Para responder a estas barreiras, o projeto propõe um conjunto de recomendações que visam tornar o enquadramento mais coerente, acessível e eficaz:

- A criação de benchmarks nacionais por tipologia de investimento, atualizadas periodicamente e baseados em critérios técnicos e de mercado.
- A clarificação legislativa sobre a elegibilidade de ampliações e reforços de capacidade em instalações existentes.
- O desenvolvimento de uma metodologia nacional harmonizada para avisos de financiamento, que assegure coerência entre fundos e simplifique o processo de candidatura.
- A introdução de avisos específicos para autoconsumo no setor público, promovendo soluções de Comunidades de Energia Renovável e Autoconsumo Coletivo.
- A revisão ou eliminação do custo mínimo de operação, garantindo equidade territorial e promovendo também intervenções de pequena escala.
- A criação de mecanismos de financiamento que permitam integrar obras de reabilitação global com intervenções de eficiência energética.

Estas medidas visam criar um ecossistema regulatório e financeiro mais estável, transparente e inclusivo, capaz de acelerar a transição energética no setor público e

Transição Energética no Setor Público

POLICY NOTE

potenciar o seu papel enquanto motor da descarbonização e da inovação energética em Portugal.



Cofinanciado pela
União Europeia



S317
CONSULTING

DECO
SEMPRE CONSIGO

BCSD
PORTUGAL

Rnae
REDE NACIONAL DE AGÊNCIAS
ENERGÉTICAS

Índice

| | |
|---|----|
| Sumário Executivo | I |
| 1. Financiamento para a transição energética no Setor Público | 1 |
| 1.1. Referência para cálculo do sobrecusto | 2 |
| 1.2. Expansões de projetos já implementados | 4 |
| 1.3. Diversidade de metodologias de aviso | 5 |
| 1.4. Investimentos em autoconsumo | 6 |
| 1.5. Custo mínimo por projeto | 7 |
| 1.6. Limitações à reabilitação e modernização de edifícios | 8 |
| 2. Recomendações..... | 10 |
| 2.1. Referência para cálculo do sobrecusto | 10 |
| 2.2. Expansões de projetos já implementados | 11 |
| 2.3. Diversidade de metodologias de aviso | 11 |
| 2.4. Investimentos em autoconsumo | 13 |
| 2.5. Custo mínimo por projeto | 14 |
| 2.6. Limitações à reabilitação e modernização de edifícios | 15 |

1. Financiamento para a transição energética no Setor Público

A transição energética, particularmente no setor público, abrange, na maioria dos casos, pelo menos uma das seguintes tipologias de investimento:

- **Eficiência Energética:** Intervenções destinadas a reduzir o consumo energético dos edifícios da Administração Pública (AP), através de medidas como a melhoria da envolvente opaca, instalação de vidros duplos, implementação de sistemas de gestão de consumo, substituição de equipamentos por soluções mais eficientes, entre outras.
- **Produção e Armazenamento de Energia:** Desenvolvimento de soluções de autoconsumo, tanto individuais como coletivas (Comunidades de Energia Renovável – CER e Autoconsumo Coletivo – ACC), bem como a integração de sistemas de armazenamento de energia, nomeadamente baterias de iões de lítio.

No que respeita ao enquadramento regulamentar e de financiamento, destacam-se três documentos fundamentais que definem as regras aplicáveis aos apoios financeiros mais relevantes a nível nacional:

- Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que estabelece as categorias de auxílios estatais consideradas compatíveis com o mercado interno e, portanto, elegíveis para financiamento.
- Regulamento Específico do Domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, que definiu as condições de acesso aos financiamentos destinados a projetos nas áreas da sustentabilidade e da eficiência dos recursos no período de programação 2014–2020.
- Decreto-Lei n.º 20-A/2023, de 22 de março, que estabelece o regime geral de aplicação dos fundos europeus no âmbito do programa Portugal 2030, para o período de programação 2021–2027.

A análise destes documentos, juntamente com os pareceres dos participantes do Grupo de Trabalho da Transição Energética no Setor Público permitiu identificar seis aspetos que podem ser considerados potenciais obstáculos no acesso ao financiamento para projetos de transição energética no setor público:

- i. Sobrecusto associado aos investimentos;
- ii. Limitações ao financiamento de expansões de projetos previamente implementados;
- iii. Diversidade e complexidade das metodologias de candidatura aplicáveis aos diferentes avisos;
- iv. Impossibilidade de financiamento de projetos exclusivamente de autoconsumo;
- v. Exigência de um custo mínimo por projeto;
- vi. Limitações relativamente à reabilitação e modernização de edifícios, no contexto do financiamento

1.1. Referência para cálculo do sobrecusto

Um dos principais entraves identificados no financiamento da transição energética no setor público prende-se com a definição e cálculo do sobrecusto dos investimentos em eficiência energética.

De acordo com o Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, nomeadamente o artigo 38.º, n.º 3, alínea b), os custos de investimento elegíveis para efeitos de auxílio em projetos de eficiência energética devem ser determinados “por referência a um investimento semelhante, menos favorável em termos de eficiência energética, que teria sido realizado de forma credível na ausência de apoio público”. Da mesma forma, para produção de energia renovável, o mesmo regulamento, no artigo

POLICY NOTE

41º n.º 6, também define que os custos elegíveis sejam “(...) identificados por referência a um investimento semelhante, menos respeitador do ambiente (...)”. Assim, os custos elegíveis correspondem à diferença entre o investimento eficiente e o investimento de referência (“benchmark”), entendido como a solução base que teria sido adotada sem auxílio. Na prática, esta metodologia pressupõe a existência de um referencial técnico e económico que permita comparar o investimento proposto com uma alternativa de menor eficiência. Contudo, nem o regulamento europeu, nem a regulamentação nacional aplicável (Decreto-Lei n.º 20-A/2023 ou os avisos dos programas Portugal 2020 e Portugal 2030) definem critérios objetivos ou metodologias padronizadas para a determinação desse benchmark. Esta ausência de orientação prática cria ambiguidade na elegibilidade e no cálculo do sobrecusto, nas diversas tipologias de investimento. Alguns exemplos destas áreas de ambiguidade são:

- Instalação de sistemas fotovoltaicos — não estando claro se o benchmark deve corresponder ao custo de fornecimento de energia pela rede elétrica convencional ou a outro tipo de referência;
- Intervenções na envolvente opaca ou envidraçada dos edifícios — sem definição explícita sobre se o benchmark deve corresponder, por exemplo, a soluções construtivas mínimas ou a elementos equivalentes pré-existentes;
- Substituição de sistemas de climatização ou produção de calor — não sendo claro se o investimento de referência deve basear-se em equipamentos a gás natural, gasóleo, ou outras tecnologias convencionais.

A inexistência de uma metodologia harmonizada conduz, assim, a interpretações díspares entre beneficiários, entidades gestoras e avaliadores, aumentando a incerteza na preparação de candidaturas e reduzindo a previsibilidade quanto à elegibilidade das despesas. Esta lacuna metodológica constitui, portanto, um obstáculo estrutural no processo de financiamento de projetos de eficiência energética, com impacto direto na capacidade de execução e planeamento da transição energética no setor público.

1.2. Expansões de projetos já implementados

Outro constrangimento identificado no financiamento da transição energética no setor público refere-se à inelegibilidade de expansões ou reforços de projetos já implementados.

O Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, no seu artigo 41.º, n.º 5, estabelece que “os auxílios ao investimento só devem ser concedidos a novas instalações” e que “nenhum auxílio deve ser concedido ou pago após a instalação ter entrado em funcionamento, devendo o auxílio ser independente da produção”. Esta formulação visa garantir que os apoios públicos se destinam exclusivamente à criação de nova capacidade e não ao financiamento retroativo de projetos já existentes. Contudo, esta disposição não distingue de forma clara entre investimentos retroativos e expansões justificadas, como é o caso de reforços de capacidade em sistemas já operacionais. Por exemplo, uma entidade pública que tenha instalado uma unidade de produção fotovoltaica e que, em resultado de um aumento do consumo energético, pretenda expandir a sua capacidade instalada, vê-se frequentemente impedida de enquadrar esse investimento como elegível, por este ser interpretado como uma intervenção sobre um ativo já existente.

Importa, no entanto, referir que o próprio regulamento, no artigo 41.º, n.º 6, admite que os “custos elegíveis” possam corresponder a “componentes acrescentadas” de investimento, desde que seja possível identificar e isolar os custos associados à produção adicional de energia a partir de fontes renováveis. Esta formulação sugere alguma abertura para o enquadramento de expansões como investimentos elegíveis, desde que constituam acréscimos identificáveis e tecnicamente distintos da instalação inicial.

Na prática, a ausência de uma interpretação harmonizada entre estas duas disposições legais conduz a incerteza jurídica e operacional para as entidades públicas e gestoras de fundos, dificultando a execução de projetos de reforço de capacidade, mesmo quando estes se revelam técnica e economicamente justificáveis. Esta ambiguidade normativa representa, assim, um bottleneck relevante no financiamento da transição energética, ao limitar a possibilidade de otimização e escalabilidade de investimentos já realizados.

1.3. Diversidade de metodologias de aviso

Um terceiro obstáculo identificado no financiamento da transição energética no setor público está associado à diversidade de metodologias e critérios aplicados nos avisos de abertura de candidaturas.

O Decreto-Lei n.º 20-A/2023, de 22 de março, que estabelece o regime geral de aplicação dos fundos europeus do Portugal 2030, define no seu artigo 21.º que “a regulamentação específica e os avisos para apresentação de candidaturas fixam a elegibilidade das despesas em função das tipologias de ação, nomeadamente quanto à sua natureza, limites e regras de flexibilidade”. Esta formulação confere às autoridades de gestão e organismos intermédios a responsabilidade de definir, em cada aviso, as regras e condições específicas de elegibilidade.

Na prática, esta delegação de competência resulta numa fragmentação significativa das regras de acesso ao financiamento, uma vez que cada entidade gestora interpreta e operacionaliza os critérios de forma distinta, mesmo quando se trata de tipologias de investimento semelhantes. Assim, projetos com objetivos idênticos — como a instalação de sistemas fotovoltaicos, intervenções na envolvente dos edifícios ou substituição de equipamentos — podem estar sujeitos a requisitos, metodologias de cálculo e documentos de suporte diferentes, dependendo do fundo (Portugal 2030, PRR, Fundo Ambiental, entre outros).

Esta falta de harmonização conduz a dificuldades acrescidas na preparação e gestão das candidaturas, sobretudo para entidades públicas que pretendem apresentar projetos semelhantes em diferentes programas de financiamento. Além disso, a ausência de metodologias transversais por tipologia de ação limita a previsibilidade e a comparabilidade entre fundos, comprometendo a eficiência global da execução financeira e a coerência das políticas de transição energética.

Embora seja legítimo que existam diferenças nos critérios aplicáveis a distintos tipos de beneficiários — por exemplo, entre o setor público e o privado —, seria desejável que, para cada tipologia de investimento, existisse um referencial metodológico comum no

que respeita à natureza das despesas elegíveis, aos limites financeiros e às regras de flexibilidade. A inexistência dessa coerência representa, assim, um bottleneck estrutural que dificulta a execução coordenada dos investimentos e aumenta a complexidade administrativa do sistema de financiamento público.

1.4. Investimentos em autoconsumo

Um dos constrangimentos mais recorrentes na execução de projetos de transição energética no setor público está associado à impossibilidade de financiar investimentos exclusivamente dedicados ao autoconsumo de energia renovável.

Esta restrição encontra-se presente em diversos avisos de financiamento da administração pública, tanto no Portugal 2020 como no Portugal 2030. Por exemplo, o Aviso n.º 2.1B – Eficiência Energética na Administração Pública do Portugal 2020, bem como programas regionais do Portugal 2030 (como Açores 2030 ou Algarve 2030, para avisos de eficiência energética na administração pública), estipulam que “as intervenções ao nível da promoção de energias renováveis nos edifícios e equipamentos da administração local para autoconsumo apenas são elegíveis quando integradas em soluções mais amplas de eficiência energética”. Em termos práticos, isto significa que a instalação de sistemas fotovoltaicos ou outras soluções de produção renovável só são admissíveis quando acompanhadas por outras tipologias de ação, como a melhoria da envolvente opaca, substituição de vãos envidraçados, ou modernização de sistemas de climatização.

Embora esta abordagem seja coerente do ponto de vista da eficiência energética, ao privilegiar a redução do consumo global dos edifícios, acaba por limitar a concretização de medidas diretamente associadas à transição energética. Muitos edifícios públicos continuam a apresentar baixos níveis de eletrificação e dependência de combustíveis fósseis, como gás natural ou propano.¹ Nestes casos, a simples substituição de fontes

¹ DGEG – Energia em números 2024; Disponível em: <https://www.dgeg.gov.pt/media/e1eb3n0l/dgeg-aen-2024e.pdf>

fósseis por eletricidade de origem renovável, através de soluções de autoconsumo, constituiria, por si só, um passo relevante no processo de descarbonização.

A obrigatoriedade de enquadrar o autoconsumo em projetos “integrados” conduz, portanto, a uma redução da flexibilidade das candidaturas e, em muitos casos, ao adiamento ou fracionamento de investimentos que poderiam gerar benefícios imediatos em termos de sustentabilidade e custo energético. Esta limitação é ainda mais evidente no contexto das Comunidades de Energia Renovável (CER) e dos autoconsumos coletivos (ACC), cuja operacionalização enfrenta obstáculos adicionais relacionados com a falta de enquadramento claro nos programas de apoio existentes.

Em suma, o atual enquadramento regulatório e programático tende a priorizar a eficiência energética em detrimento da transição energética, ao não reconhecer o autoconsumo como uma tipologia de investimento autónoma e estratégica. Esta lacuna compromete o potencial de eletrificação e descarbonização do parque edificado público, constituindo assim um bottleneck estrutural à aceleração da transição energética na Administração Pública.

1.5. Custo mínimo por projeto

Tanto no programa Açores 2030 como no Algarve 2030, os avisos relativos à eficiência energética na Administração Pública estabelecem um custo total mínimo de operação de 200 mil euros.

Apesar de se compreender a lógica subjacente, possivelmente associada à intenção de evitar candidaturas de pequena dimensão, cujo retorno económico é rápido e cuja maturidade tecnológica já está consolidada, esta regra acaba por condicionar fortemente o acesso de muitas entidades públicas a financiamento.

De facto, esta limitação promove sobretudo projetos de grande escala, geralmente conduzidos por autarquias de maior dimensão, em detrimento de intervenções pontuais e localizadas que são, na prática, o tipo de investimento mais comum entre municípios de pequena e média dimensão.

POLICY NOTE

A realidade mostra que muitos projetos de eficiência energética na Administração Pública são operações circunscritas, por exemplo, a melhoria do desempenho energético de uma biblioteca, piscina municipal ou edifício camarário, que dificilmente atingem o limiar mínimo de 200 mil euros, mesmo quando integram diversas tipologias elegíveis (envolvente opaca, climatização, sistemas fotovoltaicos, entre outros).

Consequentemente, este critério de elegibilidade acaba por introduzir uma desigualdade estrutural entre municípios, favorecendo as autarquias com maior capacidade financeira e com património edificado de grande dimensão, e desincentivando os investimentos incrementais, faseados ou de menor escala. Embora o objetivo de eficiência na gestão dos fundos seja legítimo, a aplicação de um valor mínimo tão elevado reduz a abrangência territorial e a diversidade dos projetos apoiados, comprometendo, em última instância, a coerência da política pública de transição energética e eficiência no setor público.

1.6. Limitações à reabilitação e modernização de edifícios

Nos instrumentos de financiamento atualmente disponíveis para a Administração Pública, observa-se uma tendência para apoiar maioritariamente a componente de eficiência energética nas intervenções em edifícios, excluindo obras estruturais, funcionais e de manutenção, que, embora não sejam classificadas como “eficiência energética”, são condições prévias e consequentes para que estas medidas possam ser implementadas de forma eficaz, obtendo os resultados propostos e estimados. Esta limitação é particularmente evidente no caso das escolas, muitas das quais apresentam patologias construtivas, degradação física acumulada e necessidades de modernização, não apenas para garantir condições mínimas de conforto, mas para assegurar ambientes escolares tecnologicamente atualizados, socialmente inclusivos e adequados a novas práticas pedagógicas e de gestão, mas estende-se também a hospitais, centros de saúde, administração e outros edifícios públicos, onde a qualidade e eficiência dos serviços prestados dependem igualmente de espaços modernizados e funcionalmente adequados.

POLICY NOTE

Na prática, isto implica que, mesmo quando existe intenção de avançar com medidas de transição energética, como melhoria da envolvente térmica, substituição de sistemas de climatização ou instalação de painéis solares, estas intervenções ficam tecnicamente inviáveis se o edifício não tiver, por exemplo, uma cobertura em condições, fachadas estáveis ou infraestruturas interiores compatíveis, incluindo redes digitais, infraestruturas de comunicação, equipamentos e espaços preparados para novos modelos de ensino, trabalho e atendimento ao público, ou até um plano de manutenção recorrente posterior à sua implementação. Contudo, como estas obras de reabilitação não são financiadas pelos mecanismos energéticos e carecem frequentemente de outras linhas de apoio, as entidades acabam impedidas ou desinteressadas de realizar qualquer intervenção energética.

O foco restrito na eficiência energética, sem articulação com a reabilitação global do edifício, acaba por comprometer a eficácia dos investimentos, atrasar intervenções essenciais e restringir a capacidade das escolas e restantes serviços públicos de beneficiarem dos fundos disponíveis. Embora os objetivos de racionalidade financeira e foco temático sejam compreensíveis, o modelo atual revela-se inadequado para a realidade da infraestrutura pública portuguesa, onde a melhoria do desempenho energético está intrinsecamente ligada à necessidade de modernização física e funcional dos edifícios, que integra simultaneamente conforto térmico, atualização tecnológica, melhoria das condições de trabalho e qualificação dos serviços prestados à comunidade.

2. Recomendações

2.1. Referência para cálculo do sobrecusto

Recomenda-se a criação de uma metodologia padronizada e transparente para a definição de benchmarks por tipologia de investimento em eficiência energética, aplicável de forma transversal aos programas de financiamento nacionais e regionais.

É sugerido o desenvolvimento de um documento técnico de referência, publicado e atualizado periodicamente, que estabelecesse valores ou critérios de benchmark específicos para cada tipologia de intervenção, sempre que não existam já definidos por norma europeia ou nacional. A título de exemplo considere-se os seguintes casos:

- Sistemas fotovoltaicos — o benchmark poderia ser o custo médio de consumo energético proveniente da rede elétrica, ajustado à tarifa média de fornecimento ao consumidor.
- Intervenções na envolvente opaca ou envidraçada — o benchmark corresponderia ao custo de materiais e soluções construtivas de base (p. ex. vidro simples ou parede sem isolamento).
- Sistemas de climatização e produção de calor — o benchmark poderia ser definido com base na tecnologia convencional predominante (p. ex. caldeiras a gás natural).

A definição prévia destes benchmarks permitiria uniformizar o cálculo do sobrecusto elegível, simplificar o processo de candidatura e reduzir margens de interpretação por parte das entidades gestoras. Além disso, aumentaria a previsibilidade e comparabilidade entre projetos, promovendo uma maior confiança e eficiência na aplicação dos fundos públicos destinados à eficiência energética.

2.2. Expansões de projetos já implementados

Recomenda-se a harmonização do enquadramento jurídico relativo à elegibilidade de investimentos em expansões de projetos previamente implementados, através de uma adenda ou revisão interpretativa ao Regulamento (UE) n.º 651/2014, ou de legislação nacional complementar que clarifique esta matéria.

A atual redação do artigo 41.º cria uma zona de incerteza: por um lado, o n.º 5 impede a concessão de auxílios a instalações já em funcionamento, mas por outro, o n.º 6 admite a elegibilidade de componentes adicionais claramente identificáveis e associadas à produção de energia renovável. Esta dualidade tem levado a interpretações divergentes por parte das entidades gestoras e, conseqüentemente, a constrangimentos no acesso ao financiamento por parte das entidades públicas. A recomendação passa, assim, por distinguir claramente dois tipos de intervenção:

- Retroativos — investimentos realizados em instalações já em operação, que não devem ser elegíveis para financiamento;
- Expansões ou aumentos de capacidade — novos investimentos adicionados a instalações existentes (por exemplo, aumento da potência de um sistema fotovoltaico), desde que configuráveis como projetos independentes e que promovam um ganho adicional de eficiência ou de produção de energia renovável.

Esta clarificação permitiria assegurar a coerência jurídica e técnica entre os diferentes programas de apoio, facilitando o planeamento estratégico das entidades públicas e evitando penalizar projetos que procurem evoluir e aumentar a sua capacidade energética ao longo do tempo.

2.3. Diversidade de metodologias de aviso

Recomenda-se a criação de uma metodologia nacional padronizada de definição de critérios de elegibilidade e requisitos de candidatura, aplicável de forma transversal aos

programas de financiamento público (Portugal 2030, PRR, Fundos Ambientais, entre outros), com base nas tipologias de ação.

Atualmente, o Decreto-Lei n.º 20-A/2023 delega nas entidades gestoras dos programas e avisos a definição das condições específicas de elegibilidade e de despesa. Esta abordagem, embora flexível, tem conduzido a uma fragmentação excessiva dos critérios de acesso, com diferenças significativas entre avisos relativos à mesma tipologia de investimento entre instrumentos distintos (PRR, Portugal 2030, Fundo Ambiental). Para ultrapassar este problema, propõe-se o desenvolvimento de um referencial metodológico comum, que defina regras e parâmetros mínimos de avaliação de candidaturas em função da tipologia de investimento (por exemplo, painéis fotovoltaicos, intervenções na envolvente, substituição de sistemas de climatização, etc.), salvaguardando, no entanto, a possibilidade de ajustes específicos para diferentes tipos de beneficiários (setor público, setor privado, terceiro setor).

Adicionalmente, é relativamente comum no setor público, que as mesmas entidades se candidatem a vários instrumentos de apoio, como o PRR, Portugal 2030 ou Fundos Ambientais. Por vezes, estas candidaturas exigem a reformulação completa da documentação devido a metodologias e formulários distintos, o que gera redundância, aumento de custos administrativos e atrasos significativos. Desta forma, aplicar a recomendação mencionada levaria a uma maior convergência entre os modelos de candidatura, o que por sua vez permitiria:

- Reutilizar informação e documentação entre programas distintos, evitando trabalho duplicado;
- Reduzir a carga administrativa sobre as entidades públicas, que frequentemente enfrentam limitações de pessoal técnico e capacitação no processo de desenvolvimento de candidaturas;
- Tornar o processo mais eficiente e inclusivo, garantindo que municípios de menor dimensão e com menos recursos humanos possam também aceder aos mecanismos de financiamento.

Esta harmonização seria, portanto, um passo decisivo para simplificar, agilizar e democratizar o acesso ao financiamento da transição energética no setor público.

2.4. Investimentos em autoconsumo

Recomenda-se que o investimento em sistemas de autoconsumo no setor público deixe de estar condicionado à obrigatoriedade de integração complementar com outras tipologias de ação (como intervenções na envolvente, substituição de equipamentos ou modernização de sistemas de climatização), passando a ser elegível como operação independente.

A transição energética nacional exige não apenas a melhoria da eficiência dos consumos, mas também a mudança estrutural do modelo de abastecimento energético, com uma aposta clara na geração renovável descentralizada e na redução da dependência da rede elétrica. Neste contexto, o autoconsumo, seja ele individual, coletivo ou através de comunidades de energia renovável (CER), deve ser tratado como uma tipologia prioritária e não como uma mera componente complementar. Assim, propõem-se duas alternativas possíveis de operacionalização no âmbito do setor público:

- Elegibilidade independente do autoconsumo: permitir candidaturas exclusivamente dedicadas à implementação de sistemas de autoconsumo no setor público, sem necessidade de associação obrigatória a medidas de eficiência energética;
- Criação de avisos específicos dedicados ao autoconsumo e comunidades de energia: desenvolver avisos temáticos próprios para soluções de produção descentralizada, abrangendo tanto autoconsumo individual como coletivo e projetos de comunidades de energia renovável, com critérios de seleção ajustados à natureza destas operações.

Reconhece-se, no entanto, que a existência de avisos autónomos pode gerar o risco de desvio de foco das medidas de eficiência energética. Para mitigar este risco, recomenda-se que os avisos de autoconsumo integrem mecanismos de bonificação ou majorações

para entidades que combinem a produção de energia renovável com medidas comprovadas de redução de consumo energético. Esta abordagem equilibrada permitiria promover simultaneamente a eficiência e a transição energética, garantindo que o setor público evolui de forma coerente com as metas nacionais de descarbonização e neutralidade carbónica, sem perder acesso a oportunidades de financiamento pela rigidez das regras atuais.

2.5. Custo mínimo por projeto

Recomenda-se a revisão do valor mínimo de investimento elegível atualmente exigido em vários programas regionais do Portugal 2030 (nomeadamente nos programas Açores 2030 e Algarve 2030), que fixam o custo total mínimo da operação em 200 mil euros para entidades públicas.

Grande parte das operações de eficiência energética no setor público assume natureza localizada e pontual, abrangendo edifícios individuais como bibliotecas, piscinas municipais, teatros ou edifícios administrativos, cuja requalificação dificilmente ultrapassa os 200 mil euros, mesmo integrando múltiplas tipologias de intervenção. Esta exigência de custo mínimo pode acentuar desequilíbrios territoriais na distribuição dos apoios, uma vez que tende a ser mais facilmente alcançada por municípios de maior dimensão (Lisboa, Porto, Braga, entre outros), ao passo que autarquias mais pequenas podem ver reduzida a sua capacidade de candidatura ou sentir-se menos incentivadas a participar. Neste contexto, propõem-se duas alternativas possíveis de correção:

- Redução do valor mínimo elegível, para um montante mais proporcional à realidade das autarquias de menor dimensão, assegurando uma maior equidade territorial no acesso aos fundos;
- Eliminação do requisito de custo mínimo, substituindo-o por uma definição mais rigorosa das tipologias de ação elegíveis, de modo a excluir explicitamente operações de reduzido valor acrescentado (como substituições pontuais de

iluminação pública), mas permitindo a inclusão de projetos menores com impacto comprovado em eficiência e descarbonização.

A adoção de uma destas soluções permitiria garantir que os programas de financiamento não discriminam municípios pela sua escala ou capacidade orçamental, promovendo uma participação mais ampla e equilibrada do território nacional nos objetivos de eficiência e transição energética.

2.6. Limitações à reabilitação e modernização de edifícios

Para ultrapassar a limitação atualmente existente, que restringe o financiamento apenas à componente energética das intervenções, recomenda-se a criação de um mecanismo que permita apoiar, de forma integrada, tanto as medidas de eficiência energética como as obras de reabilitação e manutenção indispensáveis à sua implementação. Este mecanismo poderá assumir duas vias disjuntas ou complementares, ambas essenciais, para garantir que os investimentos no setor público sejam tecnicamente viáveis e financeiramente equilibrados.

A primeira via consiste na criação de um fundo complementar dedicado às necessidades estruturais dos edifícios públicos, com prioridade para escolas, hospitais e equipamentos municipais. Este fundo permitiria financiar intervenções de manutenção, reparação e modernização que, embora não sejam classificadas como tipologias energéticas, constituem pré-requisitos para qualquer investimento em eficiência. Esta abordagem reduziria os encargos das entidades públicas, harmonizaria o esforço financeiro e permitiria que projetos energeticamente sólidos não fossem inviabilizados por constrangimentos estruturais.

A segunda via passa pela integração direta destas tipologias de reabilitação nos próprios avisos de eficiência energética, reconhecendo explicitamente que um edifício funcional, seguro e atualizado é condição fundamental para um desempenho energético adequado. Ao permitir que os projetos incluam intervenções preparatórias, como reforço de coberturas, reparação de fachadas, substituição de caixilharias degradadas ou

modernização de

POLICY NOTE

infraestruturas técnicas, e ações de manutenção periódicas posteriores, os avisos tornariam os investimentos mais realistas, mais alinhados com o estado real do parque edificado e mais eficazes a alcançar objetivos energéticos e climáticos nacionais.

Qualquer uma destas soluções, idealmente combinadas, aumentaria substancialmente a capacidade das entidades públicas para realizar intervenções energéticas completas, evitaria a fragmentação dos investimentos e promoveria uma modernização coerente e duradoura dos edifícios públicos. Ao reconhecer que transição energética, a eficiência energética e a reabilitação física do edificado são dimensões inseparáveis para obter os objetivos do energético do setor público, garante-se que os fundos públicos são aplicados de forma mais eficiente e com um verdadeiro impacto no serviço prestado à população.

Anexos

Anexo 1: RAISE-PT: Mesas Redondas para Ação e Investimento em Energia Sustentável em Portugal

O Projeto *RAISE-PT: Mesas Redondas para Ação e Investimento em Energia Sustentável em Portugal*, é um projeto cofinanciado pela União Europeia (UE) através do programa europeu *LIFE*, e tem como objetivo impulsionar a transição energética em Portugal, e terá uma duração de dois anos. A UE está empenhada em que a Europa seja o primeiro continente a alcançar a neutralidade carbónica até 2050, como estabelecido no Pacto Ecológico Europeu. Este plano pretende reduzir significativamente as emissões de gases de efeito estufa na Europa, das quais “mais de 75% provêm da produção e utilização de energia na EU”².

Uma das principais estratégias definidas para alcançar este objetivo passa por aumentar a eficiência energética e aumentar o uso de fontes de energia renovável. Para isso, a UE está a promover ações que visam a melhor integração do sistema energético e aumentar a utilização de energias renováveis.

Esta transição energética exige investimentos consideráveis, tanto a nível público como privado. No entanto, as atuais barreiras de mercado estão a dificultar a realização do investimento necessário para garantir a transição energética.

Neste contexto, surge o RAISE, que tem como missão superar esses desafios e desenvolver soluções que facilitem a transição energética.

Um dos principais objetivos do RAISE é estabelecer uma comunidade colaborativa permanente dedicada à transição energética, promovendo um diálogo contínuo sobre os principais obstáculos e propondo soluções para viabilizar o investimento em energias renováveis. Paralelamente, pretende também incentivar a criação de soluções inovadoras para os desafios da transição energética. Assim, o projeto procura o

² Comissão Europeia. (2021). *Pacto Ecológico Europeu: A Comissão propõe transformar a economia e a sociedade da UE para satisfazer as ambições climáticas*. Disponível em <http://surl.li/wtleqs>.

aperfeiçoamento do ambiente político e regulatório, de modo a facilitar o financiamento de iniciativas de energia sustentável, ampliando os investimentos para apoiar a transição energética e contribuindo para um futuro mais sustentável.

Este futuro prende-se em variadas áreas de ação. Desta forma, e mediante os requisitos pré-definidos para o enquadramento deste projeto, o RAISE definiu 5 domínios de intervenção prioritários, sendo estes:

- *Transição Energética na Indústria* - Em termos energéticos é o segundo maior setor consumidor de energia em Portugal e, por isso, muito relevante no âmbito do projeto.
- *Transição Energética no Setor Público* - Em termos energéticos, o setor público não é o mais intensivo, mas é o setor no qual a população tem uma dependência mais direta (saúde, educação, segurança, administração, etc.). Adicionalmente, e devido aos requisitos específicos de investimento no setor, a transição energética neste será muito mais desafiante, pelo que o impacto do projeto RAISE será também ele maior.
- *Transição Energética no Turismo* - Um dos sectores economicamente mais relevantes para o país. Este é um setor que se desenvolve maioritariamente no privado, o que o torna semelhante ao sector industrial. No entanto, a sua importância para o país e a diferença na tipologia de atividades, englobando a hotelaria, restauração e outros subsectores, justificam a sua adição ao projeto.
- *Pobreza Energética* - Qualquer alteração no sistema energético terá um impacto direto na energia dos agregados familiares, e uma vez que Portugal apresenta quase 19% da sua população em condição de pobreza energética, o projeto RAISE será uma oportunidade de tomar medidas de combate a esta situação.
- *Transição energética no Terceiro Setor* - Embora não seja um dos setores com maior consumo de energia, o terceiro setor opera instituições essenciais a nível social como lares, creches e centros comunitários, muitas vezes com infraestruturas antigas e forte pressão orçamental. A transição energética neste setor é por isso desafiante, mas tem um impacto social significativo, ao reduzir custos operacionais e aumentar o conforto e resiliência das instituições.

POLICY NOTE

O Projeto está a ser promovido pelo consórcio liderado pela *S317 Consulting*, e composto pela *DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor*, *RNAE - Associação das Agências de Energia e Ambiente* e o *Business Council for Sustainable Development Portugal (BCSD)*.

O RAISE é ainda constituído por um Conselho Consultivo - *Advisory Board*, composto pela *ADENE - Agência para a Energia*, *Associação Portuguesa de Bancos (APB)*, *Associação Portuguesa das Empresas de Serviços de Energia (APESE)*, *Confederação Empresarial de Portugal (CIP)* e *Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG)*, que reúnem conhecimento técnico, científico e académico de excelência assegurando a precisão das análises e resultados apresentados pelo projeto.

Uma vez que o setor financeiro desempenha um papel essencial no apoio à execução de projetos de energia sustentável, o RAISE também conta com apoio do Painel Consultivo Financeiro, composto pela *Associação Portuguesa de Energias Renováveis (APREN)*, *Banco Português de Investimento (BPI)*, *Caixa Geral de Depósitos (CGD)*, *Crédito Agrícola*, *Euronext*, *Fidelidade*, *GoParity*, *IAPMEI, I.P. - Agência para a Competitividade e Inovação* e *Portugal Ventures*, entidades de relevo do setor financeiro, investidas na promoção da transição energética e da literacia financeira.

Anexo 2: Participante no GT2- Transição Energética no Setor Público

O GT da Transição Energética no Setor Público contou com a participação ativa de diversas entidades, do setor público e privado.

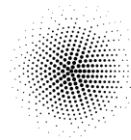
| Setor | Entidade Participante |
|----------------------------------|--|
| Câmaras Municipais | Câmara Municipal da Lousã |
| | Câmara Municipal de Braga |
| | Câmara Municipal de Almada |
| | Câmara Municipal de Gondomar |
| | Câmara Municipal da Maia |
| | Câmara Municipal de Sabugal |
| Empresas | Gaiurb – Urbanismo e Habitação, EM. Bright City, S.A. |
| Cooperativa Coopérnico | Cooperativa de Desenvolvimento Sustentável, Crl. |
| Agências de Energia | S. ENERGIA - Agência Regional de Energia - Barreiro, Moita, Montijo, Alcochete |
| | AREANATEjo - Agência Regional de Energia e Ambiente do Alto Alentejo |
| | Energaia - Agência de Energia da Área Metropolitana do Porto |
| | Agência Regional de Energia e Ambiente do Alto Minho |
| | Enerdura - Agência Regional de Energia da Alta Estremadura |
| | AREA Alto Minho – Agência Regional de Energia e Ambiente do Alto Minho |
| Comunidade Intermunicipal | Comunidade Intermunicipal do Alto Minho |

The logo for RAUSE features two blue upward-pointing chevrons above the word "RAUSE" in a bold, blue, sans-serif font.

INVESTIR
NA TRANSIÇÃO
ENERGÉTICA



Cofinanciado pela
União Europeia



S317
CONSULTING

DECO
SEMPRE CONSIGO



Cofinanciado pela União Europeia.

No entanto, os pontos de vista e opiniões expressos são da exclusiva
responsabilidade do(s) autor(es) e não refletem necessariamente os da
União Europeia ou do CINEA. Nem a União Europeia nem a autoridade que concedeu o
financiamento podem ser responsabilizadas pelos mesmos