



Márcia Costa Silva  
**A Integração de Políticas Ambientais  
no Direito Europeu dos Contratos Públicos**

UMinho | 2012

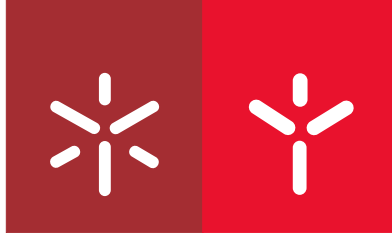


**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Márcia Costa Silva

**A Integração de Políticas Ambientais  
no Direito Europeu dos Contratos Públicos**

Outubro de 2012



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Márcia Costa Silva

## **A Integração de Políticas Ambientais no Direito Europeu dos Contratos Públicos**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Direito da União Europeia

Trabalho realizado sob a orientação da  
**Professora Doutora Cláudia Viana**

Outubro de 2012

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, 31/10/2012

---

À minha família.

À Exma. Senhora Professora Doutora Cláudia Viana, pelo seu apoio incondicional desde o primeiro momento em que foi definido o objecto da presente dissertação de Mestrado, pela sua disponibilidade e dedicação permanentes e por toda a atenção e solicitude que sempre demonstrou na orientação da nossa investigação.



O presente estudo pretende analisar a temática da contratação pública verde, da integração de considerandos/políticas ambientais no seio da contratação pública.

Na primeira parte analisaremos as políticas ambientais europeias desde a sua evolução histórica até à sua efectiva implementação pelos Estados – Membros. Faremos referência à legislação aplicável às quatro áreas: ar, água, resíduos e protecção da natureza.

Em sequência, na segunda parte, depois de expostas as considerações sobre as políticas ambientais europeias, analisaremos as políticas ambientais no seio da contratação pública. Começaremos pela evolução histórica da contratação pública para chegarmos à efectiva implementação das mesmas no seio da contratação pública.

Faremos, também referência às propostas de reforma das Directivas de 2004 assim como de outros desenvolvimentos que conformam o futuro desta matéria.



The present study aims to examine the theme of green public procurement, of the integration of environmental aspects/policies within public procurement. In the first part we will analyze the European environmental policies from its historical development to its effective implementation by Member States. We will refer to the law applicable to the four areas: air, water, waste and nature protection.

In sequence, the second part, after we have exposed the considerations on European environmental policies, we will analyze environmental policies within public procurement. We will begin by the historical evolution of public procurement to reach the effective implementation of these policies within the procurement.

We will also refer the reform proposals for the 2004 Directives as well as other developments that shape the future of this area.





## Índice

Introdução.....	1
Parte I: As Políticas Ambientais na União Europeia .....	5
Nota Introdutória.....	7
Capítulo 1. Breve Evolução Histórica .....	9
Secção 1. “ Primeiros Passos” – 1950 - 1972 .....	9
Secção 2. Os Primeiros Verdadeiros Progressos (1973 – 1986) .....	15
Secção 3. Fase de Formalização (1987 - 1992) .....	16
Secção 4. A Consolidação (1993 – 1998) .....	20
Secção 5. A Atualidade (de 1999 em diante).....	23
Secção 6. Os Planos de Acção Ambiental .....	28
Capítulo 2. Enquadramento e Conceitos Operatórios .....	33
Secção 1. O conceito de Desenvolvimento Sustentável .....	33
Secção 2. Rótulos ecológicos ou “Eco – Labels” .....	39
A) Tipo I: Rótulos ambientais certificados .....	40
B) Tipo II: Auto - declarações .....	42
C) Tipo III: Declarações Ambientais do Produto (EPD’s) .....	42
Secção 3. Taxas Ambientais .....	44
A) Tipos de taxas ambientais.....	44
B) Resultados das Taxas Ambientais: síntese.....	45
C) Obstáculos Políticos.....	46
D) As Taxas Ambientais como potenciais instrumentos políticos. Maior utilização das taxas ambientais .....	47
Secção 4. Sistema de Gestão Ambiental (SGA) .....	49
Secção 5. Rede Natura 2000 e o LIFE.....	53
Secção 6. Avaliação de Impacto Ambiental e a Auditoria Ambiental .....	55
Capítulo 3. As Políticas Ambientais no Atual contexto Europeu.....	57
Secção 1. As Políticas Ambientais para a Natureza.....	59
A Directiva Aves e a Directiva Habitats .....	60
A) A Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Selvagens da Fauna e da Flora ameaçadas de Extinção e o Regulamento CITES.....	67
B) Outros Instrumentos de Conservação da Natureza .....	68
Secção 2. As Políticas Ambientais para o Ar .....	70
As Directivas sobre a Qualidade do Ar: a Directiva – Quadro sobre a avaliação da qualidade do Ar e as subsequentes .....	70

Directiva de Tectos Nacionais de Emissão .....	71
Secção 3. As Políticas Ambientais para os Resíduos.....	74
A Directiva <i>Resíduos</i> .....	75
A) Veículos em Fim de Vida e Equipamentos Elétricos e Eletrónicos.....	79
B) Resíduos inerentes a baterias, pilhas e outras matérias.....	80
Secção 4. As Políticas Ambientais para a Água.....	82
Introdução e breve evolução história .....	82
A) A Directiva Quadro da Água.....	85
A Directiva Risco de Inundação .....	88
B) A Directiva relativa à Poluição por Substancias Perigosas .....	89
C) Instrumentos de protecção das Águas Subterrâneas e das Águas Balneares .....	91
D) Instrumentos de protecção das Águas Conquícolas e Águas Doces assim como da Água Potável. A directiva relativa ao tratamento das águas residuais urbanas.....	94
E) A Directiva Nitratos. A Directiva Dióxido de Titânio .....	96
F) A Protecção do Ambiente Marítimo.....	97
Parte II. O Direito Europeu dos Contratos Públicos e a Inserção de Políticas Ambientais .....	101
Nota Introdutória.....	103
Capítulo I. O Direito Europeu dos Contratos Públicos: breve evolução histórica. ....	105
A. Programas Gerais .....	105
B. Directivas de “Liberalização”.....	105
C. Directivas de Coordenação .....	106
D. O Livro Branco e o Acto Único Europeu .....	108
E. Directivas de Consolidação .....	111
F. O Acordo sobre os Contratos Públicos da Organização Mundial de Comércio.....	112
G. As Directivas de 2004 e alterações subsequentes.....	113
H. Os Progressos dos Últimos Anos .....	117
Capítulo II. As Directivas de 2004 .....	125
Secção 1. Fase Inicial: Contratação Pública Sustentável e o surgimento da Contratação Pública Verde.....	125
Subsecção 1. Dos primeiros passos à Comunicação da Comissão em 2001 .....	126
Subsecção 2. A Jurisprudência Concordia.....	129
Secção 2. A positivação da integração das políticas ambientais nas Directivas de 2004.....	136
Subsecção 1. As novidades do Pacote Legislativo de 2004. Breve Resenha.....	137
Subsecção 2. A Directiva 2004/18/CE ou Directiva “Sector Clássico” .....	139
i. Os Aspectos Ambientais e o seu regime .....	147
Subsecção 3. A Directiva 2004/17/CE ou Directiva “Sectores Especiais”.....	148

i.	Os aspectos ambientais na Directiva 2004/17/CE .....	151
	Subsecção 4. Políticas Secundárias ou Horizontais no âmbito dos Contratos Públicos? .....	152
A.	Uma questão de terminologia: as políticas horizontais ou as políticas secundárias? .....	153
B.	As políticas horizontais no âmbito das Directivas 2004: Da Consciência das Necessidades Públicas à legislação e soft law .....	155
C.	O Surgimento das Políticas Horizontais no Contexto dos Objectivos e competências da Legislação Europeia .....	158
	Capítulo III. A Implementação dos Contratos Públicos Ecológicos.....	163
	Secção 1. Fase de Preparação do Contrato .....	166
A)	A Definição do Objecto Contratual .....	166
B)	A Determinação das Especificações Técnicas atendendo aos Critérios do Desenvolvimento Sustentável e Protecção Ambiental .....	168
C)	Os Sistemas Públicos e Privados dos Rótulos como Referência na Determinação das Especificações Técnicas .....	175
D)	O Direito Europeu do Ambiente e a sua Influência na Definição do Objecto Contratual e na Preparação do Contrato .....	178
	Secção 2. Fase de Admissão dos Operadores Económicos no Procedimento de Adjudicação .....	180
A)	A Capacidade Pessoal do Concorrente .....	180
B)	A Capacidade Técnica e Profissional dos Concorrentes .....	181
	Secção 3. A Determinação dos Procedimentos de Adjudicação e a Incidência dos Critérios Ambientais.....	183
A)	A Seleção de Concorrentes no Âmbito do Concurso Limitado .....	183
B)	A Seleção de Concorrentes no Âmbito do Procedimento Negociado .....	184
	Secção 4. A Utilização de Critérios Ambientais como Critérios de Adjudicação.....	186
i.	Características e Condições da Aplicação dos Critérios Ambientais .....	190
ii.	Os Rótulos Ecológicos como Recurso a Utilizar na Definição dos Critérios de Avaliação das Ofertas .....	195
iii.	A Ponderação dos Critérios Ambientais na Avaliação das Ofertas .....	196
iv.	A Questão do Preço atendendo ao Critério da Análise do Ciclo de Vida e outros aspectos .....	198
v.	A Adjudicação dos Contratos. A Questão da Preferência .....	200
	Secção 5. Outros aspectos da Contratação Pública que reforçam a Implementação da Contratação Pública “Verde” .....	200
	Secção 6. Os Contratos Públicos que estão excluídos do âmbito de aplicação das Directivas .....	201
	Capítulo IV. Perspectivas de Evolução Futura.....	203
	Secção 1. Modernização da Política da Contratação Pública Europeia no âmbito da Estratégia 2020 .....	203
Subsecção 1.	A Estratégia Europa: como prosseguir os objectivos políticos da mesma? .....	204
Subsecção 2.	A Modernização da Legislação Aplicável: as propostas de reforma de 2012.....	206
A)	Pormenores das Propostas de Reforma .....	207
	Conclusões.....	213

Recursos Electrónicos .....	221
Listas de Acórdãos.....	223
Bibliografia.....	235

## Abreviaturas

**ACV** – Análise ciclo de vida

**ACP** – Acordo multilateral sobre Contratos Públicos

**AEA** – Agência Europeia do Ambiente

**CECA** – [Comunidade Europeia do Carvão e do Aço](#)

**CEE** – Comunidade Económica Europeia

**CUELE** – Comité do Rótulo Ecológico da União Europeia

**EDS** – Estratégia Europeia sobre Desenvolvimento Sustentável

**EMAS** – Sistema de Eco - gestão e Auditoria da União Europeia

**GATT** – General Agreement on Tariffs and Trade

**GPA** – Agreement on Government Procurement

**GPP** – Green Public Procurement

**ISO** – International Organization for Standardization

**IMO** – Internacional Maritime Organization

**JOUE** – Jornal Oficial da União Europeia

**OCDE** – *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico*

**OMC** – Organização Mundial de Comércio

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**SAGE** – Grupo Estratégico de Aconselhamento sobre o Ambiente

**SGA** – Sistema de Gestão Ambiental

**SIC** – Sítio de Importância Comunitária

**TFUE** – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**TJUE** – Tribunal de Justiça da União Europeia

**TUE** – Tratado da União Europeia

**ZEC** – Zona Especial de Conservação

**ZPE** – Zona de Protecção Especial



## Introdução

A questão ambiental impõe-se, nos dias de hoje, como uma questão central na sociedade. O sector político e económico, assim como a sociedade em geral, iniciou o processo de consciencialização relativamente ao impacto das suas acções no ambiente cerca dos anos 70, com a publicação de um relatório intitulado “Limites do Crescimento” pelo Clube de Roma.

A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas, avançou em 1987 com uma noção de desenvolvimento sustentável que hoje em dia continua a ser uma trave mestra na área ambiental. Partindo da sua estrutura tripartida em eficácia económica, igualdade social e desenvolvimento ecologicamente sustentável, os países desenvolvidos encararam o sentimento de emergência sobre a questão ambiental. O poder económico, pela aquisição de bens e serviços que respeitem o meio – ambiente, contribui de forma muito significativa para um desenvolvimento sustentável. Já o poder político tem também o seu papel encorajador nestas metas ambientais, podendo integrar critérios ambientais nas suas decisões, incluindo as decisões relativas aos contratos públicos.

Claro que a actividade económica é um dos pilares da tríade do desenvolvimento sustentável; contudo, ela representa, claramente, um risco para o ambiente, e para a sustentabilidade da Terra.

A construção europeia não evidencia, verdadeiramente, o interesse na questão ecológica até 1986 com o Acto Único Europeu. Foi preciso esperar até 1992, com o Tratado de Maastricht, para que a protecção do ambiente passe a ser visionada como um dos objectivos da União Europeia.

As autoridades europeias começaram a promover, no âmbito da contratação pública, políticas de protecção ambiental sendo que apenas em 2001, a Comissão Europeia publica a Comunicação interpretativa onde expõe a possibilidade de integrar considerações/critérios ambientais no âmbito dos procedimentos de adjudicação da contratação pública.

As Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE sobre os contratos públicos, adoptadas em 31 de Março de 2004, vêm estabelecer o quadro jurídico, no seguimento desta Comunicação e do acórdão *Concordia Bus Finland* de 2002. Com efeito, a Directiva 2004/18/CE dispõe no seu preâmbulo que “as entidades adjudicantes poderão contribuir para a protecção do ambiente e



para a promoção do desenvolvimento sustentável, garantindo ao mesmo tempo a possibilidade de obterem para os seus contratos a melhor relação qualidade/preço”. Ao longo de todo o seu conteúdo, são especificamente feitas referências à possibilidade de integração de considerações ambientais nos critérios de selecção e de atribuição relevantes, ligados a especificações técnicas, assim como nas condições de execução do contrato.

Contudo, se a utilização de critérios ambientais se afigura legitimada e até atractiva para o poder público, a sua implementação pode levantar algumas dificuldades jurídicas. Assim é necessário que nos interroguemos sobre as possibilidades de uma integração total desta temática, em termos de compatibilização com as finalidades económicas que impendem sobre o poder político; ou seja, se deve o poder político ver estas políticas ambientais enquanto interesses públicos, quando, desde sempre privilegiou critérios de cariz económico no âmbito da celebração de contratos públicos.

As autoridades públicas são os maiores consumidores no espaço europeu, estimando - se que o mercado gerado por entidades adjudicantes em toda a União Europeia representa cerca de 20% do PIB europeu, pelo que estas podem escolher bens e serviços, assim como executar obras cujo impacto ambiental é menor, contribuindo decisivamente para um desenvolvimento e produção “verdes”. A contratação pública “verde” influencia directamente o mercado, e através da sua promoção, as autoridades públicas influenciam/controlam a maior parte do mercado (por exemplo, no sector dos transportes públicos, serviços de saúde, educação e das indústrias) assim como o desenvolvimento de novas tecnologias e produtos amigos do ambiente.

Alguns exemplos são elucidativos destas políticas, nomeadamente, se todas as entidades adjudicantes europeias exigissem energia eléctrica “verde”, isto seria o equivalente “poupar” o ambiente em 60 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> (o equivalente às emissões de 6,5 milhões de Europeus); o mesmo tipo de resultado será obtido se as autoridades públicas optarem pela construção de edifícios públicos que respeitem o ambiente. Ainda de referir que, se as autoridades públicas exigirem a utilização de computadores energeticamente eficientes evitar-se-iam cerca 830.000 toneladas de emissões de CO<sub>2</sub> e se todo o papel utilizado nos edifícios públicos fosse reciclado, isto resultaria numa redução do consumo de água em 200 milhões de toneladas

A contratação pública ecológica ou “verde” pode afectar indirectamente outras questões ambientais prementes como a desflorestação resultante da procura de madeira e produtos derivados (como papel) estabelecendo-se florestas sustentáveis, de corte de árvores controlado,

assim como servir de exemplo para as entidades privadas, influenciando assim todo o mercado, já que os entes privados também podem aplicar critérios ambientais nas suas compras.

Os produtos e serviços que respeitam os critérios/princípios da contratação pública ecológica e a sua utilização fazem com que os Estados – Membros mais facilmente alcancem as metas estabelecidas pela União Europeia, e instigam o surgimento de novos produtos e serviços verdes ainda mais eficientes, propagando-se a sua utilização ao sector privado.

A nível económico, se, inicialmente, havia a errónea ideia de que estes bens/serviços eram mais caros do que os chamados normais (atendendo, apenas ao critério “preço”), hoje em dia, isto já está perfeitamente esclarecido, as autoridades públicas podem conseguir poupar, desde que se atenda ao critério do custo de vida útil dos mesmos, ou seja, o custo do mesmo desde o momento da sua criação até ao seu fim, se pode ser ou não reciclado para outros fins, e ainda, se a fonte energética utilizada na sua criação era eficiente, entre outros exemplos.

Para além de tudo o que fica exposto, a contratação pública europeia traz benefícios com a opinião pública dos cidadãos de cada Estado – Membro, pois a questão ambiental é cada vez mais mediática, podendo cada cidadão formar a sua própria opinião sobre a matéria. Claro que o poder político acaba por ver esta situação reflectida na opinião política pública de forma positiva, que entende que a questão ambiental é um dos pilares/objectivos da União Europeia.



## **Parte I**

### **As Políticas Ambientais na União Europeia**



## Nota Introdutória

A questão ambiental hoje em dia é uma “moda”. Somos constantemente bombardeados com produtos ecológicos, com marcas amigas do ambiente, com filmes sobre a problemática ambiental...

Contudo, há um lado muito positivo nesta “moda” pois o ambiente está a precisar, cada vez mais, de medidas preventivas e proteccionistas já que há, finalmente, a consciência de que o ambiente não é renovável, assim como os seus recursos.

Num cenário mundial, a UE tem algumas das normas ambientais mais exigentes do mundo, que foram sendo desenvolvidas ao longo de décadas. Actualmente, as suas prioridades principais são proteger as espécies e habitats ameaçados e utilizar os recursos naturais de forma mais eficiente, contribuindo, simultaneamente, para a promoção da inovação e do empreendedorismo.

Problemas como as alterações climáticas, a perda de biodiversidade e o uso abusivo dos recursos naturais conduzindo a implicações a longo prazo e exigindo, de igual modo, soluções a longo prazo. No sentido de tomar decisões estratégicas informadas, temos de tentar antecipar o futuro e compreender os desenvolvimentos em curso, latentes e emergentes. Se queremos abordar esta temática do ambiente e do desenvolvimento sustentável de um modo sério, temos de olhar além dos ciclos legislativos. Além do mais, a visão a longo prazo, requer uma mentalidade aberta: os desafios chave que a Europa enfrenta mudam constantemente!

Os cenários ambientais, perspectivas e outros tipos de estudos ajudam a abordar a descontinuidade e a incerteza dos desenvolvimentos futuros e ajudam a traçar políticas capazes de aguentar o futuro, ou seja, políticas que devem subsistir e não políticas rápidas.

Para isto muito têm contribuído estudos levados a cabo por organizações internacionais, entidades governamentais e ONG's ao longo das últimas décadas. O Programa para o Ambiente das Nações Unidas, assim como o Banco Mundial, a Agência Internacional para a Energia e a OCDE utilizam vários destes relatórios e estudos para adoptar políticas adequadas assim como servir de exemplo para serem adoptadas por outras organizações.

Portanto, esta primeira parte percorre as políticas ambientais tomadas em quatro frentes: ar, água, biodiversidade e resíduos, que têm levado a constantes progressos, mas ainda há muito a ser feito, já que o seu objecto está em constante mudança.

A política ambiental é um aspeto muito importante da União Europeia. Até o ano 2000, mais de 700 itens de legislação ambiental foram aprovados, tornando-se numa das áreas mais produtivas da arena política da União. A nível internacional, a União Europeia tem – se caracterizado por posições firmes em favor da defesa do meio ambiente.

Estes fatores, em conjunto, vêm contribuindo para consolidar um imaginário positivo acerca da atuação europeia relativamente à questão ambiental. Faz parte deste imaginário a noção de que, na Europa, os problemas ambientais foram minimizados ao máximo realistamente possível, as decisões orientam-se por princípios incontestáveis e critérios eminentemente técnicos e que a promulgação de normas legais resulta em ações correspondentes, ou seja, parece que, na Europa, os problemas ambientais estão “controlados”.

## Capítulo 1. Breve Evolução Histórica

Neste capítulo abordaremos a temática das políticas ambientais no âmbito da sua evolução histórica.

Esta evolução será feita por etapas, ainda que as mesmas possam não corresponder a uma certeza doutrinária, pelo que nem todos os autores sigam a estrutura aqui adoptada.

Assim, a primeira fase consiste nas primeiras manifestações nesta matéria ocorridas de 1950 a 1972, a segunda fase percorre os passos dados no período de 1973 a 1986, a terceira fase corresponde ao período de formalização das políticas ambientais decorrido de 1987 a 1992, a quarta fase compreende o período de consolidação das mesmas decorrido de 1993 a 1998 e, finalmente a última fase que se inicia em 1999 e que perdura até aos nossos dias que consagra a etapa da actualidade.

### Secção 1. “ Primeiros Passos” – 1950 - 1972

Desde o dia 9 de maio de 1950, simbolicamente o dia da Europa, com o discurso do ministro de negócios estrangeiros francês, Robert Schumann<sup>1</sup>, discorre - se sobre a necessidade

---

<sup>1</sup> Democrata-cristão francês, dirigente do MRP; natural da Lorena, fez os seus estudos de direito em Estrasburgo e na Suíça; deputado por Metz em 1919; foi subsecretário de Estado para os refugiados de Março a Julho de 1940, nos governos de Paul Reynaud e de Pétain; preso pela Gestapo, evadiu-se da Alemanha em 1942; participou desde então na Resistência; ministro das Finanças, logo em Junho de 1946, assumiu a chefia do governo francês em Novembro de 1947, até Julho de 1948, data em que passou a ocupar o ministério dos negócios estrangeiros, sucedendo aqui a Georges Bidault; mantém-se nestas funções até 1953; enquanto presidente do conselho enfrente as Ogres promovidas pelos comunistas contra o Plano Marshall; em 9 de Maio de 1950 lança a ideia de constituição da CECA; presidente a Assembleia europeia de Estrasburgo de 1958 a 1962.

O discurso de Schuman (1950) coloca-se, no entanto, e muito justamente, como pedra fundamental de todo o processo o célebre, discurso de Robert Schuman de 9 de Maio de 1950, proferido no *salon de l'Horloge* do Quai d'Orsay, quando o então ministro dos negócios estrangeiros de França, por sugestão de Jean Monnet, propôs o estabelecimento de uma união entre a França e a Alemanha para a gestão comum do carvão e do aço, aberta a outros Estados europeus. Como significativamente proclama Roger Massip, “*Neste dia a Europa nasceu!*”. É, com efeito, a partir de tal discurso que vão nascer as Comunidades europeias: primeiro a CECA, pelo Tratado de Paris de 1951; depois, a CEE e a CEEA, pelo Tratado de Roma de 1957, aquelas *Comunidades Europeias* que, depois de unificadas numa *Comunidade Europeia*, constituem hoje um dos três pilares da *União Europeia*.

Schuman, numa reunião do comité central do MRP, em 26 de Março de 1950, referia a necessidade de integrar a regulação das relações franco - alemãs no âmbito de uma *comunidade europeia*. Contudo, o presidente do conselho francês, Georges Bidault, que fora responsável pela pasta dos estrangeiros durante quatro anos, parecia adoptar uma postura mais atlantista do que europeísta. Num discurso pronunciado em Lyon, a 16 de Abril de 1950, propunha um Alto Conselho do Atlântico para a paz, restrito às grandes potências, que seria encarregado de coordenar os esforços dos USA e da Europa nos planos da defesa, da economia e da própria política. As palavras de Schuman, proferidas em 9 de Maio de 1950, estavam aliás pressionadas pelo calendário. Com efeito, havia sido marcada para os dias 11 e 12 uma reunião entre os ministros dos negócios estrangeiros norte-americano, francês e britânico sobre a questão alemã, e para o dia 18, agendada uma reunião do conselho ministerial da NATO. Os norte-americanos também pressionavam os franceses. No mês anterior, Dean Acheson, convidara a França a tomar uma posição sobre a integração da Alemanha na Europa ocidental e já em Setembro de 1949, o mesmo Acheson havia declarado que, “*no que diz respeito à Alemanha, creio que devemos deixar à França a liderança*”.

O discurso de Schuman de 9 de Maio de 1950 obedeceu a um esquema de planeamento de operações de carácter quase militar. Em primeiro lugar, havia uma questão de agendas. Com efeito, para esse mesmo dia 9 de Maio, estava marcada para a parte da manhã, reuniões dos conselhos de ministros em Paris e Bona. Para os dias 11 e 12 de Maio, em Londres, uma reunião



de criação de uma instituição para administrar a produção de carvão e aço na Europa e, vem sendo trilhado um amplo processo político, económico e social para a integração europeia.

A 18 de Abril de 1951, com o Tratado de Paris, cria-se a Comunidade Europeia para o Carvão e o Aço<sup>2</sup>, cujos Estados – Membros eram a Bélgica, a França, a República Federal Alemã, a Itália, o Luxemburgo e os Países Baixos. Passou a vigorar em 23 de Julho de 1952 caducando em 23 de Julho de 2002.

Nos primeiros anos da construção europeia, as questões relativas ao ambiente não constituíam uma prioridade para os poderes públicos e atores económicos, já que no Tratado de Roma, de 1953, não é feita qualquer referência relativa a esta matéria. O Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Económica Europeia<sup>3</sup>, não dando origem a qualquer instrumento que permitisse expressamente às instituições europeias qualquer domínio sobre o ambiente. Na verdade, no tratado não figura qualquer referência explícita a "ambiente", "protecção do ambiente", "política de ambiente", "poluição" ou termos afins.

Os objectivos da Comunidade eram claramente o estabelecimento do mercado comum e da união económica, quanto ao ambiente, este não seria um dos meios de alcançar tais objectivos (estabelecidos no artigo 3º do Tratado).

Contudo, rapidamente se chegou à conclusão que as fronteiras entre os Estados não eram necessariamente económicas. O mercado comum também exigia ações europeias de protecção social e ambiental.

A legislação/política da Comunidade Europeia serviu-se dos poderes de harmonização concedidos à comunidade, tendo como base o artigo 100.º do Tratado de Roma, onde as medidas legislativas relacionadas com o ambiente estavam dentro do "esquema" de aproximação das disposições legislativas e administrativas dos Estados - Membros que tenham uma incidência direta sobre o funcionamento do mercado comum. Tal como, em menor grau, o

---

dos ministros dos negócios estrangeiros norte-americano, francês e britânico sobre a questão alemã. Para o dia 18, uma reunião do conselho ministerial da NATO.

O próprio De Gaulle, em discurso proferido em Metz, no dia 19 de Maio de 1950, proclama expressamente "*on propose en méli-mélo de charbon et acier sans savoir où l'on va aller en invoquant un combinat quelconque*".

A 3 de Junho surgia um comunicado, emitido simultaneamente nas capitais dos seis, onde se proclama que tais governos decididos a prosseguir uma acção comum de paz, de solidariedade europeia e de progressos económicos e sociais, consideram como objectivo imediato a colocação em comum das produções de carvão e de aço e a instituição de uma Alta Autoridade nova cujas decisões ligarão a França, a Alemanha, a Bélgica, a Itália, o Luxemburgo, a Holanda e os países que a tal aderirem. Contudo, no dia 3 de Junho o Reino Unido recusa aderir à CECA. Queria continuar a privilegiar os laços que o ligavam aos USA e não queria abdicar do modelo da *Commonwealth*. Pela mesma altura, a direcção do *Labour* emite um documento onde expressamente rejeita qualquer espécie de autoridade supranacional. Aí pode ler-se aliás que *estamos mais próximos da Austrália e da Nova Zelândia que da Europa pela língua, as origens, os costumes, as instituições, as concepções políticas e os interesses*.

<sup>2</sup> Doravante somente designada CECA.

<sup>3</sup> Doravante somente designada de CEE.

artigo 235.º em que se concede ao Conselho o poder de deliberar (por unanimidade) disposições apropriadas para realizar no funcionamento do mercado comum, quando o tratado não tenha previsto os poderes de acção requeridos para o efeito.

Ainda que o “discurso ambiental” se tenha tornado, cada vez mais, prevalente no final dos anos 50 e início dos anos 60 a nível internacional<sup>4</sup>, a nível da Comunidade Europeia, as preocupações das instituições e dos Estados – Membros voltava-se para a tarefa de definir a ordem legal e política europeia.

Assim, até finais da década de 1960, nenhum país europeu tinha uma política ambiental claramente definida, mas até aos anos 90, foram feitos significativos progressos na construção de um sistema de controlo ambiental na União Europeia, tratando – se das mais variadas matérias, como o ruído, a prevenção do lixo e outros resíduos sólidos, os produtos químicos, as partículas atmosféricas, a água dos mares e oceanos, a uma rede da dimensão da União Europeia capaz de resposta a desastres ambientais, como derramamentos de petróleo ou fogos florestais.

Mas, foram necessários muitos passos para se alcançar o cenário de “consciencialização ambiental europeia e global” da atualidade.

O Tratado de Fusão ou Tratado de Bruxelas, de 8 de Abril de 1965, foi um acordo firmado por seis países europeus (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), estabelecendo um conselho único e uma comissão única para as três comunidades europeias: a Comunidade Económica Europeia (CEE), a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e a Comissão Europeia da Energia Atómica (EURATOM).

O tratado entrou em vigor em 1 de Julho de 1967. As três comunidades já compartilhavam o Tribunal de Justiça e o Parlamento, instituía-se o Conselho das Comunidades Europeias e a Comissão Europeia, com orçamento unificado e sede em Bruxelas.

A primeira tentativa legislativa relacionada com o ambiente ocorre, também, durante este período, com a adoção de uma Directiva<sup>5</sup> sobre a classificação, embalagem e rotulagem de substâncias perigosas, cujo objectivo era remover os obstáculos às trocas comerciais, contudo a protecção ambiental era mencionada no preâmbulo. Apesar de tudo, esta primeira legislação

---

<sup>4</sup> Ver Philippe SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, em especial págs. 32 a 34.

<sup>5</sup> **Directiva 67/548/CEE** do Conselho, de 27 de Junho de 1967, *relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas* in JO 196 de 16/08/1967.

tinha subjacente na sua premissa aspectos económicos, em vez de ambientais, ou seja, qualquer menção aos aspectos ambientais acabava por surgir, nesta fase, de modo colateral<sup>6</sup>. O ano de 1968 é apontado como um ano onde se menciona, expressamente, esta relação na resolução da Assembleia Geral da Nações Unidas, na qual este órgão exprime a sua inquietação no tocante às repercussões das mudanças súbitas do meio ambiente sobre a condição do homem, o seu bem-estar físico, mental, social e a possibilidade que lhe é dada de usufruir dos seus direitos fundamentais.

Nesse mesmo ano, assiste-se à convocação, pela Assembleia Geral da Nações Unidas, da *Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano*, no seguimento da Conferência Internacional dos Direitos do Homem (Teerão, 1968) onde se apelava já a um equilíbrio entre o progresso técnico-científico e a elevação intelectual, espiritual, cultural e moral da humanidade, a Assembleia da Organização das Nações Unidas<sup>7</sup> chamou à atenção para a interdependência entre a protecção do ambiente e os direitos do homem, vindo a culminar com a Conferência de Estocolmo referida *infra*.

Começa então a haver uma maior produtividade legislativa e conventual de protecção dos recursos naturais, tendo o direito surgido como um meio de combate à poluição, privilegiando-se uma intervenção de carácter sancionatório.

Assim é nos anos 70 que a emergência das preocupações ambientais teve como consequência o impulso de iniciativas neste domínio. Desde logo, o ano de 1972, é marcado por três acontecimentos distintos nesta área: primeiro, o livro “Os Limites do Crescimento”, onde os seus autores Donella H. Meadows<sup>8</sup>, Dennis L. Meadows<sup>9</sup>, Jørgen Randers<sup>10</sup> e William W. Behrens III conjecturam as consequências do crescimento rápido da população mundial tendo em conta que os recursos naturais são limitados. Este livro/relatório foi publicado sob a alçada do chamado Clube de Roma<sup>11</sup>, sendo utilizado um sistema computacional (World3) para simular as

---

<sup>6</sup> Cfr. Suzanne KINGSTON, *Greening EU Competition Law and Policy*, Tese de Doutoramento, University College Dublin, Dublin, 2011.

<sup>7</sup> Doravante ONU.

<sup>8</sup> Cientista ambiental, professora e escritora co-autora do livro. Para mais informações sobre o percurso desta autora consultar <http://www.sustainabilityinstitute.org/meadows/>.

<sup>9</sup> Cientista, professor e co-autor do livro. Para mais informações sobre o percurso deste autor consultar <http://www.clubofrome.at/about/dennismeadows.html>.

<sup>10</sup> Académico norueguês co-autor do livro. Para mais informações sobre o percurso deste autor consultar <http://www.bi.no/en/Research/Academic-homepage/?ansattid=fgj99096>

<sup>11</sup> O Clube de Roma é um grupo de pessoas ilustres que se reúnem para debater um vasto conjunto de assuntos relacionados a política, economia internacional e , sobretudo, ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Foi fundado em 1968 pelo industrial italiano Aurelio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King.

consequências da interação entre os sistemas do planeta Terra com os sistemas humanos, atendendo a cinco variáveis examinadas: população mundial, processo de industrialização, poluição, produção de alimentos e esgotamento dos recursos.

O segundo, no mês de Junho, a Conferência de Estocolmo<sup>12</sup>, onde os Chefes de Estado e de Governo mundiais (ONU) reconheceram que no quadro da expansão económica e do melhoramento da qualidade de vida, deveria ser concedida uma atenção especial ao ambiente. O terceiro e último, em Outubro, realiza - se a Cimeira de Paris, reunindo Chefes de Estado e de Governo europeus, onde foi adotado um conjunto de normas que viriam a constituir os alicerces da política ambiental europeia. “A frieza inicial deu lugar, após a Cimeira de Paris, de 1972, por seu turno, na direta sequência da Conferência de Estocolmo, ocorrida no mesmo ano a um período de enamoramento que durou até 1987, data da entrada em vigor do Acto Único Europeu e da oficialização da relação”<sup>13</sup>. Pelo que o *primeiro programa de política ambiental* foi lançado para o período de 1973 a 1976, sendo este seguido por outros programas plurianuais do mesmo tipo<sup>14</sup>, para a adoção de um conjunto de directivas relativas à protecção dos recursos naturais (ar, água, solos), à luta contra as emissões sonoras, e à conservação da natureza e gestão dos resíduos. Em resumo, mais de 150 peças legislativas<sup>15</sup> foram aprovadas entre os anos de 1972 e 1987, na sequência da Comunicação da Comissão de 1971<sup>16</sup>.

---

Tornou-se muito conhecido a partir de 1972, ano da publicação do relatório intitulado *Os Limites do Crescimento*, elaborado por uma equipe do MIT, contratada pelo Clube de Roma e chefiada por *Dana Meadows*. O relatório, que ficaria conhecido como *Relatório do Clube de Roma* ou *Relatório Meadows*, tratava de problemas cruciais para o futuro desenvolvimento da humanidade tais como *energia, poluição, saneamento, saúde, ambiente, tecnologia e crescimento populacional*, foi publicado e vendeu mais de 30 milhões de cópias em 30 idiomas, tornando-se o livro sobre *ambiente* mais vendido da história.

<sup>12</sup> A Conferência de Estocolmo, realizada entre os dias 5 a 16 de Junho de 1972 foi a primeira atitude mundial em tentar organizar as relações de Homem e Meio Ambiente.

Ver Márcia Rodrigues BERTOLDI, *Da Conferência de Estocolmo à Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável: 30 Anos de Protecção Internacional da Biodiversidade*, in Revista Internacional de Direito e Cidadania, n.º 7, págs. 109-121, Junho/2010.

<sup>13</sup> Carla AMADO GOMES, Tiago ANTUNES, *O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada* in Actualidad Jurídica Ambiental, 28 de Maio de 2010, ISSN 1989 – 566, págs. 1 – 23.

<sup>14</sup> Programas de Política Ambiental subsequentes: Segundo Programa (1977 – 1981) JO 1977 C 399/1, Terceiro Programa (1982 – 1986) JO 1983 C46/1, Quarto Programa (1987 – 1992) JO 1987 C 328/1, Quinto Programa (1993 – 2000), Sexto Programa (2001 – 2010).

<sup>15</sup> Ver, por exemplo, **Directiva 85/337/CEE**, de 27 de Junho de 1985 *relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente* in JO L 175 de 05/07/1985.

**Directiva 75/442/CEE**, de 15 de Julho de 1975 *relativa aos resíduos* in JO L 194 de 25/07/1975.

**Directiva 79/409/CEE** de 2 de Abril de 1979 *relativa à conservação das aves selvagens* in JO L 103 de 25/04/1979.

**Directiva 75/440/CEE** de 16 de Junho de 1975 *relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados – Membros* in JO L 194 de 25/07/1975.

**Directiva 84/360/CEE** de 28 de Junho de 1984, *relativa à luta contra a poluição atmosférica provocada por instalações industriais* in JO L 188 de 16/07/1984.

<sup>16</sup> COMISSÃO, *Communication on a Community Policy for the Environment*, **SEC (71) 2616**, de 22/07/1971.

Por esta altura despontam os primeiros conceitos, institutos e instrumentos próprios desta área do direito, como o conceito de "dano ecológico", a figura do estudo de Impacto Ambiental e, fundamental no exercício do Direito do Ambiente, o instituto da reposição da situação anterior à infração. De facto, este Direito do Ambiente apela a princípios que, pelas suas particularidades, o distinguem de outros ramos do ambiente. Neste novo tempo, o Direito do Ambiente vai, entretanto, refletindo a evolução dos conhecimentos técnico - científicos, mormente biologia, ecologia, química, física e outros, com o consequente reforço da componente técnica, que até aí tinha sido relativamente residual. E, de facto, ainda nos nossos dias é, por vezes, notório o afastamento da vertente técnico-científica dos instrumentos jurídicos de cariz ambiental.

## **Secção 2. Os Primeiros Verdadeiros Progressos (1973 – 1986)**

Após Estocolmo<sup>17</sup>, importantes convenções são realizadas e ratificadas por um crescente número de países, como por exemplo, a *Convenção para a prevenção da poluição marinha por despejo de resíduos e outras matérias* (Londres, 1972); a *Convenção Internacional para a prevenção de poluição causada por navios (MARPOL - Londres, 1973)*; a *Convenção sobre o comércio internacional de espécies ameaçadas da fauna selvagem e da flora, adotada em Washington* (CITES – 1973); a *Convenção sobre a protecção do ambiente marinho na área do Mar Báltico* (1974); *Tratado de Genebra de 1979 sobre poluição transfronteiriça a longa distância*; *Convenção sobre a conservação da Vida Selvagem e dos Habitats Naturais*, Berna, 1979. Também em 1979, o filósofo Hans Jonas exprime a sua preocupação no livro *Princípio Responsabilidade*.

As iniciativas em prol da protecção da natureza começaram timidamente e chegaram provavelmente ao nível de maior exigência nos anos 80, e no final dos anos 80, o Direito do Ambiente sofreu uma profunda reviravolta<sup>18</sup>.

Antes de mais, gostaria de referir que a generalização da consciência ecológica, acarretou a despartidarização da defesa do meio ambiente, passando a ser comum a todas as forças políticas, segundo o Professor Doutor Vasco Pereira da Silva<sup>19</sup>, conhecerem duas dimensões,

---

<sup>18</sup> Cfr. Dionisio Fernandez **GATTA SANCHÉZ**, *Derecho ambiental: aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente* in Seminário sobre "O Direito e a Cooperação Ibérica", organizado pelo Centro de Estudos Ibéricos, realizado no dia 16 de Abril de 2004, Guarda.

<sup>19</sup> Cfr. Vasco **PEREIRA DA SILVA**, *Verde Cor de Direito ? Lições de Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2002.

uma individual, subjacente à ideia do Direito do Ambiente como direito do Homem, ou seja a tomada de consciência que o ambiente é um problema de todos e de cada um, e, uma outra dimensão institucional, subjacente à ideia da protecção do ambiente com uma tarefa do Estado, ou seja dá-se um re - equacionamento do papel do Estado na sociedade e nas respostas às novas questões ecológicas ("Estado de Ambiente"). No seguimento esta é particularmente notória a dois níveis, no dos instrumentos de tutela e no da evolução jurisprudencial operada nos chamados "casos ambientais". Quanto aos instrumentos de tutela, há que referir o surgimento, para além dos tradicionais de Direito Administrativo e Penal, dos chamados "instrumentos não confrontacionais", como são exemplo os acordos voluntários, as eco - auditorias ou a mediação ambiental, mais não são que elementos de persuasão, de convencimento, de adesão, operando-se assim a uma reorientação da tutela ambiental, convidando as empresas a terem atitudes pró - ativas nas áreas ambientais.

No que toca à evolução jurisprudencial são características desta idade: o surgimento de novos conceitos indeterminados, nos quais se vão trabalhando (por exemplo, o conceito de "proximidade imediata" da poluição) para a evolução de algumas noções, para entendimentos mais latos (por exemplo, o conceito de "vítima" já equiparado ao de "parte lesada"). E a já referida aceitação que sobre o Estado impende um *facere*, obrigações positivas e consequente responsabilização do Estado, em caso de omissão de agir, confirmando-se que a acção por incumprimento é a própria para julgar os casos de transposição incorreta ou da não transposição dentro do prazo das directivas.

A década de 80, é, decididamente, marcada pela *World Conservation Strategy*, elaborada pela União para a Conservação da Natureza<sup>20</sup>, onde se apelava a um uso de modo sustentado dos recursos naturais. Em 1982, na Assembleia Geral da ONU, onde foi aprovada a Resolução 37/7 (XXXVII) com a qual se aprova a Carta Mundial da Natureza.

A nível jurisprudencial, em 1985, o Tribunal de Justiça confirma a validade da utilização do Tratado como base legal para a protecção do ambiente, no *acórdão ADBHU*<sup>21</sup>, sendo este um dos objectivos essenciais da Comunidade, estando assim, de igual modo, justificadas determinadas limitações aplicadas ao princípio da livre circulação. Antes de qualquer referência

---

<sup>20</sup> Consultar o sítio oficial em: <http://www.iucn.org/>.

<sup>21</sup> Cfr. acórdão *ADBHU*, de 22 de Novembro de 1984, Proc. N.º C - 240/83, Colect. 1985.

ao ambiente no Tratado, já o Tribunal de Justiça dava as primeiras indicações do que o futuro reservava, ou seja, da função pró – ativa do Tribunal em matéria ambiental.

### Secção 3. Fase de Formalização (1987 - 1992)

Outro dos principais momentos na história da política ambiental europeia é a ratificação do Acto Único Europeu, em 1987<sup>22</sup>. O Acto Único Europeu expressa os novos objectivos comunitários, nomeadamente no artigo 130.º - R, “que permitem à Comunidade preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente”, assim como a utilização racional dos recursos naturais assente em determinados princípios da precaução, da origem, do causador, da subsidiariedade e da integração, que serão retomados *infra*.

Com este acordo os países reorganizaram a estrutura institucional e alteraram sua posição sobre vários assuntos. O Parlamento Europeu adquiriu maiores competências nos processos políticos com o intuito de avançar na democratização da União Europeia. Foi, também, com o Acto Único Europeu que, pela primeira vez, a protecção do ambiente foi explicitamente referida como um objetivo central da construção europeia. Com isto, muitos regulamentos e programas ambientais já estabelecidos passaram a ter um fundamento legal verdadeiro. Antes do Acto Único Europeu, os problemas ambientais tinham que ser caracterizados como assuntos relacionados com questões do mercado comum – dentro da competência da União Europeia de regulação das relações comerciais - ou tinham que ser caracterizados como relacionados à qualidade da vida dos cidadãos, precisando “construções criativas e complicadas” para sua justificação. O Acto Único Europeu mudou isso ao mencionar como objetivo da União Europeia a “promoção de um crescimento sustentável e não excessivo, que respeita o ambiente”.

Ainda de realçar que, a criação da Direção – Geral do Ambiente (nesta fase, designada de DG XI), repercutindo-se em todo o desenvolvimento e formalização da política ambiental europeia, tendo o montante e objectivo da legislação ambiental europeia aumentado exponencialmente entre os quais se destacam o Regulamento da criação da Agência Europeia do Ambiente<sup>23</sup> e o Regulamento sobre os rótulos ecológicos<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Ver Cláudia VIANA, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, em especial págs. 329 – 332. Cfr. *infra* Capítulo I, Parte II sobre o Acto Único Europeu.

<sup>23</sup> **Regulamento (CEE) 1210/90** do Conselho, de 7 de Maio de 1990, *que institui a Agência Europeia do Ambiente e a Rede Europeia de Informação e Observação do Ambiente* in JO L 120/1 de 11/05/1990.

<sup>24</sup> **Regulamento (CEE) n.º 880/92** do Conselho de 23 de Março de 1992, *relativo a um sistema comunitário de atribuição de rótulos ecológicos* in JO L 99/1 de 11/04/1992.

Assim, a Agência Europeia do Ambiente<sup>25</sup> e a Rede Europeia de Informação e Observação do Ambiente foram concebidas como um órgãos centrais da Comunidade aos quais compete:

- a) fornecer à Comunidade, aos Estados - Membros e aos países terceiros que nela queiram participar, as informações objetivas necessárias à formulação e execução de políticas apropriadas e eficazes em matéria de ambiente;
- b) facultar as informações de carácter técnico, científico e económico necessárias à identificação, preparação e execução das ações e das disposições jurídicas em matéria de protecção do ambiente;
- c) desenvolver as técnicas de previsão ambiental que permitam tomar medidas preventivas adequadas no momento próprio;
- d) promover a integração dos dados ambientais europeus em programas internacionais de controlo do ambiente, como sejam os estabelecidos no âmbito da Organização das Nações Unidas e das suas instituições especializadas.

Outro impulso histórico surgiu com a Cimeira da Terra<sup>26</sup> no Rio de Janeiro em 1992, com o estabelecimento de uma *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável*, que visava a conciliação dos aspectos económicos e sócio - políticos com a questão ambiental e a sua preservação. Aqui nascem a Agenda 21<sup>27</sup>, e são aprovadas a *Convenção sobre Alterações Climáticas*, *Convenção sobre Diversidade Biológica* (Declaração do Rio), bem como a Declaração de Princípios sobre Florestas.

Em 1992, a nível da Europa, com o Tratado de Maastricht, entra-se na chamada fase de consolidação da temática ambiental no espaço europeu<sup>28</sup>, com a entrada do conceito de desenvolvimento sustentável na terminologia da União Europeia, introduzindo mudanças em

---

<sup>25</sup> Sítio Oficial em: <http://www.eea.europa.eu/pt>.

<sup>26</sup> **A ECO-92, Rio-92, Cúpula ou Cimeira da Terra** são nomes pelos quais é mais conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de Junho de 1992 no Rio de Janeiro. O seu objectivo principal era buscar meios de conciliar o desenvolvimento socioeconómico com a conservação e protecção dos ecossistemas da Terra. A Conferência do Rio consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e contribuiu para a mais ampla consciencialização de que os danos ao meio ambiente eram maioritariamente de responsabilidade dos países desenvolvidos. Reconheceu-se, ao mesmo tempo, a necessidade de os países de desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para avançarem na direcção do desenvolvimento sustentável. Naquele momento, a posição dos países em desenvolvimento tornou-se mais bem estruturada e o ambiente político internacional favoreceu a aceitação pelos países desenvolvidos de princípios como o das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. A mudança de percepção com relação à complexidade do tema deu-se de forma muito clara nas negociações diplomáticas, apesar de seu impacto ter sido menor do ponto de vista da opinião pública.

<sup>27</sup> Cfr. *supra* Parte I, Capítulo I, Secção I sobre o conceito de desenvolvimento sustentável.

<sup>28</sup> Cfr. Suzanne KINGSTON, op. cit.

Ainda que no Relatório Brundtland, *Our Common Future*, preparado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987, foi onde, pela primeira vez, formalizado o conceito de desenvolvimento sustentável.



outros aspectos, que tem a ver com o procedimento de regulação. O Parlamento, também, recebeu mais importância, mais possibilidade de participar nos processos políticos de tomada de decisões, assim, a aprovação da maior parte das normas ambientais passou a precisar só da maioria qualitativa dos votos no Conselho. Antes do Tratado de Maastricht requeria-se, quase sempre, a unanimidade. Com o poder de veto que tinha cada país era muito difícil chegar a um consenso entre os países e, quando este era alcançado, só representava o “menor denominador comum”, correspondendo ao nível de protecção ambiental mínimo, e não ao desejável.

Em termos gerais a política ambiental da União Europeia orienta-se por importantes princípios de Direito do Ambiente, são:

- a. princípio de precaução<sup>29</sup>
- b. princípio da correcção na fonte<sup>30</sup>
- c. princípio do poluidor – pagador ou do causador<sup>31</sup>
- d. princípio da prevenção<sup>32</sup>
- e. princípio de integração<sup>33</sup>.

Estes princípios servem como pontos de orientação na formulação de políticas e nas decisões relativas a questão ambiental. Eles representam e legitimam o essencial da política condicionando as estratégias dos agentes dentro das estruturas institucionais específicas da política ambiental europeia.

---

<sup>29</sup> É aquele que leva a protecção do ambiente mais longe do que qualquer outro, este princípio tem a sua máxima aplicação em caso de dúvida. Pode – se falar de uma espécie de princípio “*in dubio pro ambiente*”, ou seja, na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor.

<sup>30</sup> Designado na doutrina como princípio eliminador ou princípio da proximidade. A correcção na fonte apela a uma ideia de prevenção dos dados actuando *a priori* e na origem, ideia esta mais consentânea com o todo o espírito e prática do Direito do Ambiente, que permite responder às questões de “**quem**”, “**quando**” e “**onde**” devem desenvolver-se acções de protecção do ambiente.

<sup>31</sup> Doravante designado de PPP. Não é o mesmo que responsabilidade civil por danos ambientais, é uma ideia errada pensar que o PPP tem uma função curativa e não preventiva, que a sua acção é *a posteriori* e não *a priori*. Este princípio é o princípio com maior eficácia ecológica, com maior economia e equidade social conseguindo realizar o objectivo de protecção do ambiente.

Assim os poluidores terão de fazer os seus cálculos e tomar as medidas necessárias a evitar a poluição ou manter a produção ao mesmo nível e condições, e conseqüentemente, as conseqüências que isso acarreta. Este princípio desempenha uma função, que em termos económicos, se denomina de internalização das externalidades ambientais negativas (actividades geradoras de externalidades negativas que impendem custos a terceiros independentemente da vontade destes e da vontade de quem pratica essas actividades).

<sup>32</sup> Este princípio é, particularmente, importante pois é uma regra de mero bom senso, ou seja, em vez de contabilizar os danos e tentar repará-los, se tente evitar os danos antes da sua ocorrência. Deriva, portanto, do aforismo popular “mais vale prevenir que remediar”.

<sup>33</sup> A norma introduzida no n.º 2 do artigo 130.º-R do Tratado de Roma, passou a estabelecer que: “As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias”.

É este o sentido do princípio da integração: uma política de protecção do ambiente eficaz e preventiva implica a ponderação prévia das conseqüências ambientais de qualquer actividade humana.

Uma das conseqüências da consagração deste dever de integração das considerações ambientais na definição e aplicação das demais políticas é tornar obrigatória a aplicação de todos os princípios fundamentais do Direito do Ambiente (princípio da prevenção, da correcção na fonte, o princípio da precaução e o princípio do poluidor pagador) às restantes políticas.

Com o Tratado de Maastricht são, de igual modo, introduzidas alterações ao nível dos organismos políticos institucionais europeus que influenciam as políticas ambientais. O Parlamento era, inicialmente, composto por representantes dos parlamentos nacionais, e em 1979, realizaram-se, pela primeira vez, eleições diretas para escolha dos representantes no Parlamento e, com o Tratado de Maastricht, o Parlamento obteve maior influência nos processos legislativos, passando, inclusive, a ter direito de vetar directivas ou regulamentos. O Parlamento tem sido muito ativo na política ambiental.

Mas, dentre os diferentes agentes o mais importante é a Comissão, ou seja, o órgão executivo da União Europeia. A Comissão tem um presidente, além disso, 23 comissários com seus departamentos, denominadas direcções - gerais<sup>34</sup>. Atualmente, os membros da Comissão tomam suas decisões por maioria simples de votos, sendo colectivamente responsáveis por todas as suas atividades. Os comissários são nomeados pelos seus governos, entretanto eles são considerados independentes assim que assumem o cargo.

Embora muitos analistas concordem que a Comissão tem uma posição chave no processo de tomada de decisões, o órgão a quem cabe a decisão final, entretanto, é o Conselho. Lá se reúnem, dependendo do assunto, ou os ministros especializados de cada um dos Estados-Membros ou os chefes de governo. Em certos contextos o Tribunal de Justiça, também, pode ter uma atribuição essencial desempenhando um papel importante em favor da protecção do ambiente quando este assunto ainda não desfrutava de importância formalmente reconhecida dentro da União Europeia.

O instrumento mais mediatizado, globalmente, a nível ambiental foi, sem dúvida, o Protocolo de Quioto. Contudo, este foi consequência de uma série de eventos iniciada com a *Conference on the Changing Atmosphere*, em Toronto, no Canadá (Outubro de 1988), seguida pelo *IPCC's First Assessment Report* em Sundsvall, na Suécia (Agosto de 1990) e que culminou com a Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (CQNUMC, ou UNFCCC em inglês). Constitui-se no protocolo<sup>35</sup> de um tratado internacional com compromissos

---

<sup>34</sup> Na Comissão, a direcção - geral de ambiente chama - se DG XI, ocupando - se do ambiente, da segurança nuclear e da protecção contra catástrofes. Nos anos 70 era um departamento subordinado e só no ano de 1981 alcançou o status de uma direcção - geral.

<sup>35</sup> Acabaria por ser discutido e negociado em Quioto no Japão em 1997, foi aberto para assinaturas em 11 de Dezembro de 1997, ratificado em 15 de Março de 1999. Sendo que para este entrar em vigor precisou que 55 países, que juntos, produzem 55% das emissões, o ratificassem, assim entrou em vigor em 16 de Fevereiro de 2005, depois que a Rússia o ratificou em Novembro de 2004. Enquadra - se, portanto, na fase de evolução " Actualidade", mas as suas origens remontam à fase aqui em análise.

mais rígidos para a redução da emissão dos gases que agravam o efeito estufa, considerados, de acordo com a maioria das investigações científicas, como causa antropogénicas do aquecimento global.

Por ele se propõe um calendário pelo qual os países membros (principalmente os desenvolvidos) têm a obrigação de reduzir a emissão de gases do efeito estufa em, pelo menos, 5,2% em relação aos níveis de 1990 no período entre 2008 e 2012, também chamado de *primeiro período de compromisso* (para muitos países, como os membros da UE, isso corresponde a 15% abaixo das emissões esperadas para 2008). As metas de redução não são homogêneas para todos os países, colocando níveis diferenciados para os 38 países que mais emitem gases. Os países em desenvolvimento (como Brasil, México, Argentina e Índia) não receberam metas de redução, pelo menos momentaneamente.

#### **Secção 4. A Consolidação (1993 – 1998)**

Em 1994, mais precisamente a 27 de Maio, realiza – se a Primeira Conferência sobre Cidades Europeias Sustentáveis<sup>36</sup> em Aalborg, na Dinamarca, de onde surge a Carta de Aalborg. Tendo a Segunda Conferência sobre Cidades Europeias Sustentáveis se realizado em 1996, em Outubro, na cidade de Lisboa<sup>37</sup>.

Em Outubro de 1995, realizou-se 3ª Conferência Pan - Europeia dos Ministros do Ambiente em Sófia, onde se abordaram temas como a qualidade do ar nos recintos fechados; a exportação de resíduos tóxicos; necessidade da avaliação dos custos reais para a Comunidade do "não-ambiente"; prevenção e reparação dos danos causados ao ambiente; tecnologias do ambiente - oportunidades de crescimento e de emprego; transferência de determinados resíduos perigosos destinados a operações de reciclagem em países que não pertencem à OCDE; integração de medidas e programas de política demográfica e ambiental; aspectos do comércio mundial ligados ao ambiente, à saúde e à protecção dos consumidores; reforço da política comunitária no domínio do ambiente urbano.

---

Se o Protocolo de Quioto for implementado com sucesso, estima-se que a temperatura global reduza entre 1,4°C e 5,8°C até **2100**, entretanto, isto dependerá muito das negociações pós - período 2008/2012, pois há comunidades científicas que afirmam categoricamente que a meta de redução de 5% em relação aos níveis de 1990 é insuficiente para a mitigação do aquecimento global.

<sup>36</sup> Cfr. <http://www.aalborgplus10.dk/>.

<sup>37</sup> Cfr. <http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/exsum-pt.pdf>.

Depois do Tratado de Maastricht surge o Tratado de Amesterdão<sup>38</sup>, assinado no ano de 1997, que reforça a adesão ao desenvolvimento sustentável, demanda a integração do ambiente em todas as decisões da União e favorece, novamente, a participação do Parlamento. Em 1998, em Cardiff, o designado “Processo de Cardiff<sup>39</sup>” tinha por objectivo estabelecer um enfoque transversal na política ambiental no sentido da sua integração em todas as áreas de intervenção política europeias.

Assim, poucas vezes se usam os regulamentos na política ambiental. Dos 700 e poucos itens da legislação já mencionada, só 124 são regulamentos e 266 são directivas. Entre as directivas que tiveram a sua entrada em vigor nesta fase podemos salientar a Directiva 96/61<sup>40</sup> relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, em vigor desde Outubro de 1996, os Estados-Membros deviam criar um procedimento de licenciamento das instalações aplicável a todos os meios. Esta directiva afasta-se de uma abordagem limitada a um meio específico (ar, água, solo, ruído, resíduos, etc.), para ter em conta todas as incidências da instalação no ambiente.

Abordando os aspectos simbólicos da política e da política ambiental europeia em especial, é preciso comentar sobre a implementação de normas da União Europeia. Muitas ONG’s lamentam, por exemplo, que os governos vejam as directivas e regulamentos como propostas e não como obrigações. Com frequência, os países não aplicam as normas de Bruxelas com o devido rigor. Isto se explica, em parte, pelas diferenças culturais entre os países e pela singularidade das estruturas políticas, observando-se que nem todos auferem a mesma importância a questões ambientais ou tem igual facilidade de implementar as normas. Os países do sul da Europa são conhecidos por suas dificuldades em implementar as políticas tal como o exige a lei.

É necessário reconhecer, neste contexto, que as dificuldades de implementação podem ter diversas razões. Muitas medidas exigidas pela União precisam grandes investimentos, o que causa problemas para países pobres ou para países que querem ingressar na UE. Por exemplo, existe a obrigação de que todos os países tenham estações de tratamento de águas residuais para melhorar a qualidade da água, mas implica altos investimentos, isto não evita, entretanto,

---

<sup>38</sup> Publicado no Jornal Oficial nº C 340 de 10 de Novembro de 1997.

<sup>39</sup> COMISSÃO, *Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu, Parceria para a Integração – Uma estratégia para integrar o ambiente nas políticas da União Europeia*, **COM (1998) 333 final**, de 27/05/1998.

<sup>40</sup> **Directiva 96/61/CE** do Conselho de 24 de Setembro de 1996 *relativa prevenção e controlo integrados da poluição* in JO L 257 de 10/10/1996.

que em muitas regiões as plantas das estações de tratamento sejam bem antiquadas. É difícil para a Comissão fiscalizar a implementação das directivas e regulamentos por falta de pessoal, o Tribunal controla o cumprimento das regras, mas precisa de uma denúncia.

Mais, além das dificuldades de implementar as normas específicas, o próprio comprometimento efetivo da União Europeia com as questões ambientais parece não estar estabelecido de modo tão definitivo quanto o esperado. Só sob muita pressão das diferentes ONG's e instituições estatais reintegrou-se o desenvolvimento sustentável como um alvo central da União na proposta para a possível constituição.

Hoje a política ambiental da União Europeia baseia-se na ideia de que elevados padrões ambientais estimulam a inovação e as oportunidades de negócio. As políticas económicas, sociais e ambientais estão fortemente integradas. O objectivo da União Europeia é a criação de um adequado nível de protecção em toda a União, sem menosprezo por circunstâncias locais e constrangimentos económicos.

Toda a política se baseia no princípio do “poluidor pagador”. O poluidor tanto pode “pagar” investindo em maiores padrões de segurança como, em resultado de ter utilizado um produto ambientalmente perigoso, em taxas sobre o negócio ou o consumo. O pagamento pode ainda envolver a exigência de retirada, reciclagem ou destruição de produtos após a sua utilização. A Comissão também propôs que emissões ilegais de poluentes perigosos no ar, água ou solo, carregamentos ou vazamentos ilegais de lixo e comércio ilegal de espécies em perigo sejam punidas criminalmente. A promessa de novas medidas pairava no ar.

Na realidade, o ambiente era o sector de mais difícil controlo entre todas as políticas da União Europeia. Ao mesmo tempo que partilham os prazeres das belezas naturais da Europa, os Estados - Membros devem partilhar também fardos como a chuva ácida, a poluição da água, o ar contaminado e os depósitos de lixo. As condições atmosféricas extremas tornaram-se igualmente mais frequentes, mostrando que as alterações climáticas são um problema que diz respeito aos cidadãos e às políticas ambientais a todos os níveis.

## **Secção 5. A Atualidade (de 1999 em diante)**

O *Tratado de Amesterdão*, que entrou em vigor em Maio de 1999, marca mais uma fase de promoção e, especialmente, de concretização dos objectivos ambientais europeus. Primeiro, introduz a promoção de um nível elevado de protecção e melhoria da qualidade do ambiente (ver artigo 2.º do Tratado). Isto representa uma elevação do estatuto relativo à protecção ambiental,

desde logo, o ambiente passa a ser o objeto de uma política própria e não apenas um mero efeito colateral. Mais, o mesmo artigo 2.º do Tratado vê ser introduzida uma modificação muito importante, ou seja, a promoção e um desenvolvimento harmonioso, equitativo e sustentável das atividades económicas, em vez da referência do Acto Único Europeu feita a um desenvolvimento harmonioso ou desenvolvimento sustentável. O Tratado de Amesterdão reforçou o papel do Parlamento Europeu tornando o processo de co - decisão extensível a todas as medidas baseadas no artigo 175.º, com excepção daquelas que se prendem com a fiscalidade e a gestão dos recursos hidráulicos. Este tomou numerosas iniciativas legislativas, tais como, os estudos do impacto ambiental, o livre acesso às informações e a atribuição de rótulos ecológicos aos produtos com um impacto ambiental reduzido.

Do mesmo modo, também foram incluídos no Tratado nos seus objectivos a promoção de progresso económico e social e de um desenvolvimento balanceado e sustentado. Também, de acordo com os princípios da subsidiariedade e da integração, os princípios que regem os Direito Ambiente<sup>41</sup> passaram a integrar a Parte Um do Tratado, sob a epígrafe “Princípios”, sendo também aqui a primeira vez que o desenvolvimento sustentável<sup>42</sup> é especificado com um objectivo principal. Esta mudança, ainda que alguma doutrina o ache discutível, tem importantes implicações na definição de futuras políticas e atividades na área ambiental, em termos de definição do objeto destas.

Como resultado destas mudanças, surgem, neste período, uma abundância de legislação europeia referente ao ambiente, emanada de Bruxelas, geralmente, decorrentes das chamadas “áreas prioritárias” referenciadas nos vários Planos de Acção Ambiental. Consequentemente, após esta evolução exponencial, o número de casos com os quais os Tribunal de Justiça se depara reflete também um aumento comparativamente aos últimos 10 a 15 anos. Entre estes casos, o Tribunal deparou-se com situações de problemas de interpretação das directivas a problemas mais relacionados com propostas onde se pedia aos Estados – Membros para criminalizar ofensas ambientais graves<sup>43</sup>.

Em 2000, foi proclamada a Carta dos Direitos Fundamentais<sup>44</sup> (e reproclamada em 2007) que inseriu o ambiente entre as tarefas da Comunidade no artigo 37.º, numa fórmula que

---

<sup>41</sup> Referidos e explanados *supra*, ver secção 3.

<sup>42</sup> Xavier PINAUD, op. cit., loc. cit.

<sup>43</sup> Cfr. acórdão *Comissão vs. Conselho*, de 13 de Setembro de 2005, Proc. N.º **C - 176/03**, Colect. 2005.

<sup>44</sup> Em Dezembro de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta foi investida de efeito jurídico vinculativo, à semelhança dos Tratados. Para o efeito, a Carta foi alterada e proclamada pela segunda vez em Dezembro de 2007.

complementa os atuais artigos 3.º, número 3 do Tratado da União Europeia<sup>45</sup>, e artigos 11.º, 191.º a 193.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>46</sup>, de acordo com a numeração estabelecida no Tratado de Lisboa. “Em todos se apela a um *soundbite* recorrente no Direito Internacional do Ambiente: o desenvolvimento sustentável.”<sup>47</sup>

Foi também neste ano que se realizou a *Terceira Conferência sobre Cidades Sustentáveis*, em Hanôver<sup>48</sup>.

Com o Tratado de Nice<sup>49</sup>, em 2001, não foram introduzidas alterações muito significativas para a temática ambiental, assim se mantendo no Tratado de Lisboa, sendo, sem dúvida, o aspeto mais marcante deste último tratado é a questão de a palavra “Comunidade” ser de agora em diante substituída por “União”. Ainda no ano de 2001, a 15 e 16 de Junho, ocorre em Gotemburgo, a Cimeira de Gotemburgo<sup>50</sup>, onde os líderes europeus lançaram a Primeira Estratégia Europeia sobre Desenvolvimento Sustentável (EDS da UE) com base numa proposta da Comissão. Esta estratégia de 2001 era composta de duas partes fundamentais, a primeira propunha objectivos e medidas políticas para tratar de uma série de temáticas que não eram sustentáveis, a segunda parte, a parte mais ambiciosa, apelava a uma nova forma de elaborar políticas assegurando que as políticas económica, social e ambiental europeias se reforçassem mutuamente. Este instrumento central desenvolvido com este intuito, obrigava a Comissão a submeter cada nova proposta de política a um relatório relativo à sua evolução. Também em 2001, a Comissão publica a Comunicação *Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável*<sup>51</sup>.

Em 2002, de 26 a 4 de Setembro, realizou – se a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (*Rio +10*)<sup>52</sup>, em Joanesburgo, onde se reafirmou o desenvolvimento sustentável como o elemento central da agenda internacional e se deu um novo impulso à acção mundial para combater a pobreza assim como a protecção do ambiente. Também em 2002, a

---

<sup>45</sup> Doravante designado apenas por TUE.

<sup>46</sup> Doravante designado apenas por TFUE.

<sup>47</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, Tiago ANTUNES, op. cit. loc. cit.

<sup>48</sup> Cfr. <http://www.anmp.pt/anmp/doc/div/2005/age21/docs/a50.pdf>. Consultada em Fevereiro de 2011.

<sup>49</sup> Ver sobre este tema dos tratados, João MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Comunitário*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2002, em especial as páginas 52 a 59; Carlos BOTELHO MONIZ et. al., *O Tratado de Nice e o Futuro da União Europeia – Estudo elaborado a solicitação da Assembleia da República*, Lisboa, Julho de 2001.

<sup>50</sup> Cfr. as conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Gotemburgo – dias 15 e 16 de Junho de 2001: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p1.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p1.pdf). Consultada em Fevereiro de 2011.

<sup>51</sup> COMISSÃO, *Comunicação da Comissão Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável*, COM (2001) 264 final, de 15/05/2001.

<sup>52</sup> Cfr. Sítio Oficial em: <http://www.un.org/summit/>. Consultada em Fevereiro de 2011.

Comissão publica uma Comunicação<sup>53</sup> sob o tema “ *Para uma parceria global no domínio do Desenvolvimento Sustentável*”, e em 2003, um ano volvido da Cimeira de Joanesburgo, a Comissão publica uma Comunicação<sup>54</sup> que reflete sobre o cenário do desenvolvimento sustentável passado um ano da Cimeira. O ano de 2004, é marcado por dois acontecimentos fulcrais para a temática ambiental: em Fevereiro, realizou – se a 7<sup>a</sup> reunião ministerial da *Conferência sobre Diversidade Biológica* foi celebrado com a Declaração Kuala Lumpur, que gerou, contudo, descontentamento entre os países pobres e não satisfizes plenamente as nações ricas. Realizou – se, também, a Conferência Aalborg +10 - *Inspiração para o futuro*, com o apelo a todos os governos locais e regionais europeus para participarem na assinatura do compromisso de Aalborg e fazerem parte da Campanha Europeia das Cidades Sustentáveis e Cidades.

Em 2006, a Comissão Europeia (Direção – Geral) produz um Guia como parte da Análise Económica do Contrato - Quadro no contexto das políticas ambientais e do desenvolvimento sustentável (Contract No. ENV.G.1/FRA/2004/0081<sup>55</sup>). Foi preparado por uma equipa liderada pelo Instituto da Política Ambiental Europeia ( Institute for European Environmental Policy - IEEP), com contribuições de Clare Coffey e David Wilkinson (Investigador do IEEP); Claire Monkhouse (Investigadora) e Martina Herodes (Investigadora Assistente); e do Instituto Europeu de Pesquisa Sustentável (Sustainable Europe Research Institute - SERI) em Viena, com Dr. Joachim Spangenberg e Dr. Stephan Giljum (Investigador Sénior) a contribuir. O conjunto das instituições formou uma equipa, que era acompanhada por um grupo interno de acompanhamento que incluía Prof. Paul Ekins (Instituto de Estudos Políticos, Universidade de Westminster, Reino Unido); e o Dr. Andreas Kraemer, ecologista alemão.

Em 2007, a Comissão emite uma Comunicação<sup>56</sup> ao Parlamento Europeu sobre a Estratégia temática sobre o ambiente urbano, é uma das sete estratégias do Sexto Programa de Acção Ambiental para o Ambiente da União Europeia, desenvolvido com o objectivo de contribuir para uma melhor qualidade de vida através de uma abordagem integrada e centrada nas zonas urbanas e para tornar possível um elevado nível de qualidade de vida e bem-estar social para os

---

<sup>53</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, Para uma parceria global no domínio do desenvolvimento sustentável*, **COM (2002) 82 final**, de 13/02/2002.

<sup>54</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, um ano volvido: honrar os nossos compromissos*, **COM(2003) 829 final**, de 23/12/2003.

<sup>55</sup> Cfr. <http://ec.europa.eu/environment/pdf/nsds.pdf>.

<sup>56</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, Avaliação intercalar do Sexto Programa Comunitário de Acção no domínio do Ambiente*, **COM (2007) 225 final**, de 30/04/2007.



cidadãos, proporcionando um ambiente em que níveis da poluição não têm efeitos adversos sobre a saúde humana e o ambiente assim como promover o desenvolvimento urbano sustentável.

Este (2007) é um ano “verde”, sendo marcado por um conjunto de eventos que marcam este ano, sem sombra de dúvida, como o ano em que a consciência ambiental das populações passa para as suas mãos, deixando de depender apenas das suas de políticos. Neste ano:

- i. foi aprovado o 4.º Relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change*<sup>57</sup>, estabelecendo umnexo científico muito forte entre a atividade humana e o aquecimento global,
- ii. foi aprovado o relatório STERN<sup>58</sup>, sobre os impactos económicos das alterações climáticas, concluindo que os custos da inação seriam incomparavelmente superiores aos custos decorrentes da redução das emissões de gases com efeito estufa;
- iii. é publicada a Carta de Leipzig<sup>59</sup> sobre as cidades europeias sustentáveis
- iv. a União Europeia traçou objectivos muito ambiciosos em matéria de combate ao aquecimento global pós – 2012 ( 20 – 20 – 20);
- v. a Administração Bush convocou um fórum entre as maiores economias do mundo para discutir a problemática das alterações climáticas, o G8 acordou uma redução das emissões de gases com efeito estufa, pelo menos 50% até 2050;
- vi. realizou-se no seio das Nações Unidas, o 1.º encontro de Alto – Nível sobre as Alterações Climáticas, reunindo os principais líderes mundiais;
- vii. foi aprovado o Roteiro de Bali (Cimeira de Bali), com vista a negociações sobre o sucessor do Protocolo de Quioto;
- viii. o Nobel da Paz é atribuído a Al Gore e ao IPCC;
- ix. e, o documentário “Uma Verdade Inconveniente” de Al Gore ganha um Óscar.

---

<sup>57</sup> Doravante designado apenas por IPCC. Consultar sítio oficial em: <http://www.ipcc.ch/>.

<sup>58</sup> O **Relatório Stern**, do nome do seu coordenador, Sir Nicholas Stern, economista britânico do Banco Mundial. É um estudo encomendado pelo governo Britânico sobre os efeitos na economia mundial das alterações climáticas nos próximos 50 anos, resultante desse estudo foi apresentado ao público um relatório e contém mais de 700 páginas e é um dos primeiros estudos encomendados por um governo sobre o assunto a um economista e não a um cientista da área.

Uma das principais conclusões a que se chega no relatório é que com um investimento de apenas 1% do PIB mundial se pode evitar a perda de 20% do mesmo PIB num prazo de simulação de 50 anos.

<sup>59</sup> Cfr. [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=3414](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=3414). Consultada em Fevereiro de 2011.

Em finais de 2007, inicia-se o tão ansiado processo de revisão de sete directivas<sup>60</sup> sobre o controlo integrado da contaminação, grandes instalações, incineração, produtos químicos e dióxido de titânio. A Directiva 96/61/CE acabou por ser reformulada pela Directiva 2008/1/CE<sup>61</sup>. E, em 2010, surge outra Directiva, a Directiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010 relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição - reformulação). De igual modo, em finais de 2008, surge uma directiva relativa à qualidade ambiental no âmbito das águas, assim como em matéria de resíduos, todas no sentido de um aperfeiçoamento do Direito Ambiental<sup>62</sup>. Em Julho de 2009, surge a Declaração de Gaia<sup>63</sup>, que implanta o Condomínio da Terra no I Fórum Internacional do Condomínio da Terra.

Ainda, no ano de 2010, no seguimento da temática do desenvolvimento sustentável, a Comissão Europeia publica, em Março desse ano, a Comunicação Europa 2020<sup>64</sup> – *Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo* onde a Comissão “propõe cinco objectivos quantificáveis para a UE no horizonte de 2020 que irão enquadrar o processo e que deverão ser traduzidos em objectivos nacionais: emprego, investigação e inovação, alterações climáticas e energia, educação e luta contra a pobreza. Estes objectivos marcam o rumo que deveremos seguir e constituem a referência que nos permitirá avaliar os progressos alcançados”<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> **Directiva 78/176/CEE** do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1978, relativa aos detritos provenientes da indústria do dióxido de titânio; **Directiva 82/883/CEE** do Conselho, de 3 de Dezembro de 1982, relativa às modalidades de vigilância e de controlo dos meios afectados por descargas provenientes da indústria de dióxido de titânio; a **Directiva 92/112/CEE** do Conselho, de 15 de Dezembro de 1992, que estabelece as regras de harmonização dos programas de redução da poluição causada por resíduos da indústria do dióxido de titânio tendo em vista a sua eliminação; a **Directiva 96/61/CE** do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição; a **Directiva 1999/13/CE** do Conselho, de 11 de Março de 1999, relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em certas actividades e instalações; a **Directiva 2000/76/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa à incineração de resíduos; e a **Directiva 2001/80/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão.

<sup>61</sup> **Directiva 2008/1/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008 *relativa à prevenção e controlo integrados da poluição* in JO L 24/8 de 29/01/2008.

<sup>62</sup> Sobre esta temática cfr. José PERNAS GARCIA, *La Lucha contra la contaminación y la tendencia hacia la codificación del Derecho ambiental comunitario* in Jornadas sobre la situación actual y nuevas tendencias del Derecho ambiental de Galicia, Novembro 2008.

<sup>63</sup> Cfr. <http://www.earth-condominium.com/pt/>.

<sup>64</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, **COM (2010) 2020 final**, de 03/03/2010.

<sup>65</sup> *Idem*.

## Secção 6. Os Planos de Acção Ambiental

Relevantes na política comunitária do ambiente são os Programas de Acção Ambiental.

O 1.º Programa de Acção Ambiental (1973 – 1977), lançado a 22 de Novembro de 1973, tem como alcance primordial o combate à poluição (visão ainda estreita, mas natural para a época). Por essa via de carácter "curativo" relativamente aos muitos danos ambientais já bem patententes, dizia-se que a tarefa de promoção de um desenvolvimento harmonioso das atividades económicas, e de uma expansão continuada e balanceada, não pode ser imaginado na ausência de uma campanha efectiva que combata a poluição ou o melhoramento da qualidade de vida e protecção do ambiente natural, fatores estes que estão entre os fundamentais da Comunidade.

Os Programas de Acção apontam para a organização em si, e não para cada Estado - Membro. Cada programa pretende combater a poluição, sendo que os mais recentes focam mais a educação, a exigência de incrementar o acesso do público às informações oficiais do ambiente e a necessidade de aumentar as oportunidades dos indivíduos e dos grupos defenderem os seus direitos e interesses nos procedimentos administrativos. Conquanto não vinculem a alguma legislação, definem âmbitos legislativos, através de outro tipo de ações que focam a sua atenção em áreas ambientais carenciadas de legislação.

O 2.º Programa de Acção Ambiental, vigorou de 1977 a 1981, o 3.º de 1982 a 86, e o 4.º de 1987 a 1992.

O 3.º Programa de Acção, por exemplo, dedicava apenas três linhas para medidas implementadoras. Nos anos 80 a questão da implementação tornou-se imperiosa: as necessidades do mercado comum impunham que os padrões e normas se generalizassem, a atuação do Tribunal de Justiça Europeu reforçou as leis comunitárias e as pressões ambientalistas, no Parlamento Europeu, exigiram que as questões de aplicação das directivas europeias adquirissem importância na pauta dos Conselhos.

O 4.º Plano de Acção Ambiental vigorou durante os anos 90, quando as dificuldades de implementação começam a ser enfrentadas com propostas de criação de um órgão inspetivo para auditar e fazer cumprir as directivas e com a criação da Agência Europeia do Ambiente (1990) que, no entanto, ainda não se firmou como um órgão executivo como vários sectores propunham. As mudanças mais gerais que vêm enfraquecendo o estabelecimento de políticas europeias mais rígidas desde que a Dinamarca não referendou o Tratado de Maastricht e os problemas económicos de Alemanha, França e Inglaterra forçando um retorno desses países para suas realidades nacionais têm provocado uma desaceleração na implementação das

políticas ambientais europeias. Desde Maastricht, a Direção Geral XI (Direção – Geral do Ambiente) vem adotando uma linha pragmática com medidas mais leves com consultas aos governos nacionais e execução de políticas baseadas nas instituições nacionais.

Já 5.º Programa Comunitário de Política e Acção em Matéria de Ambiente, de carácter acentuadamente preventivo que tem como título "*Em Direcção à Sustentabilidade*" vigorou de 1993 a 2000.

O 6.º Programa de Acção Ambiental Europeu<sup>66</sup>, intitulado "Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha", cobre o período decorrente entre 22 de Julho de 2002 e 21 de Julho de 2012. Este programa inspira-se no Quinto Programa-Quadro de acção em matéria de Ambiente. Tem por objectivo proteger o ambiente e melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos europeus. A Comissão propõe que se tomem medidas para:

- i. combater as alterações climáticas;
- ii. proteger a natureza e vida selvagem;
- iii. responder às questões relacionadas com o ambiente e a saúde;
- iv. preservar os recursos naturais e gerir os resíduos.

Para atingir os objectivos propostos devem ser tomadas medidas no sentido de melhorar as normas de inspeção ambiental; lutar contra a criminalidade ambiental; promoção da utilização do rótulo ecológico<sup>67</sup> e da avaliação da sua eficácia.

Para implicar os cidadãos e modificar os seus comportamentos, propõem-se ajudar os cidadãos a medir e a melhorar o seu desempenho ambiental, oferecendo - lhes mais informações de qualidade sobre o ambiente. Para ter em conta o ambiente na gestão e no ordenamento do território, propõem-se as seguintes ações:

- i. Publicar uma comunicação sobre a importância da integração do ambiente na gestão e no ordenamento do território;
- ii. Melhorar a aplicação da directiva relativa à avaliação dos efeitos no ambiente;
- iii. Difundir melhores práticas e promover a troca de experiências relativas à planificação sustentável, incluindo a do espaço urbano;

---

<sup>66</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre o sexto programa de acção da Comunidade Europeia em matéria de ambiente "Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha"* - *Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente*, **COM (2001) 31 final**, de 24/01/2001.

<sup>67</sup> Ver *supra*, Capítulo 1, Secção 1.

- iv. Integrar a planificação sustentável na política regional comunitária;
- v. Estimular a adoção de medidas agro - ambientais no âmbito da política agrícola comum;
- vi. Instituir uma parceria para a gestão sustentável do turismo.

O programa<sup>68</sup> tem em conta a perspectiva do alargamento da União Europeia e prevê a realização de uma ampla consulta às administrações dos países candidatos sobre o desenvolvimento sustentável e o estabelecimento de uma estreita cooperação com as ONG e as empresas desses países. É fortemente encorajada a aplicação das convenções internacionais relativas ao ambiente. Baseia-se sobretudo em análises científicas e económicas e em indicadores ambientais. Para o efeito, a Comissão trabalha em estreita colaboração com a Agência Europeia do Ambiente.

A política ambiental europeia parece seguir uma dinâmica política em que estão presentes as tensões mais gerais entre “maximalistas” e “minimalistas” mas que são sobrepostas pelas tensões “verdes” versus “marrons”, isto é, as divergências entre aqueles que desejam padrões ambientais mais rígidos e os que subordinam a aplicação dos padrões às necessidades de crescimento económico dos países mais atrasados. Há uma competição entre os estados líderes e estados mais atrasados.

Os Estados - Membros mais avançados competem para que suas próprias políticas sejam adoptadas no nível europeu de forma a não criar desvantagens competitivas no mercado comum. O estabelecimento das políticas ambientais da União Europeia tem sempre seguido padrões de negociação intensos no Conselho de Ministros de Meio Ambiente e no próprio Conselho Europeu e os acordos estabelecidos têm criado o que vem sendo caracterizado como “Europa a várias velocidades” onde os países mais avançados têm adotado metas mais restritivas para que os países mais atrasados possam ter metas menores ou mais flexíveis, mas todos estão obrigados a um certo avanço. Esses acordos têm sido marcados também por uma troca muito clara entre o estabelecimento de determinados padrões e a ajuda financeira para os países mais atrasados. Merece ser mencionado que essa evolução da política ambiental em termos mais integradores vem sendo marcada também pela presença de um ativismo

---

<sup>68</sup> **Decisão N.º 1600/2002/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2002 *que estabelece o sexto programa comunitário de acção em matéria de Ambiente.*

ambientalista multinacional (os “verdes” tornaram-se, depois de 1987, o quarto agrupamento político do Parlamento Europeu) com uma presença organizada em Bruxelas por meio de uma federação de entidades ambientalistas que reúne 143 entidades de 31 países e que acompanha todas as discussões da União Europeia.

Destaque-se ainda que, no decurso do tempo, os princípios e práticas europeias começaram a ser referência para as práticas nacionais e hoje as políticas ambientais domésticas passaram a se referir às políticas europeias para se legitimarem. Mesmo em países fortemente minimalistas com a Grã – Bretanha as legislações nacionais passaram a dialogar com a legislação europeia para poderem se fortalecer perante a opinião pública. No entanto, apesar dos avanços a avaliação do meio ambiente europeu é ainda preocupante. Diversos relatórios recentes apontam para uma deterioração ambiental crescente e a necessidade de superação de dois problemas centrais relacionados às políticas ambientais europeias: a questão da implementação e a da falta de integração da política ambiental às outras políticas europeias. Este é o ponto de conexão com a alma deste trabalho – a integração de políticas ambientais na contratação pública, uma das áreas mais marcantes da União Europeia.



## Capítulo 2. Enquadramento e Conceitos Operatórios

Presentemente, o imaginário sobre o ambiente inclui a certeza de que este está ameaçado ou corre o risco de ser danificado, e com o intuito de evitar estes danos, muitas vezes irreversíveis, surgem as políticas ambientais. Como quase todas as atividades económicas pressupõem a manipulação/transformação ou consumo de recursos naturais, sendo praticamente, impossível encontrar uma atividade económica que não coloque riscos ao ambiente, as políticas ambientais devem, então, atender a todos estes aspectos, no sentido de analisar, definir e classificar os riscos de impactos ambientais.

Claro que associadas às atividades/políticas económicas estão as atividades/políticas sociais, fundamentais para o quotidiano dos seres humanos, fazendo com que as políticas económicas e sociais de cada Estado – Membro tenham de atender ao disposto na política ambiental implementada pelo mesmo, assim como a política ambiental europeia geral. Cada processo político tem a possibilidade de ampliar ou reduzir a abrangência do que vem a ser considerado como ambiente - do “objeto da regulação ambiental” da União. Desta discricionariedade surgiram várias incongruências relativas à definição sobre o que se entende ou não por ambiente e sobre as ameaças a que está sujeito. Desde logo, a questão ambiental não foi uma prioridade inicial da construção europeia, sendo que a sua importância foi sendo reconhecida à medida que a construção europeia ia evoluindo.

### Secção 1. O conceito de Desenvolvimento Sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável não é um conceito novo, mas só mais recentemente, é que o conceito ganhou a importância merecida devido aos crescentes e visíveis efeitos das alterações climáticas. Historicamente, o conceito foi introduzido com o Relatório de Brutland<sup>69</sup> e com a Conferência de Rio, em 1992, que iniciou um debate global e intenso sobre sustentabilidade da economia mundial e do ambiente<sup>70</sup>. No relatório Brutland o desenvolvimento sustentável é definido como “o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas

---

<sup>69</sup> Ver *infra*, capítulo 2 referente à evolução histórica das políticas ambientais.

<sup>70</sup> Cfr. Brígida Raquel Coelho da Fonseca **PIRES**, *Environmental criteria in public procurement of construction work in Portugal*, Tese de Mestrado em Engenharia Civil/Materiais e Reabilitação da Construção, Novembro de 2008

Ver Xavier **PINAUD**, *L'intégration de considérations sociales et environnementales dans les marchés publics*, Pulim, Limoges, 2003.



próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e económico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais”<sup>71</sup>.

Contudo, por alguns autores o surgimento deste conceito prende – se com a obra de Garret Hardin, ecologista, na sua obra *“The Tragedy of Commons”*<sup>72</sup>.

O conceito de desenvolvimento sustentável pressupõe, conceptualmente, três componentes: a sustentabilidade ambiental, sustentabilidade económica e sustentabilidade sócio - política. Ao longo das últimas décadas, vários têm sido os acontecimentos que demarcam a evolução deste conceito<sup>73</sup>, de acordo com os progressos tecnológicos, assim como do aumento da consciencialização das populações para o mesmo. O conceito de desenvolvimento sustentável é um conceito que abrange várias áreas, determinando, essencialmente, um ponto de equilíbrio entre o crescimento económico, equidade social e a protecção do ambiente.

A sustentabilidade ambiental pressupõe a manutenção das funções e componentes dos ecossistemas, de modo sustentável, podendo, de igual modo, designar-se como a capacidade que a natureza tem de manter as condições de vida para as pessoas e os outros seres vivos.

A ONU, através do sétimo ponto das Metas de Desenvolvimento do Milénio<sup>74</sup>, procura assegurar ou melhorar a sustentabilidade ambiental, através de quatro objectivos principais: integração dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais para reverter a perda de recursos ambientais; redução significativa da perda de biodiversidade; Redução para metade da proporção de população sem acesso a água potável e saneamento básico; e alcançar, até 2020, uma melhoria significativa em pelo menos cem milhões de pessoas a viver abaixo do limiar da pobreza<sup>75</sup>.

A sustentabilidade económica, enquadrada no âmbito do desenvolvimento sustentável consiste num conjunto de medidas e políticas visando a incorporação de preocupações e conceitos ambientais e sociais nestas mesmas políticas. Assim, ao conceito tradicional de lucro, medido na sua vertente financeira, deve acrescer a vertente ambiental e social, o que potencia

---

<sup>71</sup> Cfr. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, *O Nosso Futuro Comum*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2.ª Edição, 1991, em especial a página 9.

<sup>72</sup> Garrett **HARDIN**, *The Tragedy of Commons*, in revue Science, n.º 162, Dezembro de 1968.

<sup>73</sup> Ver *infra*, capítulo 2 referente à evolução histórica das políticas ambientais, já que é desde logo patente que ambas evoluções (das políticas ambientais e do conceito de desenvolvimento sustentável) se entrelaçam.

<sup>74</sup> Metas de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas. www.un.org. Consultada em Janeiro de 2011.

<sup>75</sup> Ver <http://www.un.org/millenniumgoals//pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20low%20res%2020100615%20.pdf#page=57>. Consultada em Janeiro de 2011.

um uso mais correto quer das matérias - primas, como dos recursos humanos. Assim como a incorporação da gestão mais eficiente dos recursos naturais, de modo a acautelar uma exploração sustentável dos mesmos, sem colocar em causa o seu esgotamento, sendo introduzidos, também, elementos, como nível ótimo de poluição ou as externalidades ambientais.

Já a sustentabilidade sócio - política foca - se no equilíbrio social, sendo um veículo de humanização da economia, pretendendo também, o desenvolvimento do tecido social nos seus componentes humanos e culturais. São, por isso, desenvolvidos dois grandes instrumentos: a *Agenda 21* e as *Metas de Desenvolvimento do Milénio*. A *Agenda 21*<sup>76</sup> é um plano de acção a ser tomada a nível global, nacional e local, por organizações das Nações Unidas, governos, e grupos locais, nas diversas áreas onde se verificam impactes significativos no ambiente. Em termos práticos, é a mais ambiciosa e abrangente tentativa de criação de um novo padrão para o desenvolvimento do século XXI, tendo por base os conceitos de desenvolvimento sustentável.

As *Metas de Desenvolvimento do Milénio* (MDM) surgem da Declaração do Milénio das Nações Unidas, adotada pelos 191 Estados - Membros no dia 8 de Setembro de 2000. Criada em um esforço para sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos 1990 relativos ao meio - ambiente e desenvolvimento, direitos das mulheres, desenvolvimento social, racismo, entre outras, a Declaração traz uma série de compromissos concretos que, se cumpridos nos prazos fixados, segundo os indicadores quantitativos que os acompanham, deverão melhorar o destino da humanidade. Nesta declaração menciona – se que os governos não devem economizar esforços para libertar o ser humano, em especial, mulheres, idosos e crianças, das condições desumanas da pobreza extrema, tentar reduzir os níveis de pobreza, iliteracia e promover o bem-estar social. Estes projetos são monitorizados com recurso ao Índice de Desenvolvimento Humano, que é uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida.

Em Julho de 2009, A Comissão publica a Comunicação *Integrar o desenvolvimento sustentável nas políticas da UE: Reexame de 2009 da Estratégia da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável*<sup>77</sup>. Onde se sublinha que nos últimos anos a União tem

---

<sup>76</sup> Versão inglesa integral disponível em: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf>. Consultada em Fevereiro de 2011.

<sup>77</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Integrar o desenvolvimento sustentável nas políticas da UE: Reexame de 2009 da Estratégia da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável*, **COM (2009) 400 final**, de 24/07/2009.

“publicitado” o desenvolvimento sustentável e que o mesmo tem sido aplicado numa série de políticas europeias. A União Europeia muito tem investido na luta contra as alterações climáticas e promovido uma economia baseada em baixas emissões de dióxido de carbono. Ainda assim, muito está por fazer, ou seja, há áreas ainda bastante problemáticas, nas quais os esforços devem ser intensificados. Nesta Comunicação relatam – se algumas das medidas políticas adoptadas e quais as áreas que essas cobrem, no âmbito da Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável e da sua relação com a Estratégia de Lisboa. A título complementar, o Eurostat publicaria, ainda em 2009, um relatório<sup>78</sup> de acompanhamento da estratégia da UE em matéria de desenvolvimento sustentável<sup>79</sup>, que avaliará os progressos realizados em função de indicadores quantitativos<sup>80</sup>.

O Conselho Europeu, em Dezembro de 2009, confirmou que o Desenvolvimento Sustentável continua a ser um objectivo fulcral da União Europeia, sob a alçada do Tratado de Lisboa. Tal como foi reafirmado a estratégia continuará pois está subjacente uma visão a longo termo, já que estamos perante uma pedra basilar de todas as políticas e estratégias europeias. A mudança de um paradigma de um modo de vida “carbónico” para uma economia sustentável, de baixas emissões carbónicas irá requerer uma forte visão do futuro, onde as políticas antigas deverão sofrer alterações que se repercutam no futuro.

Liderança, com a implementação, acompanhamento e vigilância de determinados instrumentos reforçará a importância do futuro da União Europeia (UE Estratégia 2020). A EDS da UE tem como claro e principal objectivo identificar e desenvolver ações que permitam à UE atingir uma melhoria, a longo termo, da qualidade de vida pela criação de comunidades sustentáveis capazes de utilizar os recursos de modo eficiente, capazes de implementar inovações ecológicas e sociais nas atividades económicas de modo a assegurar prosperidade, protecção do ambiente e coesão social.

---

<sup>78</sup> A Comissão Europeia publica o primeiro relatório em Outubro de 2007, relativo à Estratégia Europeia sobre o Desenvolvimento Sustentável, de acordo com o qual houve enormes desenvolvimentos desta política, em sete prioridades chave da Estratégia de 2006, contudo, há áreas em que o progresso não se traduz numa acção concreta e substancial.

O Eurostat publicou também em 2007 um relatório baseado num vasto número de indicadores de desenvolvimento sustentável. Em Dezembro de 2007, o Conselho Europeu acolheu o relatório da Comissão e insistiu na necessidade de dar prioridade à implementação de medidas, já que “o Desenvolvimento Sustentável é um objectivo fundamental da União Europeia”. O Conselho Europeu acolheu o Primeiro Relatório Intercalar sobre a nova Estratégia Europeia sobre o Desenvolvimento Sustentável, concordando com os objectivos e prioridades para uma efectiva implementação desta a todos os níveis. A estratégia europeia deve acompanhar as estratégias nacionais de perto, e vice – versa, já que na partilha está o melhor resultado.

<sup>79</sup> Doravante designada somente de EDS da UE.

<sup>80</sup> Sobre os indicadores relativo ao Desenvolvimento Sustentável ver: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>. Consultada em Fevereiro de 2011.

No âmbito da estratégia foram traçados objectivos e ações concretas para implementar em sete prioridades chave: alterações climáticas e energias limpas, transportes sustentáveis, consumo e produção sustentáveis, conservação e controlo da utilização dos recursos naturais, saúde pública, inclusão social, demografia e migrações e, finalmente, pobreza mundial e os desafios do desenvolvimento sustentável. De modo a assegurar estas sinergias, procurando uma abordagem integrada destas políticas com base numa melhor regulamentação e nos princípios que guiam o desenvolvimento sustentável. A dimensão externa do desenvolvimento sustentável (como por exemplo, o uso, a nível global, de determinados recursos naturais) é tido em conta no âmbito da política interna da União Europeia assim como na sua política externa.

O objectivo máximo desta estratégia europeia é conseguir estender o seu âmbito de aplicação a todo o espaço da União, propondo para isto, mecanismos que melhoram a coordenação com os governos nacionais, ONG's e até, em última instância, dos próprios cidadãos europeus. A educação, a investigação e as finanças públicas são importantes instrumentos para facilitar a transição para uma produção e consumo mais sustentáveis. E, claro, que para monitorizar e acompanhar são passos fundamentais para uma efectiva implementação, a renovada estratégia contém desde logo um forte ciclo governativo. A cada dois anos (com início em 2007), a Comissão tem a de apresentar um relatório com os progressos feitos na implementação da estratégia, relatório esse que será a base de uma discussão no Conselho Europeu, saindo daqui os novos passos a adoptar.

Os primeiros passos<sup>81</sup> (concretos) foram dados em 1997, quando o desenvolvimento sustentável passou a figurar como um objectivo fundamental da UE, aquando do Tratado de Amesterdão. A Primeira Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável foi lançada em 2001, com a *Cimeira de Gotemburgo*<sup>82</sup>. Esta estratégia adicionou uma terceira dimensão, a ambiental, à Estratégia de Lisboa, de renovação económica e social. Contudo, ambas são complementares. A Declaração de Gotemburgo compõe o “coração” das políticas europeias para o desenvolvimento sustentável, mas outros passos são fulcrais no âmbito desta temática, desde logo, os compromissos assumidos em 2002, em Joanesburgo, na *Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável*, assim como as *Metas de Desenvolvimento do Milénio* (MDM), conferem à temática do desenvolvimento sustentável a importância desejada, a nível mundial.

---

<sup>81</sup> Para a toda evolução histórica que envolve o conceito de desenvolvimento sustentável ver a Parte II, *infra*.

<sup>82</sup> *Idem*.

A título conclusivo, pode dizer-se que apesar dos enormes progressos feitos com a implementação da EDS da UE, ainda persistem áreas carentes de evolução, abrangendo as mais variadas áreas, com as alterações climáticas até ao envelhecimento da população dos países mais desenvolvidos, assim como o fosso entre os países ricos e os mais pobres. O mundo que cerca a União Europeia também mudou bastante, desde que em 2001 a União passou a ter 25 Estados – Membros, aumentando a ocorrência de alguns fenómenos com a instabilidade política, o terrorismo e ameaças terroristas, a violência organizada, assim como algumas mudanças de cariz económico.

Esta estratégia tem, então, de possuir um foco mais forte, uma divisão mais clara das responsabilidades, um suporte mais vasto, uma integração mais forte da dimensão internacional, e uma implementação e acompanhamento mais efetivo. Após uma ampla consulta pública levada a cabo de Agosto a Outubro de 2004, em Fevereiro de 2005 a Comissão Europeia publica uma Comunicação<sup>83</sup> que relata as primeiras impressões e algumas orientações futuras, conseqüentemente, em Junho de 2005, o Conselho Europeu adoptou uma série de princípios orientadores para o Desenvolvimento Sustentável<sup>84</sup>, e em Dezembro a Comissão apresentou também a proposta para uma estratégia renovada e a plataforma para mais acção<sup>85</sup>. A proposta original de 2001<sup>86</sup> e a estratégia adotada serviu como base, em 2006, para se compreender os progressos feitos e atentar para os novos desafios. O resultado surge em 2006 adotada em 2006<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Revisão de 2005 da estratégia da união europeia em favor do desenvolvimento sustentável: Primeiro balanço e orientações para o futuro*, **COM (2005) 37 final**, de 09/02/2005.

<sup>84</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Projecto de Declaração relativa aos Princípios Orientadores do Desenvolvimento Sustentável*, **COM (2005) 218 final**, de 25/05/2005.

<sup>85</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Reexame da Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável Uma plataforma de acção*, **COM (2005) 658 final**, de 13/12/2005.

Cfr. também para mais informações sobre este tema, Jan H **JANS** e Hans H. B **VEDDER**, *European Environmental Law – After Lisbon*, Europa Law Publishing, Groningen, 2012, em especial páginas 378 a 381.

<sup>86</sup> Ver sobre a estratégia de 2001:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/710&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>87</sup> Cfr. a estratégia adotada em 2006, texto integral em:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10917.en06.pdf>.

## Secção 2. Rótulos ecológicos ou “Eco – Labels”

Uma das noções subjacentes às políticas ambientais europeias é o chamado rótulo ecológico ou “eco – label”<sup>88</sup>. A introdução de aspectos ambientais nas políticas de contratação pública europeias tem nos rótulos ecológicos um dos seus maiores instrumentos facilitadores, visto que estes têm o intuito de promover os produtos que podem reduzir os impactos negativos no ambiente comparativamente a outros produtos “normais” com as mesmas características.

A utilização do rótulo ecológico é um processo voluntário de rotulagem e certificação da performance ambiental, utilizado a nível global. Através deste método identifica-se um desempenho ambiental geral de produtos ou serviços baseado no critério da análise ciclo de vida (ACV) e são referidos inúmeros aspectos como o rendimento dos produtos, materiais contidos nos produtos, processos produtivos, recolha e reciclagem e as informações e instruções para os consumidores<sup>89</sup>.

Contrariamente às indicações sobre a performance ambiental dadas sobre os produtos pelo seu fabricante ou pelo prestador do serviço, ou até de qualquer outro símbolo “verde” que o produto/serviço possa ostentar, o rótulo ecológico é atribuído imparcialmente por uma entidade, que nada tem a ver com a relação de contratante – contraente/prestador a determinados produtos ou serviços, de modo independente, atendendo a que respeitem os critérios necessários à sua atribuição.

Os critérios do rótulo ecológico são definidos por grupos de produtos e assentam no seguinte:

- i. perspectivas de penetração do produto no mercado;
- ii. exequibilidade das adaptações técnicas e económicas necessárias;
- iii. potencial de melhoria do ambiente.

Estes critérios são definidos, avaliados e revistos pelo Comité do Rótulo Ecológico da União Europeia (CUELE), e são, mais tarde, publicados no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).

Os produtos devem preencher as condições seguintes: representar uma quantidade apreciável no mercado interno, ter grande impacto ambiental, apresentar fortes perspectivas de

---

<sup>88</sup> Para uma listagem dos rótulos ecológicos consultar <http://www.ecolabelindex.com/>. Para mais informações sobre esta temática consultar também <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/> (sítio da Comissão Europeia, temática dos rótulos ecológicos).

<sup>89</sup> J. José PERNAS GARCIA, *Contratación Pública Verde*, La Ley, Madrid, 2011, em especial páginas 95 e seguintes.

melhoria do ambiente, resultantes da escolha dos consumidores, e destinar uma parte considerável do volume de vendas ao consumo final.

Assim, o fabricante, importador, prestador de serviços, retalhista ou comerciante apresenta um pedido à autoridade competente designada pelo Estado - Membro em que o produto é fabricado ou comercializado pela primeira vez ou no qual é importado (de um país terceiro), em seguida, a autoridade competente avalia a conformidade do produto com os critérios do rótulo ecológico e decide da atribuição do mesmo. Depois, o organismo competente celebra um contrato - tipo com o requerente, que incide sobre as condições de atribuição do rótulo.

Os pedidos de atribuição do rótulo ecológico estão sujeitos ao pagamento de uma taxa. A utilização do rótulo está igualmente sujeita ao pagamento de taxa anual pelo utilizador. Qualquer produto ao qual foi atribuído o rótulo ecológico é identificado por um logótipo representando uma margarida, conforme consta do anexo III do *Regulamento (CE) n.º 1980/2000*<sup>90</sup>. A Comissão e os Estados-Membros promovem a utilização do rótulo ecológico através da realização de campanhas de sensibilização e de informação e asseguram a coordenação entre o sistema europeu e os sistemas nacionais existentes.

Existem três tipos de rótulos ecológicos<sup>91</sup>: Tipo I: Rótulos ambientais certificados; Tipo II: Auto – declarações, e Tipo III: Declarações Ambientais do Produto, EPD's.

#### **A) Tipo I: Rótulos ambientais certificados**

De acordo com a definição ISO, os rótulos ambientais certificados são: "*Programas voluntários que concedem rótulos refletindo uma preferência ambiental global de um produto dentro de uma categoria particular, baseados em considerações do ciclo de vida*".

Os critérios são estabelecidos por uma parte independente (uma terceira parte), e a sua credibilidade e transparência é assegurada por certificação de uma terceira parte envolvida no processo. Atualmente, na Europa existem esquemas de rotulagem ambiental a níveis nacional e europeu, como o Anjo Azul (Alemanha), o Cisne Nórdico (Noruega) e o Rótulo Ecológico Europeu, respectivamente. O Rótulo Ecológico Europeu, estabelecido por toda a Europa, tem

---













<sup>90</sup> **Regulamento (CE) n.º 1980/2000** do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Julho de 2000, *relativo a um sistema comunitário revisto de atribuição de rótulo ecológico* in JO L 237 de 21/09/2000.

Cfr. também **Regulamento (CE) n.º 66/2010** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, *relativo a um sistema de rótulo ecológico da UE* in JO L 27 de 30/01/2010.

<sup>91</sup> Ver **UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, UNDP Practise Series, Environmental Procurement – Volume I**, Setembro/2008. Disponível em: <http://www.undp.org/procurement/documents/undp-sp-practice-guide-v2.pdf> (consultada em Agosto/2011).

inúmeras vantagens, comparativamente a outros rótulos nacionais, nomeadamente promovendo a transparência e simplicidade, dado que os mesmos critérios são aplicados ao mesmo produto, independentemente do Estado Membro em que é produzido e/ou comercializado. O Regulamento de 2000, no qual o esquema do rótulo ecológico europeu foi revisto, requereu a cooperação dos Estados - Membros com a Comissão Europeia para assegurar a coordenação entre o rótulo ecológico europeu e outros esquemas de rotulagem ambiental nacionais, particularmente na seleção dos grupos de produtos, no desenvolvimento e na revisão dos critérios.

No quadro abaixo podem ser encontrados alguns dos rótulos ambientais de Tipo I:

	Nome	Simbolo	Descrição
Produtos Ecológicos	Rótulo Ecológico da UE		Produtos com impactes ambientais mais reduzidos ao longo do seu ciclo de vida, relativamente aos outros produtos convencionais
	Rótulo Anjo azul		Para produtos e serviços; protecção ambiental e do consumidor
Produtos electrónicos	Energy Star		Rótulo do governo dos EUA para produtos com excepcional eficiência energética
	TCO 95/99		Especialmente para computadores e monitores. Especificações de aspectos: ambientais, ergonómicos, de usabilidade, emissão de campos eléctricos e magnéticos
Produtos em madeira	Forest Stewardship Council		Certificação de explorações florestais para a comercialização de madeira de uma forma sustentável
	Pan- European Forest Certification		Certificação de florestas com uma gestão ambiental, social e economicamente viável
Carpets e tapetes	Rótulo		Carpets e tapetes aprovados no programa de testes de Qualidade Ambiental de Interiores e Materiais com Baixas Emissões do "Carpet and Rug Institute's (CRI) "
Produtos alimentares	BIO Suisse		Certificação de produtos animais e de agricultura biológicos
	Dolphin Safe		Certificação de atum apanhado com práticas protectoras de golfinhos
	Marine Stewardship Council		Para produtos marinhos provenientes de pescas com uma gestão ambientalmente orientada
	Rótulo "Transfair Fair Trade"		Certificação de Comércio Justo garante que agricultores e trabalhadores receberam um preço justo pelos seus produtos e que os produtos têm maior qualidade e foram produzidos com respeito pelo ambiente (por ex. podem ser de agricultura biológica)
Embalagens	Ponto Verde		Rotulagem obrigatória de embalagens (baseada na Directiva 94/62/EC)



## **B) Tipo II: Auto - declarações**

As auto - declarações são feitas pelos produtores, importadores ou distribuidores, de modo a comunicar informação sobre aspectos ambientais dos seus produtos e serviços.

Estas declarações tipo II surgiram no mercado no final dos anos 80 e início dos anos 90. Os produtos normalmente exibiam declarações ambientais tais como "amigo do ambiente", "livre de CFC" e "reciclado" (o símbolo de reciclagem Möbius).

As declarações tipo II não são certificadas por uma terceira parte independente, não são pré - determinadas, nem os critérios usados correspondem aos usualmente considerados. Assim, a exatidão, a credibilidade e a fiabilidade destas auto - declarações é questionável em relação as declarações ambientais do Tipo I e III. De todo o modo, as auto - declarações dos produtos têm uma vantagem sobre as do Tipo I e III, sendo mais económicas, dado que não estão envolvidos custos de certificação ou de validação.

As auto - declarações têm vindo a ser utilizadas pelas partes interessadas em grande escala (produtores, retalhistas, importadores) para a melhoria do desempenho ambiental dos seus produtos, de forma a atrair os consumidores com consciência ambiental, fortalecendo o valor da marca dos produtos e serviços.

## **C) Tipo III: Declarações Ambientais do Produto (EPD's)**

A Declaração Ambiental do Produto (Environmental Product Declaration - EPD), Tipo III, é um conjunto de dados ambientais quantificáveis ao longo do ciclo de vida do produto, baseados nos requisitos específicos para as diferentes categorias de produto (PSR's) - (Categorias pré - definidas de parâmetros para a elaboração de declarações ambientais do produto estabelecidas de acordo com a norma ISO/TR 14025). Estes incluem as categorias de impacto que foram estudadas no âmbito de cada produto e as linhas diretrizes para o estudo do ACV .

Os rótulos ambientais de Tipo III fornecem informação sobre um produto ou serviço baseada na análise de ciclo de vida, através de diagramas que apresentam um conjunto de indicadores ambientais (aquecimento global, depleção de recursos, resíduos, entre outros), acompanhados de uma interpretação da informação.

As Declarações Ambientais do Produto são desenvolvidas, normalmente, por iniciativa da própria indústria, tendo como resultado programas eficientes e pouco burocráticos, que acomodam ciclos de inovação pequenos. As EPD's fornecem uma descrição quantitativa fiável e verificada do desempenho de produtos e serviços de que são objeto e devido ao uso do método

de avaliação de ciclo de vida (ACV). Contudo, apesar de a EPD ser verificada por uma terceira parte independente, ela não é necessariamente certificada. As EPD's são aplicáveis a todos os produtos e serviços, sendo atualizáveis.

Uma EPD contribui para a disponibilização de informações para a cadeia de produção, assim como para o consumidor, facilitando o processo de desenvolvimento do produto, o melhoramento contínuo de um Sistema de Gestão Ambiental já estabelecido, e permite ainda aos consumidores julgarem o desempenho ambiental dos produtos e serviços.

Assim, o sistema europeu de atribuição de rótulo ecológico destina-se a promover os produtos com um impacto ambiental reduzido em vez dos demais produtos do mesmo grupo; prestar informações e orientações corretas aos consumidores, assentes numa base científica sobre os produtos.

Contudo, são excluídos do âmbito de aplicação do regulamento europeu, os produtos alimentares, as bebidas, os produtos farmacêuticos, os dispositivos médicos definidos pela Directiva 93/42/CEE<sup>92</sup>, as substâncias ou preparações classificadas como perigosas nos termos das Directivas 67/548/CEE<sup>93</sup> e 1999/45/CEE<sup>94</sup>, produtos fabricados por processos susceptíveis de prejudicar de forma significativa o ser humano e/ou o ambiente.

O rótulo ecológico europeu é atribuído aos produtos disponíveis na União Europeia cumpridores de determinados requisitos ambientais e dos critérios do rótulo.

Os requisitos ambientais são definidos em função da matriz de avaliação que consta do anexo I ao regulamento e estão sujeitos aos requisitos metodológicos constantes do anexo II. O rótulo ecológico pode ser atribuído aos produtos que contribuam de forma significativa para a melhoria de aspectos ecológicos essenciais (ou seja, a interação com o ambiente, nomeadamente a utilização de energia e de recursos naturais durante o ciclo de vida do produto).

---

<sup>92</sup> **Directiva 93/42/CEE** de 14 de Junho de 1993, *relativa aos dispositivos médicos* in *JO L 169 de 12/07/1993*.

<sup>93</sup> **Directiva 67/548/CEE** do Conselho, de 27 de Junho de 1967, *relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas* in *JO 196 de 16/08/1967*.

<sup>94</sup> **Directiva 1999/45/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Maio de 1999, *relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados - Membros respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das preparações perigosas* in *JO L 200 de 30/07/1999*.

### Secção 3. Taxas Ambientais

As principais razões para a utilização das taxas ambientais são as seguintes:

- 1) são instrumentos particularmente eficazes para a “*internalização*” das externalidades, isto é, para a incorporação dos custos dos serviços e dos danos ambientais<sup>95</sup> (e respectiva reparação) diretamente nos preços dos bens, serviços e atividades que estão na sua origem, contribuindo para a aplicação do princípio do poluidor pagador e para a integração das políticas ambientais nas políticas económicas;
- 2) podem proporcionar incentivos, tanto aos consumidores como aos produtores, para que alterem o seu comportamento no sentido de uma utilização dos recursos mais eficiente do ponto de vista ecológico»; para estimular a inovação e as mudanças estruturais e reforçar o cumprimento das leis;
- 3) podem gerar receitas susceptíveis de serem utilizadas no financiamento ambiental e/ou para reduzir os impostos sobre o trabalho, o capital e a poupança;
- 4) podem ser instrumentos políticos particularmente eficazes para enfrentar as atuais prioridades ambientais, geradas por fontes de poluição «difusas» como as emissões dos transportes (incluindo os transportes aéreos e marítimos), os resíduos (por exemplo, embalagens e pilhas) e as substâncias químicas utilizadas na agricultura (por exemplo, pesticidas e fertilizantes).

#### A) Tipos de taxas ambientais

Para facilitar a avaliação da eficácia das taxas ambientais, estas foram classificadas em três categorias fundamentais, de acordo com os seus principais objectivos políticos:

- i. taxas por serviço prestado: destinadas, por exemplo, a cobrir os custos dos serviços ambientais e das medidas de redução, como o tratamento da água (taxas de utilização), e que podem ser usadas em gastos ambientais dentro da mesma área (taxas reservadas);
- ii. taxas de incentivo: visam mudar o comportamento dos produtores e/ou dos consumidores;

---

<sup>95</sup> Sobre a temática do dano ambiental ver Carla **AMADO GOMES**, *De que falamos quando falamos de Dano Ambiental – Direito, mentiras e crítica* in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 15 de marzo de 2010, págs. 1 a 13.

iii. taxas fiscais ambientais.

As taxas ambientais evoluíram, regra geral, a partir das taxas por serviço prestado, nas décadas de 60 e 70, para várias combinações de taxas de incentivo e taxas fiscais ambientais, nos anos 80 e 90, e, mais recentemente, para a sua integração em «reformas fiscais verdes», em que os impostos sobre «males» como a poluição substituem alguns impostos sobre «bens» como o trabalho.

As tendências atuais em matéria de taxas ambientais (aqui divididas em taxas sobre a energia e outras taxas ambientais) podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

- i. as taxas ambientais (impostos não energéticos, nos termos da classificação da DGXXI da Comissão Europeia) representavam apenas 1,5% do total dos impostos da União Europeia em 1993; só em alguns países as taxas ambientais constituem uma percentagem maior (Países Baixos 5,1%; Dinamarca 4%); as taxas classificadas como impostos sobre a energia, representavam, todavia uma maior percentagem (5,2% em média, para a União Europeia), chegando a atingir cerca de 10% em Portugal e na Grécia e 6 a 7% na Itália e no Reino Unido.
- ii. as tendências gerais da tributação, a partir de 1980, mostram um aumento dos impostos sobre o trabalho e uma diminuição dos impostos sobre o capital, ao passo que a quota dos impostos sobre a energia e das taxas ambientais se mantiveram relativamente estáveis, com um ligeiro aumento dos primeiros;
- iii. embora tenha havido poucos progressos na implementação das taxas ambientais a nível comunitário, *fizeram-se progressos consideráveis a nível dos Estados - Membros*, nomeadamente nos países do norte da Europa;
- iv. vários países estão, atualmente, a implementar taxas ambientais integradas em «reformas fiscais verdes», utilizando as novas receitas fiscais para reduzir outros impostos, como os tributos sobre o trabalho.

## **B) Resultados das Taxas Ambientais: síntese**

As taxas avaliadas revelaram benefícios *ambientais* e, na maioria dos casos, parecem ter uma boa relação custo - benefício, são exemplo de taxas particularmente eficazes, a da poluição

atmosférica na Suécia; a da poluição dos recursos hídricos na Holanda e Bélgica; e o imposto sobre os óxidos de azoto na Suécia.

As taxas de incentivo são, geralmente, eficazes do ponto de vista ambiental, quando a taxa é suficientemente alta para estimular medidas de atenuação. Um contributo significativo para a eficácia ambiental das taxas por serviços prestados é dado pela utilização das receitas para gastos ambientais dentro da mesma área. As taxas podem resultar ao fim de períodos de tempo relativamente curtos (2 - 4 anos) e comparar-se, assim, vantajosamente com outros instrumentos para a implementação da política de ambiente, embora os impostos sobre a energia (à semelhança de certas leis) possam demorar 10 a 15 anos para exercerem efeitos de incentivo substanciais. Avaliar uma taxa e o seu impacto ambiental não é tarefa fácil. As taxas fazem frequentemente parte de um pacote de políticas difíceis de dissociar e por isso a eficácia da taxa, só por si, nem sempre pode ser claramente identificada.

Além disso, as taxas podem ter múltiplos efeitos ambientais e benefícios secundários susceptíveis de melhorarem a política governativa em quatro áreas fundamentais: o ambiente, a inovação e a competitividade, o emprego e o sistema fiscal.

### **C) Obstáculos Políticos**

Há vários obstáculos políticos importantes à introdução de taxas ambientais, nomeadamente sobre a energia:

- 1) os efeitos verificados sobre a competitividade, e muitas vezes sobre o emprego, especialmente em certos sectores e regiões;
- 2) os efeitos observados sobre os grupos de baixo rendimento (isto é, o risco de as classes de baixo rendimento pagarem proporcionalmente mais do que os outros);
- 3) os conflitos observados entre as taxas nacionais e as normas comerciais comunitárias ou mundiais;
- 4) a regra da unanimidade da União Europeia para a votação de medidas fiscais;
- 5) a percepção de que as taxas têm de ser elevadas para terem eficácia;
- 6) o conflito verificado entre a mudança de comportamentos (isto é, menos receitas aos impostos e a manutenção das receitas fiscais);
- 7) os subsídios e regulamentos existentes que geram efeitos ambientalmente perversos; e
- 8) outras políticas e culturas que rejeitam ou inibem as taxas ambientais.

De acordo com diversas orientações de organismos da UE, a maioria dos obstáculos à implementação pode ser superada mediante:

- i. a supressão de subsídios e regulamentos ambientalmente perversos;
- ii. o planeamento cuidadoso das taxas e medidas de atenuação;
- iii. a integração da aplicação das taxas ambientais e respectivas receitas em pacotes de políticas e reformas fiscais «verdes»;
- iv. implementação gradual;
- v. amplas consultas; e
- vi. informação.

#### **D) As Taxas Ambientais como potenciais instrumentos políticos**

##### **Maior utilização das taxas ambientais**

Embora a necessidade de alterar os padrões de produção e consumo tivesse conquistado grande aceitação desde a Cimeira do Rio em 1992, o relatório para a revisão do 51.º Programa de Acção Ambiental (51.º PAA) *“O Ambiente na União Europeia 1995”*, publicado pela Agência Europeia do Ambiente em finais de 1995, concluiu que, três anos depois da publicação do 51.º PAA «...a maioria das tendências de produção e de consumo permanece inalterada». As taxas ambientais, entre outros instrumentos políticos, podem contribuir para a realização dessas mudanças estruturais, corrigindo a fixação dos preços e as distorções do mercado. Devem ser, por conseguinte, utilizadas de forma mais ampla.

A utilização das taxas ambientais pode ser alargada de três maneiras fundamentais: estendendo-as a mais países europeus; aumentando a sua harmonização e compatibilidade a nível da União Europeia; e desenvolvendo novas bases de tributação, cada vez mais fundamentada no consumo de matérias-primas e nas emissões, e extensiva a bases de tributação novas ou alargadas, como os recursos hídricos, os minerais, as substâncias químicas perigosas, os transportes (aéreo e marítimo), o uso do solo e o turismo. Os fluxos de recursos físicos através da economia, tais como a energia, os minerais e os lucros do uso do solo, podem gerar receitas fiscais substanciais para as reformas fiscais «verdes».

## **Cuidados no Planeamento e Implementação**

Os benefícios das taxas ambientais e as potencialidades para o seu uso crescente são consideráveis, mas é necessário ter cuidado um planeamento e implementação para concretizar esses ganhos na prática.

Apesar de a avaliação teórica da fiscalidade ambiental ser um domínio bem desenvolvido, ainda são relativamente raras as avaliações adequadas de experiências práticas com essas taxas. Por conseguinte, os processos de tomada de decisão podem ser prejudicados pela falta de informação de retorno sobre a eficácia das diferentes políticas ambientais. Para melhorar esta situação são necessários maiores esforços de avaliação, maior disponibilidade de dados fiáveis e a incorporação de mecanismos de avaliação no pacote de políticas. A necessidade de integrar a avaliação no planeamento das taxas foi reconhecida pela OCDE, que definiu diretrizes metodológicas para a avaliação dos instrumentos económicos.

## **Mais investigação, nomeadamente na área dos pacotes de políticas e das externalidades**

As taxas ambientais são frequentemente mais eficazes quando integradas num pacote de políticas visando responder a um (ou mais) problemas ambientais, mas a interação dos vários instrumentos políticos torna-se então complicada. A análise e a compreensão mais aprofundadas destas questões são extremamente úteis para a definição de políticas futuras. A elaboração de um quadro sobre a potencial aplicabilidade dos diversos instrumentos políticos, de acordo com uma tipologia dos problemas ambientais, é particularmente valiosa.

Finalmente, para aperfeiçoar o planeamento das taxas ambientais, é necessário continuar com investigações em áreas como a elaboração de modelos económicos e a avaliação das externalidades, nomeadamente no tocante aos aspectos relativos à sua distribuição.

É claramente necessária a continuidade de investigações, mas o conhecimento atual é suficiente para justificar um maior desenvolvimento das políticas em matéria de taxas ambientais.

## Secção 4. Sistema de Gestão Ambiental (SGA)

A gestão ambiental não é um conceito novo nem mesmo uma necessidade nova. O homem sempre teve de interagir responsabilmente com o meio ambiente. Quando isto não ocorreu, o homem teve de enfrentar as consequências funestas da sua atuação.

A acumulação indiscriminada de resíduos que se verificou com a evolução humana, com a conseqüente poluição da água e do ar, resultou em gravíssimos problemas de saúde pública. A industrialização veio agravar este problema ao contribuir de forma bastante acentuada para a poluição do meio ambiente. Desde a 1.<sup>a</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo) em 1972, o ambiente, e especialmente a relação entre ambiente e empresas, transformou-se num tema cada vez mais importante de política pública e de estratégia de negócios. Assim, foi criado o *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Praticamente em simultâneo com a Conferência de Estocolmo, grande parte dos países industrializados criou ministérios, secretarias e agências ambientais. A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente publicou em 1987 um relatório intitulado *Our Common Future*, também conhecido por Relatório Brundtland<sup>96</sup>, nome da então primeira-ministra norueguesa e presidente da Comissão.

Este relatório é um marco na história da gestão ambiental, consagrando o conceito de *desenvolvimento sustentável* e estabelecendo com muita clareza o importante papel que as empresas devem ter na gestão ambiental, foi também o principal responsável pela agenda da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que teve lugar no Rio de Janeiro em 1992 e que ficou, por isso, conhecida por *Cimeira do Rio*<sup>97</sup>. Nesta conferência foi reconhecida a importância da gestão ambiental a nível intergovernamental. A ECO-92 frutificou a

---

<sup>96</sup> É o documento intitulado *Nosso Futuro Comum ( Our Common Future )*, publicado em 1987. Neste documento o desenvolvimento sustentável é concebido como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

O Relatório, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adoptado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas. O relatório aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes.

No início da década de 1980, a ONU retomou o debate das questões ambientais. Indicada pela entidade, a primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, chefiou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, para estudar o assunto. O documento final desses estudos chamou-se *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório Brundtland.

<sup>97</sup> A ECO-92, Rio - 92, Cúpula ou Cimeira da Terra são nomes pelos quais é mais conhecida a *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de Junho de 1992 no Rio de Janeiro. O seu objectivo principal era buscar meios de conciliar o desenvolvimento sócio - económico com a conservação e protecção dos ecossistemas da Terra.



elaboração dos seguintes documentos oficiais: Carta da Terra; três convenções (Biodiversidade, Desertificação e Mudanças climáticas), uma declaração de princípios sobre florestas; a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento; e a Agenda 21<sup>98</sup> (base para que cada país elabore seu plano de preservação do meio ambiente).

Até ao final da década de oitenta e início da década de noventa, a gestão ambiental era em, grande parte, tratada, caso a caso, como resultado da pressão popular ou de algumas medidas legislativas. O ambiente era tratado caso a caso por equipas técnicas e jurídicas, responsáveis pelas questões reguladoras.

Durante a última década surgiram diversas normas e regulamentos relativos à implementação de sistemas de gestão ambiental, salientando-se, a nível mundial, a Norma ISO 14001<sup>99</sup> e o EMAS<sup>100</sup> (Eco - Management and Audit Scheme) a nível europeu.

---

<sup>98</sup> O principal documento produzido na RIO-92, é um programa de acção que viabiliza o novo padrão de desenvolvimento ambientalmente racional, conciliando métodos de protecção ambiental, justiça social e eficiência económica. Está estruturado em quatro secções subdivididas num total de 40 capítulos temáticos. Eles tratam dos temas:

**Dimensões Económicas e Sociais** – enfoca as políticas internacionais que podem ajudar o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento, as estratégias de combate à pobreza e à miséria, as mudanças necessárias a serem introduzidas nos padrões de consumo, as inter - relações entre sustentabilidade e dinâmica demográfica, as propostas para a promoção da saúde pública;

**Conservação e questão dos recursos para o desenvolvimento** – apresenta os diferentes enfoques para a protecção da atmosfera e para a viabilização da transição energética, a importância do cultivo integrado do solo, da protecção dos recursos do mar e da gestão eco - compatível dos recursos de água doce; a relevância do combate ao desflorestação, à desertificação e à protecção aos frágeis ecossistemas de montanhas; as interfaces entre diversidade biológica e medidas requeridas para a protecção e promoção de alguns dos segmentos sociais mais relevantes e analisa as acções que objectivam a melhoria dos níveis de educação da mulher, bem como a participação da mesma, em condições de igualdade, em todas as actividades relativas ao desenvolvimento e à gestão ambiental. Adicionalmente, são discutidas as medidas de protecção e promoção à juventude e aos povos indígenas, às ONG's, aos trabalhadores e sindicatos, à comunidade científica e tecnológica, aos agricultores e ao comércio e a indústria.

**Revisão dos instrumentos necessários para a execução das acções propostas** - discute os mecanismos financeiros e os instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais; a produção e oferta de tecnologias eco - consistentes e de actividade científica, enquanto suportes essenciais à gestão da sustentabilidade; a educação e a prática como instrumentos da construção de uma consciência ambiental e da capacitação de quadros para o desenvolvimento sustentável; o fortalecimento das instituições e a melhoria das capacidades nacionais de colecta, processamento e análise dos dados relevantes para a gestão da sustentabilidade.

A aceitação do formato e conteúdo da Agenda - aprovada por todos os países presentes à CNUMAD - propiciou a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), vinculada ao Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). A CDS tem por objectivo acompanhar e cooperar com os países na elaboração e implementação das agendas nacionais, e vários países já iniciaram a elaboração de suas agendas nacionais. Dentre os de maior expressão política e económica, somente a China terminou o processo de elaboração e iniciou a etapa de implementação.

<sup>99</sup> A **Norma ISO 14001** é uma norma de certificação ambiental que tem como finalidade fornecer o modelo para implementação de um Sistema de Gestão Ambiental, adequado e eficaz para a gestão dos aspectos ambientais e passível de ser certificado. Esta norma pertence à família das ISO 14000 que são um conjunto de normas internacionais que pretendem fornecer às organizações que as aplicarem, os elementos para uma gestão ambiental efectiva que possa ser integrada com outros requisitos de gestão, ao mesmo tempo que possa permitir o alcance de objectivos económicos e ambientais. Os objectivos gerais desta norma são a protecção ambiental e a prevenção da poluição, em equilíbrio com as necessidades sócio - económicas, para tal define os elementos relevantes de um SGA.

<sup>100</sup> É um Sistema de Ecogestão e Auditoria Ambiental adoptado pela União Europeia no Regulamento n.º 761/2001 de 19 de Março para empresas e outras organizações de modo a avaliar, recordar e melhorar a sua performance ambiental. Em 2009, o Regulamento foi revisto e modificado pela segunda vez pelo **Regulamento N.º 1221/2009** de 25 de Novembro de 2009, entrando em vigor em Janeiro de 2010.

A experiência de sucesso com a série ISO 9000, e a criação de normas ambientais em diversos países, fizeram que a ISO avaliasse a necessidade de criação de normas internacionais de gestão ambiental. Assim, criou em 1991 o Grupo Estratégico de Aconselhamento sobre o Ambiente (SAGE) para decidir se tais normas poderiam servir para:

- i. Promover uma abordagem comum à gestão ambiental, semelhante à que havia sido desenvolvida para a gestão da qualidade;
- ii. Aumentar a capacidade das organizações de atingir e avaliar as melhorias no seu desempenho ambiental;
- iii. Facilitar o comércio e remover barreiras comerciais.

Em 1992, as recomendações do SAGE deram origem à criação de uma nova comissão (ISO/TC 207) para a normalização internacional da gestão ambiental, esta comissão e respectivas subcomissões incluem representantes da indústria, organizações normalizadoras, governo e organizações ambientais de muitos países.

A série de normas ISO 14000 emergiu primariamente como resultado dos encontros das negociações do GATT<sup>101</sup> (General Agreement on Tariffs and Trade ) no Uruguai e da Cimeira do Rio, em 1992. Enquanto as negociações do GATT se concentraram na necessidade de redução das barreiras ao comércio, a Cimeira do Rio gerou o compromisso mundial de protecção do ambiente.

As normas da série ISO 14000 sobre a gestão ambiental são internacionalmente reconhecidas. A norma ISO 14001 relativa ao sistema de gestão ambiental foi também adotada como norma europeia, tendo por isso sido abolidas normas europeias similares (caso da BS 7750<sup>102</sup>). As normas da série 14000 são normas de gestão que não se aplicam a um tipo específico de sector ou empresa, mas dão orientações sobre aspectos fundamentais da gestão do ambiente, tais como a sua definição, objectivos e âmbito.

---

Trata – se de um esquema de participação voluntário, através do qual as organizações assumem a responsabilidade de gerir o impacto ambiental das suas actividades. Para se qualificarem as organizações devem estar sempre em “ contínuo movimento” no sentido de melhorar a sua performance ambiental.

Como contrapartida deste seu constante esforço, a organização terá o seu nome listado em determinados sítios da internet, desde que os critérios sejam sempre cumpridos. A organização pode utilizar o símbolo contudo não o pode dispor nos seus produtos.

Cfr. Jan H **JANS** e Hans H. B **VEDDER**, *European Environmental Law – After Lisbon*, Europa Law Publishing, Groningen, 2012, em especial páginas 381 a 382.

<sup>101</sup> Em português, Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

<sup>102</sup> Ver John **MASON**, *Environmental Management and BS 7750 - A Pragmatic Approach* in Industrial Lubrication and Tribology, MCB University Press, Vol. 46, No. 4, 1994, p. 4.

A nova série de normas ISO 14000 foi elaborada para abranger: sistemas de gestão ambiental; auditoria ambiental; avaliação de desempenho ambiental; rotulagem ambiental; avaliação de ciclo de vida; e os aspectos ambientais de normas sobre produtos.

O sistema EMAS incorpora a norma EN ISO 14001:1996 como sistema básico de gestão mas, vai mais além do que nela é exigido: exige a conformidade jurídica, uma melhoria contínua do desempenho ambiental e a participação dos trabalhadores, bem como a publicação de uma declaração ambiental (com informações sobre a empresa e os seus impactos ambientais). É um sistema público sujeito ao controlo dos Estados - Membros da Comunidade.

Ainda assim, com o acréscimo dos conhecimentos sobre a gestão do meio ambiente, as entidades reguladoras começaram a operar mais em termos de ecossistemas e de eco - regiões. Um número cada vez maior de organizações começou a tratar o meio ambiente de forma sistemática. Hoje em dia, as empresas começaram a encarar a indispensabilidade de implementar medidas de protecção ambiental como parte do seu modelo gestacional.

Daí as questões ambientais tenham adotado uma grande relevância na gestão das empresas. Medidas legislativas restritivas, por um lado, e a procura de um desenvolvimento sustentável, por outro, fizeram com que no nível empresarial se verificasse uma crescente consciencialização ambiental, refletindo - se no facto das empresas demandarem, cada vez mais, demonstrar e assegurar um eficaz desenvolvimento ambiental. Este objectivo repercute-se na introdução de mecanismos de gestão destinados a controlar e a minimizar os impactos ambientais significativos das suas atividades, produtos e serviços.

O ambiente é considerado uma parte integrante na gestão das empresas, através da implementação de sistemas de gestão ambiental, já que estes foram projetados para permitirem, a uma empresa ou organização, integrar uma abordagem planeada, coordenada e organizada para a gestão dos efeitos das suas atividades, produtos e serviços, sobre o meio ambiente.

Ajudar no controlo das condições ambientais é indiscutivelmente uma responsabilidade de todos e não somente de uma pessoa ou grupo de pessoas. Todos devemos contribuir para a preservação do ambiente, incluindo empresas, agências governamentais e o público em geral.

Na sua maioria, as indústrias e empresas têm processos ou produtos que utilizam nas suas instalações e que potencialmente podem ter um efeito negativo sobre o meio ambiente, constituindo assim uma preocupação na luta pela melhoria das condições ambientais, e uma das soluções para auxiliar as empresas a cumprir o seu papel no controlo de potenciais

impactos ambientais é a implementação de um sistema de gestão ambiental, visto que este desempenha um papel importante na determinação do sucesso ambiental de uma empresa.

A adesão a um sistema de gestão ambiental beneficia a empresa de diversas formas, desde logo, talvez a mais evidente, está relacionada com a perceção que o público e outras organizações têm da empresa. Através do reconhecimento público da utilização de um SGA, a empresa pode demonstrar e assegurar a todas as partes interessadas que conduz os seus negócios de forma amiga do ambiente. Os clientes que têm a perceção de que estão a lidar com uma empresa com um SGA integrado podem sentir-se mais confortáveis com o facto de saberem que se estão a relacionar comercialmente com uma empresa amiga do ambiente e, assim, criarem maiores oportunidades de negócio.

Os SGA são um passo na direção certa para a diminuição dos impactos sobre o ambiente, servindo de enquadramento às empresas para manterem e melhorarem as suas contribuições e impactos sobre o meio ambiente.

## **Secção 5. Rede Natura 2000 e o LIFE**

A Rede Natura 2000 é a peça central da política ambiental europeia. Consiste numa rede europeia de protecção da natureza estabelecida em 1992, sob a égide da Directiva 92/43/CEE<sup>103</sup>, com o objectivo de assegurar, a longo termo, a sobrevivência dos mais valiosos espécies e habitats europeus ameaçados. Não se trata de um sistema onde todas as atividades humanas estão excluídas, entendendo que o equilíbrio só se consegue pela evolução hegemónica do desenvolvimento sustentável (economia + ambiente + poder político). A sua criação cumpre, de igual modo, uma obrigação a que a Europa se encontrava adstrita pela Convenção da Biodiversidade das Nações Unidas.

Lançado pela Comissão Europeia em 1992, o programa LIFE<sup>104</sup> (*sigla de "L'Instrument Financier pour l'Environnement" - Instrumento Financeiro para o Ambiente*) é uma das pontas de lança da política ambiental da União Europeia. O LIFE contribui para a aplicação, o desenvolvimento e o reforço da política e da legislação comunitárias em matéria de ambiente, assim como para a integração do ambiente noutras políticas da UE. O programa apoia o

---

<sup>103</sup> **Directiva 92/43/CEE** DO CONSELHO de 21 de Maio de 1992 *relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens* in JO L 206 de 22/07/1992.

<sup>104</sup> **Regulamento (CEE) n.º 1973/92** do Conselho de 21 de Maio de 1992, *relativo à criação de um instrumento financeiro para o ambiente (LIFE)* in JO L 206/1 de 22/07/1992.

desenvolvimento de novas soluções para os problemas ambientais com que a UE se confronta e contribui para a aplicação da política comunitária definida pelo Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente.

A fase atual do programa designa-se “LIFE III”. Inicialmente, o seu período de vigência seria 2000-2004, com um orçamento de 640 milhões de euros. O LIFE III foi prolongado até 2006, tendo-lhe sido atribuído um orçamento adicional de 317 milhões de euros. São beneficiários dos projetos LIFE pequenas e médias empresas, autoridades nacionais e locais, ONG’s, instituições de investigação e organismos intergovernamentais.

O programa divide-se em três componentes – LIFE - Ambiente, LIFE - Natureza e LIFE- Países Terceiros – cada uma delas centrada em questões distintas.

O programa LIFE - Ambiente co - financia projetos inovadores e de demonstração no domínio do ambiente na União Europeia e nos países candidatos à adesão. O programa LIFE- Ambiente tem por finalidade facilitar a aplicação em grande escala dos resultados das atividades de investigação e desenvolvimento. Outro objectivo importante do programa é a divulgação desses mesmos resultados. Há cinco domínios elegíveis para financiamento: ordenamento e valorização do território; gestão dos recursos hídricos; redução do impacto ambiental das atividades económicas; gestão dos resíduos; redução do impacto ambiental dos produtos através de uma política integrada de produtos.

O programa LIFE - Natureza co - financia projetos que visam restaurar e conservar habitats naturais ameaçados e proteger espécies na União Europeia e nos países candidatos à adesão. Tendo por objectivo contribuir para a aplicação das Directivas “Habitats” e “Aves”, o programa incide em particular nos habitats e espécies incluídos na rede comunitária Natura 2000. Esta rede, que representa um esforço ímpar dos Estados - Membros da UE para protegerem e conservarem a natureza e a biodiversidade na Europa, compreende sítios de importância comunitária (SIC) para espécies e habitats e zonas de protecção especial (ZPE) para aves. A rede inclui mais de 20 000 sítios, cobre aproximadamente 17,5% do território dos primeiros 15 Estados - Membros da UE e está neste momento a ser alargada aos 12 novos Estados-Membros.

## Secção 6. Avaliação de Impacto Ambiental e a Auditoria Ambiental

A directiva<sup>105</sup> relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente constitui um instrumento essencial da política comunitária prevendo um processo de avaliação sistemática e estipulando que os governos informem o público em geral acerca dos seus planos.

Esta directiva foi modificada<sup>106</sup>, introduzindo - se, entre outros, os princípios fundamentais da Convenção de Espoo, que prevê uma informação transfronteiriça do público aquando da construção de determinadas instalações, designadamente centrais térmicas e instalações de incineração de resíduos perigosos ou do arroteamento de grandes superfícies de terra. A directiva entrou em vigor em 3 de Abril de 1997; a data da sua transposição foi fixada para 14 de Março de 1999. Decorridos cinco anos de experiência, a Comissão apresentou um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

O Regulamento (CEE) N.º 1836/93<sup>107</sup> relativo à participação voluntária das empresas do sector industrial num sistema europeu de ecogestão e auditoria criou um sistema novo que pretende introduzir melhorias na protecção ambiental a nível das empresas através da introdução de uma gestão ecológica. As empresas que se comprometerem a melhorar continuamente os aspectos ecológicos da produção, para além da legislação em vigor, podem utilizar um símbolo uniforme em toda a União para destacar o carácter avançado da sua produção. O regulamento define as exigências relativas à elaboração de sistemas de gestão ecológicos e à avaliação de impacto ambiental na empresa, estabelecendo que a declaração empresarial de compatibilidade ecológica seja validada por auditores independentes. As empresas deverão entender a protecção do ambiente como uma parte integrante das suas atividades, "internalizá-la", provando que a produção que obedece a preocupações ecológicas acaba por conduzir a uma redução dos custos.

---

<sup>105</sup> **Directiva 85/337/CEE** do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente in *JO L 216 de 03/08/1991*.

<sup>106</sup> **Directiva 97/11/CE** do Conselho de 3 de Março de 1997 que altera a Directiva 85/337/CEE *relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente* in *JO L 73 de 14/03/1997*.

<sup>107</sup> **Regulamento (CEE) n.º 1836/93** do Conselho, de 29 de Junho de 1993, *que permite a participação voluntária das empresas do sector industrial num sistema comunitário de ecogestão e auditoria* in *JO L 168 de 10/07/1993*.



### Capítulo 3. As Políticas Ambientais no Atual contexto Europeu

A Europa é “casa” de aproximadamente 600 milhões de pessoas e abrange cerca de 5,85 milhões de km<sup>2</sup>. As maiores percentagens em termos de população e de área coberta registam-se na União Europeia (UE), a Europa é uma das regiões mais densamente povoadas do mundo; cerca de 75 % do total da população vive em zonas urbanas<sup>108</sup>.

Os Europeus dependem fortemente dos recursos naturais e dos fluxos de serviços/produtos eco - sistémicos que se encontram dentro e fora da Europa, e, se é assim, estão estes recursos a ser utilizados de forma sustentável para fornecer benefícios essenciais, como a alimentação, a água, a energia e os materiais e estarão os atuais recursos ambientais, como a água, o solo, as florestas e a biodiversidade suficientemente garantidos, para permitirem manter o futuro da Europa. Os cidadãos e os políticos preocupam-se com o estado do ambiente consideram a disponibilização de mais informação sobre as tendências e pressões ambientais uma das formas mais eficazes de fazer face aos problemas ambientais, a par da instituição de multas e da rigorosa aplicação da lei<sup>109</sup>. O objectivo da Agência Europeia do Ambiente<sup>110</sup> é proporcionar essa informação atualizada, objetiva, relevante e fidedigna sobre o ambiente, com o intuito de apoiar o desenvolvimento sustentável e ajudar a conseguir melhorias significativas e quantificáveis na situação do ambiente na Europa<sup>111</sup>. Cumpre ainda à AEA a publicação regular de avaliações da situação e perspectivas do ambiente na Europa. Ainda se tratando de um relatório a nível europeu, complementa os relatórios elaborados sobre a situação do ambiente a nível nacional em toda a Europa, proporcionando análises e reflexões sobre a situação, as tendências e as perspectivas em matéria de ambiente na Europa, fornecendo ainda uma indicação das lacunas de conhecimento e das incertezas que persistem, a fim de promover discussões e decisões sobre questões políticas e sociais cruciais.

Ao longo dos últimos anos, registaram-se imensas ações pró - ativas no ambiente: as emissões europeias de gases com efeito de estufa diminuíram; a quota das fontes de energia renováveis aumentou; alguns indicadores relativos à poluição atmosférica e à poluição dos

---

<sup>108</sup> EEA, *The pan-European environment: glimpses into an uncertain future*, EEA Report No 4/2007, Copenhagen, 2007. Disponível em: [http://www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2007\\_4](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2007_4). Consultada em Março de 2011.

Ver também EUROSTAT, *Europe in figures – Eurostat Yearbook 2009*. Eurostat statistical books, Luxemburgo, 2009. Disponível em: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-09-001/EN/KS-CD-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-09-001/EN/KS-CD-09-001-EN.PDF). Consultada em Março de 2011.

<sup>109</sup> EUROBAROMETER, *Attitudes of European citizens towards the environment, Special Eurobarometer 295*, 2008. Disponível em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_295\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_en.pdf). Consultada em Março de 2011.

<sup>110</sup> Doravante designada AEA.

<sup>111</sup> **Regulamento (CE) N.º 401/2009** do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Abril de 2009 relativo à Agência Europeia do Ambiente e à Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente in *JO L 126 de 21/05/2009*.



recursos hídricos apresentam melhorias significativas em toda a Europa, apesar de estas não tenham ainda resultado necessariamente numa boa qualidade do ar e das águas; e a utilização de recursos materiais e a produção de resíduos, embora ainda registem um aumento, estão a crescer a um ritmo mais lento do que a economia<sup>112</sup>.

Nalguns domínios, os objectivos ambientais ainda não foram atingidos, como, por exemplo:

- a) o objectivo de contenção da perda de biodiversidade na Europa até 2010 não será atingido, embora grandes zonas da Europa tenham sido designadas como zonas protegidas ao abrigo das Directivas «Habitats» e «Aves» da UE<sup>113</sup>.
- b) no Pacote Energia - Clima<sup>114</sup>, a UE comprometeu-se a continuar a diminuir as emissões em (no mínimo) 20 % relativamente aos níveis de 1990, até 2020. Para além disso, a UE empenhar-se-á em diminuir as emissões em 30 % até 2020, desde que outros países desenvolvidos se comprometam a efetuar cortes do mesmo nível e os países em desenvolvimento se comprometam a contribuir de forma adequada, de acordo com as respectivas responsabilidades e capacidades<sup>115</sup>.
- c) A Directiva - Quadro da Água<sup>116</sup> define uma abordagem política fundamental que visa dar resposta a estes desafios, estabelecendo os limites ecológicos para a gestão e consumo humano da água. Além do mais, impõe às autoridades regionais e Estados - Membros da UE a adoção de medidas coordenadas relativamente, por exemplo, à agricultura, energia, transportes e habitação, no quadro do ordenamento do território rural e urbano, tendo simultaneamente em conta as

---

<sup>112</sup> AEA, *Ambiente na Europa, Situação e Perspectivas 2010 – Síntese*, Agência Europeia do Ambiente, Copenhaga, 2010.

<sup>113</sup> **Directiva 92/43/CEE** do Conselho de 21 de Maio de 1992 *relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens* (a chamada Directiva Habitats) in *JO L 59 de 08/03/1996*.

Ver também **Directiva 2009/147/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Novembro de 2009 *relativa à conservação das aves selvagens* in *JO L 20 de 26/01/2010*.

**COMISSÃO**, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Análise da política de ambiente 2008, COM (2009) 304 final*, de 24/06/2009.

<sup>114</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Duas vezes 20 até 2020 - As alterações climáticas, uma oportunidade para a Europa, COM (2008) 30 final*, de 23/01/2008.

<sup>115</sup> As tendências actuais mostram que a UE-27 está a registar progressos na consecução da sua meta de redução de emissões para 2020. Projeções elaboradas pela Comissão Europeia indicam que as emissões da UE registarão uma quebra de 14 % relativamente aos níveis de 1990 até 2020, tendo em conta a aplicação da legislação nacional em vigor desde o início de 2009. Partindo do princípio de que o Pacote Energia-Clima será cabalmente aplicado, é de esperar que a UE atinja a sua meta de redução dos GEE em 20 %.

Cfr. AEA, op. cit.

Cfr. EEA, op. cit.

Cfr. **JANS**, Jan H. e **VEDDER**, Hans H. B., *European Environmental Law – After Lisbon*, Europa Law Publishing, Groningen, 2012.

<sup>116</sup> Doravante designada de DQA.

**Directiva 2000/60/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000 que *estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água* in *JO L 327 de 22/12/2000*.

preocupações de preservação da biodiversidade. Uma primeira análise aos planos de gestão das bacias hidrográficas mostra a necessidade de grandes esforços nos próximos anos para alcançar um bom estado ecológico até 2015.

- d) Em relação às políticas de utilização de materiais e resíduos, a UE junta ambas através da Estratégia Temática de prevenção e reciclagem dos resíduos<sup>117</sup> e da Estratégia Temática sobre a utilização sustentável dos recursos naturais<sup>118</sup>. Além disso, fixou para si própria o objectivo estratégico de passar para padrões de consumo e produção mais sustentáveis, com vista a dissociar a utilização de recursos e a produção de resíduos dos efeitos ambientais negativos, tornando-se a economia mais sustentável a nível mundial do ponto de vista da utilização dos recursos (6.º Programa de Acção Ambiental<sup>119</sup>).

Depois de uma pequena explanação sobre as políticas ambientais europeias, de modo generalizado, partimos agora para uma explicação breve relativamente aos planos de acção dos Estados – Membros.

## Secção 1. As Políticas Ambientais para a Natureza

A biodiversidade é o melhor indicador para se aferir do grau de implantação e funcionalidade dos ecossistemas, que constituem o último reduto da sustentabilidade ambiental. E surpreendentemente, apesar da sua importância ainda não existem informações suficientes e estatísticas acerca deste importante indicador, os únicos progressos nesta área cobrem alguns estudos sobre o número de espécies de pássaros, de reservas naturais que foram desenvolvidas e criadas. A área não abrangida é imensa deixando um grande espaço discricionário para a implementação de políticas ambientais.

Assim, o processo de decisão deve compreender uma grande dose de precaução.

---

<sup>117</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Avançar para uma utilização sustentável dos recursos: Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos*, **COM (2005) 666 final**, de 21/12/2005.

<sup>118</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais*, **COM (2005) 670 final**, de 21/12/2005.

<sup>119</sup> **Decisão N.º 1600/2002/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Julho de 2002 que estabelece o sexto programa comunitário de acção em matéria de Ambiente.

Ver **AEA**, op.cit.

Cfr. Jan H. **JANS** e **VEDDER**, op. cit., em especial páginas 506 a 521.

A conservação de habitats naturais incólumes é muito importante no contexto da política ambiental. Esta temática tem uma longa história na Europa, recebendo muita atenção por parte dos cidadãos europeus. A industrialização e o aumento populacional e a consequente repercussão nos habitats levando a uma perda de biodiversidade levaram a que durante a década de 70 do século passado, a Europa colocasse em marcha estratégias proteccionistas da biodiversidade, ainda com um sucesso muito limitado. A baixa qualidade e a falta de ambição aplicada pelos Estados – Membros na estruturação destas no seu território, apesar desta temática ser alvo de queixas por parte dos cidadãos, o défice de integração da protecção da natureza noutras políticas assim como propiciar uma conexão coerente entre as mesmas é muito significativo.

A preciosa biodiversidade europeia continua a ser pressionada por vários motivos, como por exemplo, espécies invasivas, o uso desregrado da terra, fraco planeamento e a utilização intensiva e desregrada na agricultura. Acresce ainda os crescentes efeitos das alterações climáticas nas distribuição e sobrevivência das espécies.

Em 2001, em Gotemburgo, os líderes europeus comprometeram-se a conter e travar a perda de biodiversidade no espaço europeu até 2010, como parte da Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável, sendo também um objectivo do Sexto Programa de Acção Ambiental, que realça a biodiversidade como uma prioridade.

### **A) A Directiva Aves e a Directiva Habitats<sup>120</sup>**

A política de conservação da natureza é baseada em duas peças legislativas fundamentais: a Directiva *Aves*<sup>121</sup> e a Directiva *Habitats*<sup>122</sup>.

A Directiva *Aves* desenvolveu – se, em larga medida, devido á preocupação pública relativamente ao aumento anual de mortes de aves migratórias, principalmente no sudoeste europeu, assim como de pressões exercidas por grupos de cidadãos e do próprio Parlamento Europeu. Desde 1971, que são efetuadas sugestões sobre as aves na legislação europeia, decorrente de pesquisas levadas a cabo pela Comissão Europeia, cujo resultado indicia uma

---

<sup>120</sup> EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU, *EU Environmental Policy Handbook - A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, Brussels, 2005, em especial páginas 36 a 43.

<sup>121</sup> **Directiva 79/409/CEE** do Conselho, de 2 de Abril de 1979 *relativa à conservação das aves selvagens* in JO L 59 de 08/03/1996. Em 2006 acabaria por ser alterada pela **Directiva 2006/105/CE** de 20 de Novembro de 2006, e mais tarde pela **Directiva 2009/147/CE** de 30 de Novembro de 2009, que entrou em vigor a 14 de Fevereiro de 2010.

<sup>122</sup> **Directiva 92/43/CEE** do Conselho, de 21 de Maio de 1992 *relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens* in JO L 59 de 08/03/1996.

redução do número e diversidade das aves devido a caças desreguladas, intensificação da atividade agrícola e consequente destruição dos habitats. Assim em 1976, a Comissão Europeia propôs esta directiva. A iniciativa foi controversa e muitos dos Estados – Membros ficaram relutantes sobre a entrada europeia nesta área de regulamentação, sobre a legitimidade do fundamento legal das ações europeias neste âmbito assim como da sua eficácia no âmbito do mercado comum.

Foi efetivamente adotada em 1979, o que foi considerado extremamente positivo considerando que foram precisos oito anos antes do Acto Único Europeu (1987) dar uma base legal para as medidas de conservação de natureza<sup>123</sup>. O Segundo Programa de Acção para o Ambiente (1977) apresentou a proposta de protecção mais ambiciosa para a protecção de habitats, sendo que a Comissão mencionou neste programa que seriam apresentadas as medidas necessárias a nível europeu para assegurar a Convenção de Berna, que estava a ser desenvolvida pelo Conselho Europeu na altura, podendo assim ser satisfatoriamente aplicado. Muitas das previsões da Convenção de Berna<sup>124</sup> sobre a Vida Selvagem e Habitats Naturais na

---

<sup>123</sup> A Comissão argumentou que as aves selvagens faziam parte da herança natural da Comunidade, e que uma protecção efectiva exigiria uma cooperação transfronteiriça e que a conservação das aves era necessária para assegurar o bom funcionamento do mercado comum, os objectivos da Comunidade relativamente à melhoria das condições de vida, de um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas assim como uma expansão contínua e balanceada.

<sup>124</sup> Assinada em Berna, a 19 de Setembro de 1979, durante a 3ª Conferência Europeia de Ministros do Ambiente, por um grupo de 9 países mais a então Comunidade Económica Europeia (na qual Portugal se incluía). Actualmente, perto de 40 países são Partes Contratantes da Convenção de Berna, que tem sede em Estrasburgo, França.

Esta Convenção tem um âmbito pan-europeu, estendendo-se a sua influência também ao Norte de África para o cumprimento dos objectivos da conservação das espécies migradoras, listadas nos seus anexos, que nesse território passam uma parte do ano. De acordo com o seu Artigo 1º, os objectivos da Convenção são conservar a flora e a fauna selvagens e os seus habitats naturais, em particular as espécies e os habitats cuja conservação exija a cooperação de diversos estados, e promover essa cooperação; é atribuído um ênfase particular às espécies em perigo ou vulneráveis, incluindo as espécies migratórias.

Para além do articulado, no qual se desenvolvem os aspectos relacionados com as obrigações cometidas às Partes Contratantes e aos mecanismos de aplicação da Convenção, fazem parte da Convenção os anexos I, II, III e IV, que se referem a: anexo I-espécies da flora estritamente protegidas; anexo II-espécies da fauna estritamente protegidas; anexo III- espécies da fauna protegidas; e anexos IV-meios e métodos de captura interditos.

Ao longo dos anos, os anexos têm sido acrescentados por proposta das Partes Contratantes, após a aprovação no Comité Permanente. O acompanhamento da aplicação da Convenção e as decisões relativas ao desenvolvimento dos seus objectivos são da responsabilidade do Comité Permanente, órgão que inclui representações de todas as Partes contratantes, com direito a voto; países em fase de negociação de adesão à Convenção, sem direito a voto; e organizações não governamentais com responsabilidade na área da conservação da natureza, sem direito a voto. Assistem ainda às reuniões do Comité Permanente, como observadores, representações dos secretariados de outras convenções da área da Conservação da Natureza (como por exemplo, CITES, Bona, Barcelona e Ramsar), a UICN e a Agência Europeia de Ambiente.

Têm sido dinamizados grupos de peritos em diversos temas abrangidos pela Convenção de Berna, que efectuem reuniões periódicas (por vezes em Estrasburgo) para sugerir orientações técnico-científicas e estratégias de conservação, permitindo, ainda, a identificação de espécies da flora e da fauna que devem ser acrescentadas aos anexos, sugestões que são acolhidas por países que se assumem como proponentes.

A organização de seminários e workshops temáticos é incluída anualmente no programa de actividades da Convenção de Berna, tratam-se de reuniões abertas a cientistas e técnicos de conservação, onde se analisam problemáticas específicas e se recomendam princípios e orientações estratégicas para a conservação da natureza, podendo decorrer em Estrasburgo, mas são normalmente co-organizados pelo Secretariado e por uma das Partes Contratantes. As actas dos seminários e workshops são publicadas na colecção "Environmental encounters" (Conselho da Europa).

Europa, de Setembro de 1979, serviram de modelo para a Directiva *Habitats*, treze anos mais tarde.

Contudo, a Directiva *Habitats* de 1992, é mais inovadora almejando a protecção de habitats seleccionados em vez das espécies que nele habitam. A Directiva foi proposta pela Comissão em 1988, logo após a aprovação do Acto Único Europeu (1987) e da consequente extensão da competência europeia na esfera ambiental. A Directiva resultou da pressão combinada do Parlamento Europeu e de obrigações da lei internacional.

A Directiva Aves reporta-se à conservação de todas as espécies selvagens, que se encontrem no território dos Estados – Membros<sup>125</sup>. A Directiva aplica-se às subespécies de aves que nascem naturalmente ao longo do território dos Estados - Membros<sup>126</sup>, caso se opta-se por proteger apenas as aves presentes no seu espaço territorial, o objectivo da Directiva seria comprometido totalmente, assim é da responsabilidade dos Estados – Membros a protecção das espécies nativas dos seus territórios, e de todas as que não sejam nativas. De acordo com o disposto no preâmbulo da directiva, assim como vem sendo assente na jurisprudência do TJUE que a protecção efectiva das aves é uma matéria ambiental transfronteiriça reservando aos Estados – Membros obrigações comuns<sup>127</sup>.

Com o intuito de assegurar a protecção efectiva, a directiva contém medidas para proteger os habitats e limitar a caça e troca de aves, estas medidas consistem em criar áreas protegidas, manter e gerir a qualidade do território das áreas protegidas assim como as áreas circundantes, reestabelecer biótipos destruídos e criar biótipos.

Os Estados – Membros devem classificar os territórios mais susceptíveis em número e tamanho como Zonas de Protecção Especial<sup>128</sup> para a conservação das espécies, devendo adoptar as medidas necessárias para evitar poluição e deterioração dos habitats ou quaisquer

---

Anualmente, são definidos temas para a realização de estudos e relatórios técnicos, mediante sugestão dos grupos de peritos ou dos membros do Comité Permanente. Para este efeito, são contactados peritos consultores, com os quais se efectua um contrato. Os estudos e relatórios técnicos são publicados na Colecção "Nature and Environment" (Conselho da Europa). Os documentos de trabalho que emanam das actividades desenvolvidas no âmbito da Convenção de Berna têm a referência T-PVS.

<sup>125</sup> A Directiva não se aplica aos animais (aves) nascidas em cativeiro, permanecendo assim o Estado – Membro competente para regular a troca destes espécimes de acordo com os artigos 34.º - 36.º TFUE. Cfr. Acórdão *Vergy*, de 8 de Fevereiro de 1996, Proc. N.º **C – 149/94**. Colect. 1996.

<sup>126</sup> Cfr. Acórdão *Van der Feesten*, de 8 de Fevereiro de 1996, Proc. N.º **C – 202/94**. Colect. 1996.

<sup>127</sup> Cfr. Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra o Reino da Bélgica*, de 8 de Julho de 1987, Proc. N.º **C – 247/85**. Colect. 1987.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, de 8 de Julho de 1987, Proc. N.º **C – 262/85**. Colect. 1987.

Acórdão *Association pour la protection des animaux sauvages*, de 19 de janeiro de 1994, Proc. N.º **C - 435/92**. Colect. 1994.

Acórdão *Royal Society for the Protection of Birds*, de 11 de Julho de 1996, Proc. N.º **C – 44/95**. Colect. 1996.

<sup>128</sup> Doravante designada apenas de ZPE.

outras perturbações que possam afetar as aves nestas áreas, assim como fora destas áreas. As consequências legais das derrogações de classificar uma área de acordo com a Directiva *Aves* são ainda mais vastas que o mesmo procedimento, *mutatis mutandis*, de acordo com a Directiva *Habitats*. No acórdão *Comissão das Comunidades Europeias vs. República Federal da Alemanha*<sup>29</sup>, o tribunal atuou no sentido de que os Estados – Membros têm uma certa margem de discricionariedade no processo de decisão acerca da admissibilidade de uma determinada área como uma ZPE para as aves.

Contudo, no acórdão *Marismas de Santoña*<sup>30</sup>, transpareceu que essa margem de discricionariedade é muito limitada, e em alguns casos inexistente. No caso sub judice, a área em questão era tida como sendo um dos ecossistemas mais importantes da Península Ibérica, onde existem várias espécies de aves migratórias e espécies em vias de extinção. Ainda na jurisprudência, foi clarificada a questão da margem de discricionariedade e no acórdão *Comissão das Comunidades Europeias vs. Reino dos Países Baixos*<sup>31</sup>, estabelecendo o Tribunal que a margem de discricionariedade dos Estados – Membros no processo de escolha de territórios adequados para serem classificados como ZPE não está diretamente relacionada com a aptidão em classificar territórios de acordo com critérios ornitológicos, mas apenas a aplicação destes critérios para a identificação dos territórios mais adequados para a conservação das espécies listadas no Anexo I da Directiva.

O disposto na jurisprudência reflete-se, claramente, também na desclassificação de certas, de acordo com determinados eventos<sup>32</sup>, contudo só é justificável em casos excepcionais referentes ao interesse geral que deve ser superior ao interesse ecológico da directiva; interesses económicos e recreacionais são absolutamente descartados.

Com o intuito de restringir a caça e troca de espécies protegidas de aves, a Directiva contém três premissas base, desde logo, proíbe a morte e captura deliberada de aves, a destruição deliberada dos seus ninhos e ovos assim como a remoção deliberada dos mesmos; em segundo lugar, no âmbito das derrogações ao princípio geral, aplicar leis de caça, assegurando que as

---

<sup>29</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra a República Federal da Alemanha*, de 28 de Fevereiro de 1991, Proc. N.º **C – 57/89**. Colect. 1991.

<sup>30</sup> Cfr. acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha (Marismas de Santoña)*, de 2 de Agosto de 1993, Proc. N.º **C – 355/90**. Colect. 1993.

<sup>31</sup> Cfr. acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra o Reino dos Países Baixos*, de 19 de Maio de 1998, Proc. N.º **C – 3/96**. Colect. 1998.

<sup>32</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha*, de 28 de Julho de 2007, Proc. N.º **C – 235/04**. Colect. 2007.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, de 25 de Novembro de 1999, Proc. N.º **C – 96/98**. Colect. 1999.

espécies não sejam alvo de caça em determinadas épocas como na fase reprodutiva, ou por exemplo, no caso das aves migratórias, nos períodos de partida ou chegada<sup>133</sup>.

Em terceiro lugar, os Estados – Membros devem derrogar o princípio geral e as disposições relativas à caça e ao comércio de aves, se estiverem preenchidas três condições<sup>134</sup>:

- a. quando outra solução satisfatória não seja possível<sup>135</sup>;
- b. a derrogação deve ocorrer apenas por um dos motivos enumerados, taxativamente, no artigo 9.º, número 1, alínea a) da Directiva, desde logo, para evitar danos importantes às culturas, ao gado, às florestas, às pescas ou às águas;
- c. devem ser especificados todos os detalhes requeridos pelo artigo 9.º, número 2 da Directiva, estipulados para que as derrogações se restrinjam aos casos estritamente necessários, e de modo a assegurar um controle por parte da Comissão. Assim, a maioria das derrogações especifica quais as espécies objeto dessa derrogação, e os limites estabelecidos.

A Directiva também contém disposições acerca da investigação, prevenção de danos na flora e fauna locais devido à introdução de espécies de aves “não – naturais” (exóticas) daquele território, assim como a entrega de relatórios de três em três anos, e um compromisso de não degradação da situação atual das espécies de aves<sup>136</sup>.

Já o artigo 14.º da Directiva, que dispõe que “os Estados - Membros podem tomar medidas de protecção mais estritas do que as previstas na presente directiva”, temática que foi abordada no acórdão *Gourmatterie Van den Burg*<sup>137</sup>, onde estava em causa a proibição por parte dos Países Baixos da importação de uma ave, segundo os quais, de acordo com a Directiva, particularmente pelo facto de a espécie em questão não ser nativa do seu território (Países Baixos). A espécie estava referida no Anexo III da Directiva, o que significa que certas atividades comerciais são permitidas, desde que os espécimes tenham sido abatidos ou capturados

---

<sup>133</sup> Cfr. acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, de 17 de Janeiro de 1991, Proc. N.º C – 157/89. Colect. 1991.

Cfr. também acórdão *Association pour la protection des animaux sauvages*, de 19 de janeiro de 1994, Proc. N.º C - 435/92. Colect. 1994.

<sup>134</sup> Cfr. *Acórdão Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL et Société d'études ornithologiques AVES ASBL contra Região da Valónia*, de 12 de Dezembro de 1996, Proc. N.º C – 10/96. Colect. 1996.

*Acórdão Comissão das Comunidades Europeias contra República da Finlândia*, de 15 de Dezembro de 2005, Proc. N.º C – 344/03. Colect. 2005.

*Acórdão WWF Italia e o. contra Regione Lombardia*, de 8 de Junho de 2006, Proc. N.º C – 60/05. Colect. 2006.

<sup>135</sup> Cfr. *Acórdão Comissão das Comunidades Europeias contra República de Malta*, de 10 de Setembro de 2009, Proc. N.º C – 76/08. Colect. 2009.

<sup>136</sup> Cfr. artigos 10.º, 11.º, 12.º e 13.º da Directiva *Aves*, respectivamente.

<sup>137</sup> *Acórdão Gourmatterie Van den Burg*, de 23 de Maio de 1990, Proc. N.º C – 169/89. Colect. 1990.

legalmente, ou até adquiridos de outro modo legal. O modo como haviam sido mortos não estava a debate, e o Governo dos Países Baixos invocava o artigo 14.º da Directiva que permite aos Estados – Membros a adoção de medidas mais restritivas que as dispostas no texto legal da Directiva. De acordo com o TJUE, o poder de implementar/adoptar medidas mais restritivas em relação às espécies listadas no Anexo III é uma prerrogativa exclusiva dos Estados – Membros donde as aves são nativas. Aparentemente não se questiona sequer a responsabilidade comum relativamente a estas espécies que não estão ameaçadas de extinção.

A Directiva *Habitats* foca – se na protecção das espécies (fauna e flora selvagens) e dos seus habitats. Cada Estado – Membro tem de identificar os designados sítios de importância comunitária (SIC) e por em marcha planos de gestão necessários nas chamadas Zonas Especiais de Conservação (ZEC). Estas medidas de designação andam a par, coerentemente, com a rede Natura 2000. A nível jurisprudencial, foi debatida a questão da aplicabilidade da directiva somente ao território dos Estados – Membros mas também em todas as áreas sob a sua jurisdição<sup>138</sup>. As ZEC são designadas por um procedimento descrito na directiva, contudo é muito importante salientar que nesta fase só critérios ambientais são relevantes ficando excluída qualquer referência social, económica, cultural ou política<sup>139</sup>.

Após a possibilidade de haver uma designação, o Estado – Membro deve tomar as medidas de protecção adequadas de modo a assegurar a protecção do interesse ecológico<sup>140</sup>. Em consequência da designação de uma ZEC, o Estado – Membro deve implementar as medidas de protecção necessárias, desde logo a implementação de planos de gestão e outros passos para evitar a deterioração dos habitats<sup>141</sup> e a perturbação das espécies existentes nessa ZEC. Estes planos ainda que sejam externos à ZEC os seus efeitos, como possíveis influenciadores da área

---

<sup>138</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*, de 20 de Outubro de 2005, Proc. N.º **C - 6/04**. Colect. 2005.

<sup>139</sup> Acórdão *Stadt Papenburg contra Bundesrepublik Deutschland*, de 14 de Janeiro de 2010, Proc. N.º **C - 226/08**. Colect. 2010.

<sup>140</sup> Acórdão *Società Italiana Dragaggi SpA e outros contra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, de 13 de Janeiro de 2005, Proc. N.º **C - 117/03**. Colect. 2005.

Ver também Acórdão *Bund Naturschutz in Bayern eV e outros contra Freistaat Bayern*, de 14 de Setembro de 2006, Proc. N.º **C - 244/05**, Colect. 2006.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias/República Italiana*, de 20 de Setembro de 2007, Proc. N.º **C - 304/05**, Colect. 2007.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, de 6 de Abril de 2000, Proc. N.º **C - 256/98**, Colect. 2000.

<sup>141</sup> Ver acórdão *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee e Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, de 7 de Setembro de 2004. Proc. N.º **C - 127/02**, Colect. 2004.

E ainda, acórdão *Comissão Europeia/República Francesa*, de 4 de Março de 2010. Proc. N.º **C - 241/08**, Colect. 2010.



da ZEC, têm de refletir a mesma política adotada na interna da mesma. Assim todas as políticas têm de possuir um duplo grau de acção: interno e externo, quer seja um plano interno ou externo deve possuir um duplo efeito no sentido de reciprocidade, ou seja, as políticas internas devem influenciar o exterior que rodeia a ZEC, e as políticas externas devem também influenciar a área (interna) da ZEC.

A Directiva *Habitats* foi adotada com base no artigo 192.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>142</sup>, sendo permitida a adoção de medidas mais restritivas, tais como a proibição de atividades que ponham em perigo a vida selvagem no seu habitat, desde refletida em alguns acórdãos do TJUE<sup>143</sup>, desde logo, em Itália foi proibido instalar geradores eólicos não destinados ao autoconsumo devido à inexistência de avaliação do impacto ambiental do projecto<sup>144</sup>. Contudo, são admitidas derrogações a este princípio de acordo com determinados aspectos sociais e económicos, ou seja, “razões imperativas” que ainda que não estejam previstas na directiva foram sendo aferidas casuisticamente<sup>145</sup>.

Caso o Estado – Membro se enquadra nestas derrogações, é-lhe exigido que tome medidas compensatórias necessárias para manter a integral coerência da Rede Natura 2000 protegida. De acordo com a Comissão Europeia estas podem consistir em recriar o habitat em questão num local novo e alargado, a ser futuramente incorporado na Rede, melhorar o habitat numa parte do local em questão ou noutra local, atendendo ao princípio da proporcionalidade com a perda sofrida, e ainda, em casos excepcionais, propor uma nova ZEC de acordo com a Directiva.

Assim, no âmbito da Directiva fica claro que as derrogações permitidas são muito limitadas, e apenas quando digam respeito a questões de saúde ou segurança públicas, ainda que haja a possibilidade de alegar “outras razões imperativas” para justificar uma derrogação, contudo apenas com a opinião favorável da Comissão. Fica claro que agendas económicas não são justificativas de derrogações.

---

<sup>142</sup> Doravante designado apenas por TFUE.

<sup>143</sup> Cfr. Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Áustria*, de 23 de Março de 2006. Proc. N.º **C-209/04**, Colect. 2006.

<sup>144</sup> Acórdão *Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl e Eolica di Altamura Srl contra Regione Puglia*, de 21 de Julho de 2011. Proc. N.º **C-2/10**, Colect. 2011.

<sup>145</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, de 20 de Setembro de 2007. Proc. N.º **C-304/05**, Colect. 2007.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha*, de 28 de Fevereiro de 1991. Proc. N.º **C-57/89**, Colect. 1991.

A Directiva também proíbe outros actos deliberados<sup>146</sup> como a captura e morte das espécies protegidas (listadas no Anexo IV), a perturbação das mesmas, a destruição e colecta de ovos dos habitats, ou ainda a degradação e destruição das ZEC, assim como a troca ou venda dos referidos espécimes. A protecção dos espécimes não se refere apenas aos animais como também a plantas, sendo igualmente proibido colher, apanhar, cortar ou destruir as plantas, assim como trocar ou vender os referidos espécimes. Contudo, nem sempre esta protecção é tão apertada tal como o disposto no Anexo V.

Também nesta área são admitidas algumas derrogações, sendo, *mutatis mutandis*, aplicáveis as medidas de protecção previstas na Directiva *Aves*.

## B) A Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Selvagens da Fauna e da Flora ameaçadas de Extinção<sup>147</sup> e o Regulamento CITES

A Convenção é aplicada, unilateralmente, pela União Europeia pelo Regulamento (CEE) n.º 3626/82<sup>148</sup>, e, atualmente, pelo Regulamento (CEE) n.º 338/97<sup>149</sup>, comumente designado por **Regulamento CITES**. O TJUE tem vindo insistentemente a explicar que este Regulamento deve ser interpretado à luz da Convenção de 1973<sup>150</sup>.

O Regulamento CITES estabelece quatro regimes de protecção diferentes, e neste sentido, o próprio regulamento oferece uma protecção mais ampla do que a Convenção, admitindo

---

<sup>146</sup> Cfr. acerca da noção de “deliberado”, o acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha*, de 18 de Maio de 2006. Proc. N.º **C – 221/04**, Colect. 2006.

E, ainda, acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino dos Países Baixos*, de 4 de Dezembro de 2008. Proc. N.º **C – 249/07**, Colect. 2008.

<sup>147</sup> A 3 de Março de 1973, em Washington, teve início a subscrição desta Convenção por vários países com o intuito de proteger as espécies ameaçadas de animais e plantas regulamentando o comércio/troca internacional das mesmas.

<sup>148</sup> **Regulamento (CEE) n.º 3626/82** do Conselho, de 3 de Dezembro de 1982, *relativo à aplicação na Comunidade da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Selvagens da Fauna e da Flora Ameaçadas de Extinção* in JO L 384 de 31/12/1982.

<sup>149</sup> **Regulamento (CEE) n.º 338/97** do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996 *relativo à protecção de espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio* in JO L 61 de 03/03/1997.

Alterado mais tarde pelo **Regulamento (CE) n.º 865/2006** da Comissão, de 4 de Maio de 2006, *que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 338/97 do Conselho relativo à protecção de espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio* in JO L 166 de 19/06/2006.

<sup>150</sup> Ver Acórdão *Tridon* de 23 de Outubro de 2001, Proc. N.º **C - 510/99**, Colect. 2001.

Em especial o ponto 25: “*Todavia, já que tanto o Regulamento n.º 3626/82 como o Regulamento n.º 338/97 são aplicáveis, conforme precisado nos seus artigos 1.º, segundo parágrafo, no respeito dos objectivos, dos princípios e, quanto a este último regulamento, das disposições da CITES, o Tribunal de Justiça não pode abstrair dos mesmos na medida em que a sua tomada em consideração é necessária à interpretação das disposições dos referidos regulamentos.*”

Ver também Acórdão *Nilsson* de 23 de Outubro de 2003, Proc. N.º C-154/02, Colect. 2003.

Em especial o ponto 39: “*Cumprre recordar que, nos termos do seu artigo 1.º, segundo parágrafo, o Regulamento n.º 338/97 se aplica no respeito pelos objectivos, princípios e disposições da CITES. Embora a Comunidade não seja parte nesta convenção, o Tribunal de Justiça não pode abstrair-se desses objectivos, princípios e disposições, na medida em que sejam necessários à interpretação do disposto no referido regulamento (v. acórdão de 23 de Outubro de 2001, Tridon, C-510/99, Colect., p. I-7777, n.º 25).*”

Cfr. **EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU**, op. cit., loc. cit.

derrogações (artigo 7.º do Regulamento) e aplicando-se ao comércio “internacional” logo às trocas comerciais entre os Estados – Membros e os chamados países terceiros, não afetando a livre circulação de mercadorias no espaço da UE.

### C) Outros Instrumentos de Conservação da Natureza

Mais três instrumentos de regulação da conservação da natureza devem ser referidos neste capítulo, ainda que sucintamente, desde logo, a *Directiva Bebés - Focas*<sup>151</sup> cujo intuito é a protecção destes animais originários de territórios fora do espaço da UE, assegurando que nenhum produto ilícito relacionado com estes mamíferos seja comercializado em solo da UE. Originalmente a aplicação desta directiva cingir-se-ia ao período de 1 de Outubro de 1983 a 1 de Outubro de 1985, contudo a sua aplicabilidade prolongou-se até 1 de Outubro de 1989 e neste ano, o Conselho acabou por decidir que a sua aplicabilidade se mantivesse indefinidamente<sup>152</sup>.

A comercialização de produtos relacionados com estes mamíferos é proibida pelo *Regulamento (CE) n.º 1007/2009*<sup>153</sup> onde, também, se dispõe que a comercialização de produtos provenientes da caça tradicional levada a cabo por populações indígenas<sup>154</sup> é permitida, assim como outras exceções taxativamente previstas neste diploma.

O segundo instrumento digno de referência é o *Regulamento Baleias*<sup>155</sup> que regula as importações de produtos derivados de cetáceos, pela aplicação de regras que se refletem a nível do espaço comercial europeu e até internacional. O terceiro e último instrumento relevante é o *Regulamento (CEE) n.º 3254/91*<sup>156</sup> implementado com o intuito de prevenir a crueldade na captura de animais com armadilhas, as chamadas armadilhas de mandíbulas. Ou seja, são proibidos todos e quaisquer produtos que advenham de animais que foram sujeitos a práticas de captura cruéis. Várias espécies como castor, lobo, lontra, marta – zibelina, texugo, marta,

---

<sup>151</sup> **Directiva 83/129/CEE** do Conselho, de 28 de Março de 1983, *relativa à importação nos Estados-Membros de peles de determinados bebés-focas e de produtos derivados* in JO L 91 de 09/04/1983.

<sup>152</sup> **Directiva 89/370/CEE** do Conselho de 8 de Junho de 1989 *que altera a Directiva 83/129/CEE relativa à importação nos Estados-Membros de peles de determinados bebés-foca e de produtos derivados* in JO L 163 de 14/06/1989.

<sup>153</sup> **Regulamento (CE) n.º 1007/2009** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Setembro de 2009, *relativo ao comércio de produtos derivados da foca* in JO L 286 de 31/10/2009.

<sup>154</sup> Ver **Processo T - 18 /10**, Despacho do Tribunal Geral de 6 de Setembro de 2011 – *Inuit Tapiriit Kanatami/Parlamento e Conselho*.

Ver também Acórdão *Inuit Tapiriit Kanatami* de 23 de Novembro de 2011, Proc. N.º **C - 583/11**. Colect. 2011.

<sup>155</sup> **Regulamento (CEE) n.º 348/81** do Conselho, de 20 de Janeiro de 1981, *relativo a um regime comum aplicável às importações dos produtos extraídos dos cetáceos* in JO L 39 de 12/02/1981.

<sup>156</sup> **Regulamento (CEE) n.º 3254/91** do Conselho, de 4 de Novembro de 1991, *que proíbe a utilização de armadilhas de mandíbulas na Comunidade, bem como a introdução na Comunidade de peles e produtos manufacturados de certas espécies de animais selvagens originárias de países que utilizam para a sua captura armadilhas de mandíbulas ou métodos não conformes com as normas internacionais de armadilhagem sem crueldade* in JO L 308 de 09/11/1991.

arminho e até o rato almiscarado constam do anexo deste regulamento. A implementação deste regulamento foi muito contestada<sup>157</sup> e enfrentou várias dificuldades<sup>158</sup>, desde logo os conflitos relativos aos países exportadores de peles destes animais, muito apreciadas no mundo da moda, países como o Canadá, Estados Unidos da América e a Rússia.

Em 1988, o Conselho aprovou uma Decisão<sup>159</sup> relativa à assinatura e à celebração de um acordo entre a Comunidade Europeia, o Canadá e a Federação da Rússia sobre normas internacionais de armadilhagem sem crueldade e de uma acta aprovada entre o Canadá e a Comunidade Europeia sobre a assinatura daquele acordo. O *Regulamento Armadilhas* foi implementado na UE pelo Regulamento (CE) n.º 35/97<sup>160</sup> da Comissão.

## Secção 2. As Políticas Ambientais para o Ar

O ar é um elemento integrante do ambiente e daí que as políticas sobre o ar correspondam a uma parte fulcral das políticas ambientais. A poluição atmosférica constitui um problema local e internacional. A legislação europeia sobre esta matéria reflecte os dois lados da mesma moeda: as emissões poluentes e a qualidade do ar. No primeiro ponto, a legislação tenta reduzir a poluição já instalada, no segundo ponto, a legislação tenta garantir que o ar que respiramos é seguro para a saúde dos seres humanos assim como para todos os elementos vivos do planeta.

Esta legislação foi adotada em parte para cumprir as obrigações europeias resultantes de tratados internacionais desde logo, a Convenção de Genebra sobre a Poluição Atmosférica Transfronteira a Longa Distância<sup>161</sup>, de 1979, e dos protocolos daí resultantes.

---

<sup>157</sup> Acórdão *S. Lehrfreund Limited contra o Conselho da União Europeia e a Comissão das Comunidades Europeias* de 15 de Dezembro de 1955, Proc. N.º T - 228/95. Colect. 1996.

<sup>158</sup> **Regulamento (CE) nº 1771/94** da Comissão, de 19 de Julho de 1994, *que estabelece disposições relativas à introdução na Comunidade de peles e produtos manufacturados de certas espécies de animais selvagens* in JO L 184 de 20/07/1994.

<sup>159</sup> **Decisão 98/142/CE** do Conselho de 26 de Janeiro de 1998 *relativa à assinatura e à celebração de um acordo entre a Comunidade Europeia, o Canadá e a Federação da Rússia sobre normas internacionais de armadilhagem sem crueldade e de uma acta aprovada entre o Canadá e a Comunidade Europeia sobre a assinatura daquele acordo.*

<sup>160</sup> **Regulamento (CE) nº 35/97** da Comissão de 10 de Janeiro de 1997 *que estabelece as disposições relativas à certificação de peles e produtos abrangidos pelo Regulamento (CEE) nº 3254/91 do Conselho* in JO L 8 de 11/01/1997.

<sup>161</sup> A *Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteira a Longa Distância* (CLTRAP) foi negociada ao nível da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) em 1979 e constitui o primeiro instrumento legal com obrigações relacionadas com as questões de poluição atmosférica numa amplitude regional. Para além de fixar os princípios gerais da cooperação internacional para a redução da poluição atmosférica, a Convenção estabelece um quadro institucional que conjuga a investigação e as políticas neste âmbito.

A CLTRAP tem por objectivo que as Partes limitem e, tanto quanto possível, gradualmente reduzam e previnam a poluição atmosférica e o seu transporte a longa distância, bem como, que desenvolvam políticas e estratégias de combate à emissão de poluentes atmosféricos, através da monitorização, investigação e troca de informação.

A Convenção entrou em vigor em 1983 e dela fazem parte 8 protocolos específicos:

- Protocolo relativo à Redução da Acidificação, Eutrofização e Ozono Troposférico (1999);
- Protocolo relativo aos Poluentes Orgânicos Persistentes (1998);
- Protocolo relativo aos Metais pesados (1998);

Nesta matéria temos quatro tópicos que constituem os pilares da política europeia sobre o ar.

### **A) As Directivas sobre a Qualidade do Ar: a Directiva – Quadro sobre a avaliação da qualidade do Ar e as subsequentes**

A Directiva – Quadro sobre a avaliação e gestão da qualidade do ar<sup>162</sup> de 1996 dispõe, pela primeira vez, as regras e princípios base da estratégia sobre o ar e sua qualidade, estipulando os valores - limite a atingir em todo o espaço europeu. Ai estão enumerados doze poluentes sobre os quais a legislação estipula valores – limite, requisitos de avaliação e outros aspectos importantes e ainda estabelece o prazo para o desenvolvimento das chamadas “Directivas Filhas”. Nos anos de 1999, 2000, 2002 e 2004, a UE adoptou, subsequentemente, as quatro directivas, chamadas “Directivas Filhas” sobre a qualidade do ar, abrangendo todos os doze poluentes. Esta directiva veio substituir três directivas adoptadas na década de 80, desde logo, as Directivas 80/779/CEE, 82/884/CEE e a 85/203/CEE<sup>163</sup>.

A primeira “Directiva Filha”<sup>164</sup> estabelece os valores – limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar, substituindo as directivas europeias anteriores da década de 80, utilizando as indicações fornecidas pela Organização Mundial de Saúde<sup>165</sup>. A segunda “Directiva Filha”<sup>166</sup> estabelece os limites para o benzeno e o monóxido de carbono pela primeira vez no espaço da UE, seguida da terceira

---

-Protocolo relativo a novas reduções de enxofre (1994);  
-Protocolo relativo à redução das emissões de Compostos Orgânicos Voláteis e seus fluxos transfronteiriços (1991)  
-Protocolo relativo à redução das emissões de óxidos de azoto e seus fluxos transfronteiriços (1988)  
-Protocolo relativo à redução das emissões de Enxofre e seus fluxos transfronteiriços (1985)  
-Protocolo relativo ao financiamento a longo prazo do Programa de Vigilância da Poluição Atmosférica a Longa Distância na Europa (EMEP) (1984).

<sup>162</sup> **Directiva 96/62/CE** do Conselho de 27 de Setembro de 1996 *relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente* in JO L 296 de 21/11/1996.

<sup>163</sup> **Directiva 80/779/CEE** do Conselho, de 15 de Julho de 1980, *relativa a valores - limite e a valores - guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão* in

**Directiva 82/884/CEE** do Conselho, de 3 de Dezembro de 1982, *relativa a um valor-limite para o chumbo contido na atmosfera* in JO L 229 de 30/08/1980.

**Directiva 85/203/CEE** do Conselho, de 7 de Março de 1985, *relativa às normas de qualidade do ar para o dióxido de azoto* in JO L 87 de 27/03/1985.

<sup>164</sup> **Directiva 1999/30/CE** do Conselho de 22 de Abril de 1999 *relativa a valores - limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente* in JO L 163 de 29/06/1999.

<sup>165</sup> Doravante designada apenas por OMS.

Ver **EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU**, op. cit. em especial páginas 46 a 59.

Cfr. também **JANS**, Jan H. e **VEDDER**, op. cit., em especial páginas 419 a 423.

<sup>166</sup> **Directiva 2000/69/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2000, *relativa a valores - limite para o benzeno e o monóxido de carbono no ar ambiente* in JO L 313 de 13/12/2000.

“Directiva Filha”<sup>167</sup> relativa ao ozono, e finalmente, a quarta “Directiva Filha” relativa aos valores – limite do arsénio, do cádmio, do mercúrio, do níquel e dos hidrocarbonetos aromáticos policíclicos no ar.

Todas as directivas estabelecem o desenvolvimento de planos de redução da poluição a serem estabelecidos pelas autoridades dos Estados – Membros, levando a cabo ações de incentivo da criação de zonas de baixas emissões, de promoção das caminhadas e da utilização das bicicletas, planos que deveriam ser reportados à Comissão Europeia e à disposição do público de modo a permitir aos cidadãos acompanhar a evolução dos mesmos no sentido dos valores – limite.

A Directiva – Quadro viria a ser substituída pela Directiva 2008/50/CE<sup>168</sup> que entrou em vigor em 11 de Junho de 2010. A grande novidade desta directiva consiste no estabelecimento de metas relativas aos limites das emissões, sendo por isso considerada a “verdadeira directiva – quadro”. Isto resulta claramente da integração das quatro “directivas filhas”.

## **B) Directiva de Tectos Nacionais de Emissão**

A Directiva 2001/81/CE<sup>169</sup> referente ao estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos, foi adotada como parte da implementação do Protocolo de Gotemburgo<sup>170</sup> e da Convenção de Genebra sobre a Poluição Atmosférica Transfronteira a Longa Distância.

---

<sup>167</sup> **Directiva 2002/3/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2002, *relativa ao ozono no ar ambiente* in JO L 67 de 09/03/2002.

<sup>168</sup> **Directiva 2008/50/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Maio de 2008, *relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa* in JO L 322 de 08/12/2010.

<sup>169</sup> **Directiva 2001/81/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, *relativa ao estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos* in JO L 309 de 27/11/2001.

<sup>170</sup> Em relação aos compostos orgânicos voláteis não metânicos e aos óxidos de azoto, a Quercus duvida muito que Portugal não venha a violar a Directiva Europeia em 2010, principalmente à custa da autorização excessiva de centrais térmicas a gás.

O Protocolo para redução da acidificação, eutrofização e ozono troposférico da Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteira a Longa Distância (CLRTAP) da Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas foi estabelecido em 1999 em Gotemburgo e fixou limites de emissão para quatro poluentes atmosféricos a respeitar por cada país até 2010.

Estes limites viriam a ser mais apertados por uma Directiva denominada de Directiva de Tectos Nacionais de Emissão publicada em 2001 (Directiva 2001/81/CE). Esta Directiva obrigou os países a estabelecer Programas para os Tectos Nacionais de Emissão de forma a perspectivar o cumprimento dos compromissos assumidos.

Os poluentes regulamentados por esta Directiva relacionam-se com duas questões fundamentais em termos de poluição do ar: a acidificação e eutrofização, que atinge principalmente os países do Norte da Europa (onde uma das componentes é bem conhecida por ser as chamadas chuvas - ácidas) e o ozono de superfície ou troposférico, que atinge concentrações que podem ser muito elevadas em particular na Europa do Sul.

A acidificação resulta principalmente de poluentes como os óxidos de azoto e o dióxido de enxofre, compostos com azoto e enxofre, resultantes de processos de combustão na indústria e nos transportes, enquanto que a formação de ozono troposférico resulta em grande parte da transformação de óxidos de azoto e compostos orgânicos voláteis, também emitidos pela combustão em centrais térmicas e tráfego ou fontes naturais como as florestas (no caso dos compostos orgânicos voláteis).

O objectivo desta Directiva é limitar as emissões de poluentes que contribuem para a acidificação e eutrofização com o intuito de preservar a saúde humana e o ambiente em território europeu. Para isso, os Estados – Membros devem estabelecer planos/programas nacionais para a redução das emissões<sup>171</sup>, que devem reportar à Comissão e à AEA<sup>172</sup>.

Os tectos de emissões nacionais devem ser atingidos através de reduções das emissões em várias fontes, desde logo a redução das emissões industriais que são abrangidas pelas Directivas 2001/80/CE<sup>173</sup>, 2000/76/CE<sup>174</sup>, 2008/1/CE<sup>175</sup> e 2010/75/UE<sup>176</sup>.

A Directiva 2001/80/CE, designada Directiva das Grandes Instalações de Combustão revoga a Directiva 88/609/CEE e é aplicável a todas as instalações de combustão com potência térmica nominal igual ou superior a 50 MW, independentemente do tipo de combustível utilizado (sólido, líquido ou gasoso)<sup>177</sup>. A Directiva 2001/80/CE foi alterada pela Directiva 2009/31/CE<sup>178</sup>.

A Directiva Incineração de Resíduos, ou seja, a directiva 2000/76/CE revogou as Directivas 89/369/CEE e 89/429/CEE assim como a Directiva 94/67/CE. De acordo com o ponto 15 do

---

Portugal ainda está longe das metas a cumprir no ano de 2010 no que respeita aos quatro poluentes atmosféricos abrangidos pela legislação, excepto no que respeita à amónia em que está abaixo do limite de emissões a cumprir.

Porém, as expectativas mostram que Portugal não terá problemas em relação ao dióxido de enxofre associado aos combustíveis dado que diversa legislação obriga à redução de teor de enxofre nos mesmos ou à instalação de unidades de dessulfurização, facto que irá ocorrer nomeadamente na central térmica a carvão de Sines. Em relação às emissões de amónia, principalmente associadas à actividade agrícola, tal também não parece ser problema.

Porém, quer em relação aos compostos orgânicos voláteis não metânicos, quer em relação aos óxidos de azoto, a Quercus duvida muito que Portugal não venha a violar a Directiva Europeia em 2010, principalmente à custa da autorização excessiva de centrais térmicas a gás natural, sem o desejável investimento em energias renováveis e em conservação de energia, bem como com o maior peso do transporte rodoviário.

Os compostos em jogo (óxidos de azoto e de compostos orgânicos voláteis) são os determinantes para a formação de ozono durante os dias de céu limpo e temperaturas mais elevadas. O ozono pode originar consequências graves para a saúde, principalmente para os grupos de risco (crianças, idosos, pessoas com problemas respiratórios e cardio-respiratórios), para além de efeitos negativos na vegetação.

Limites para os poluentes precursores do ozono dificilmente serão cumpridos - transporte rodoviário e demasiadas centrais a gás natural deverão impedir cumprimento.

<sup>171</sup> Cfr. Acórdão *Stichting Natuur en Milieu e outros contra College van Gedeputeerde Staten van Groningen e College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, de 26 de Maio de 2011, **Proc. Apensos C – 165/09 a 167/09**. Colect. 2011.

<sup>172</sup> Ver **EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU**, op. cit. em especial páginas 60 a 64.

Cfr. também **JANS**, Jan H. e **VEDDER**, Hans H. B. op. cit., em especial páginas 423 a 424.

<sup>173</sup> **Directiva 2001/80/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, *relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão* in JO L 309 de 27/11/2001.

<sup>174</sup> **Directiva 2000/76/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, *relativa à incineração de resíduos* in JO L 332 de 28/12/2000.

<sup>175</sup> **Directiva 2008/1/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, *relativa à prevenção e controlo integrados da poluição* in JO L 24 de 29/01/2008.

<sup>176</sup> **Directiva 2010/75/UE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, *relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição)* in JO L 334 de 17/12/2010.

<sup>177</sup> Cfr. Acórdão *Comissão Europeia contra Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte* de 22 de Abril de 2010, **Proc. N.º C – 346/08**. Colect. 2010.

<sup>178</sup> **Directiva 2009/31/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, *relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono e que altera a Directiva 85/337/CEE do Conselho, as Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e 2008/1/CE e o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho* in JO L 140 de 05/06/2009.

preâmbulo desta directiva, a Directiva 2000/76/CE é mais rigorosa que as suas antecessoras, elucidando inúmeros conceitos. O conceito de “instalação” é clarificado no Acórdão Gävle Kraftvärme<sup>179</sup>, assim como a demarcação exata dos conceitos de “incineração”, “co – incineração” e “combustão” no âmbito da directiva das grandes instalações de combustão nos acórdãos *Lahti Energia I e II*<sup>180</sup>.

Outra fonte de emissões poluentes para a atmosfera são as emissões de veículos motorizados e do tráfego aéreo e marítimo, excepto durante as descolagens e aterragens, que estavam excluídas da Directiva Tectos Nacionais de Emissão. As primeiras medidas adoptadas com o intuito de prevenir e limitar as emissões relativas a veículos motorizados datam de 1970. A Directiva 70/220/CEE<sup>181</sup> já foi alterada e melhorada inúmeras vezes, ou para acompanhar as inovações técnicas referentes aos veículos ou para acompanhar a necessidade de protecção do ambiente.

Estas directivas serão substituídas pelo Regulamento (CE) n.º 715/2007<sup>182</sup>, a 1 de Janeiro de 2013. Este regulamento contém medidas de harmonização de introdução dos standards Euro 5 e Euro 6 para as emissões<sup>183</sup>.

Finalmente, a Directiva relativa a Produtos de Tinta<sup>184</sup> (também designada pela abreviatura DPT), aprovada com o intuito de limitar as emissões dos componentes orgânicos voláteis de tintas e vernizes, já que estes constituem uma ameaça ao ambiente *inter alia* porque aumentam a poluição atmosférica. A directiva ao limitar os valores das emissões assegura que no mercado estejam apenas à disposição dos consumidores tintas e vernizes que cumpram estes requisitos numéricos (cfr. artigo 3.º do diploma), isto aliado à livre circulação de mercadorias assegura uma maior facilidade na aplicação da mesma.

---

<sup>179</sup> Acórdão *Gävle Kraftvärme* de 11 de Setembro de 2008, Proc. N.º **C - 251/07**. Colect. 2008.

<sup>180</sup> Acórdão *Lahti Energia I* de 4 de Dezembro de 2008, Proc. N.º **C - 317/07**. Colect. 2008.

Acórdão *Lahti Energia II* de 25 de Fevereiro de 2010, Proc. N.º **C - 209/09**. Colect. 2010.

<sup>181</sup> **Directiva 70/220/CEE** do Conselho, de 20 de Março de 1970, *relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às medidas a tomar contra a poluição do ar pelos gases provenientes dos motores de ignição comandada que equipam os veículos a motor* in JO L 76 de 06/04/1970.

<sup>182</sup> **Regulamento (CE) n.º 715/2007** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Junho de 2007, *relativo à homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6) e ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção de veículos* in JO L 171 de 29/06/2007.

<sup>183</sup> Cfr. Acórdão *Afton Chemical Limited* de 8 de Julho de 2010, Proc. N.º **C - 343/09**. Colect. 2010.

Ver também **EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU**, op. cit. em especial páginas 65 a 74; **JANS**, Jan H. e **VEDDER**, Hans H. B. op. cit., em especial páginas 425 a 428.

<sup>184</sup> **Directiva 2004/42/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, *relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em determinadas tintas e vernizes e em produtos de retoque de veículos e que altera a Directiva 1999/13/CE* in JO L 143 de 30/04/2004.



### Secção 3. As Políticas Ambientais para os Resíduos

De acordo com dados do Eurostat, são produzidos por ano no espaço europeu cerca de 1,5 milhões de toneladas de resíduos. E a tendência é aumentar, sendo que segundo estatísticas da OCDE, em 2020, expecta-se que este número aumente em cerca de 45%, comparativamente aos valores registados em 1995<sup>185</sup>.

A legislação europeia sobre esta temática é vista como “estranhamente envolvente”<sup>186</sup> sendo a sua “atriz principal” a Directiva – Quadro dos Resíduos<sup>187</sup> definindo os conceitos centrais desta temática como o conceito de “resíduos” assim como a definição de políticas de tratamento dos mesmos de modo mais apropriado<sup>188</sup>. Existem inúmeras directivas que se reportam a tipos de resíduos específicos assim como o modo de os tratar, desde logo, embalagens, equipamentos elétricos e eletrónicos, incineração e aterros, assim como um regulamento sobre o transporte de resíduos.

Em seguida, analisaremos ponto a ponto os diferentes diplomas, de modo sucinto.

#### A) A Directiva Resíduos

A Directiva 2008/98/CE<sup>189</sup> define o conceito de “resíduo” como *quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer* (cfr. artigo 3.º da Directiva) e o artigo 2.º do diploma expõe as exclusões do âmbito de aplicação da Directiva desde logo os efluentes gasosos lançados na atmosfera, que é particularmente relevante para efeitos da implementação do Protocolo de Quioto.

Também se dispõe como sendo uma excepção, ao âmbito de aplicação da Directiva, matérias que já estejam tratadas noutra legislação europeia<sup>190</sup>.

---

<sup>185</sup> Ver EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU, op. cit. em especial páginas 77 a 79.

<sup>186</sup> LEE, M. *apud* JANS, Jan H. e VEDDER, op. cit., em especial páginas 423 a 424.

<sup>187</sup> Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, *relativa aos resíduos e que revoga certas directivas*.

<sup>188</sup> Cfr. Acórdão *Thames Water Utilities* de 10 de Maio de 2007, Proc. N.º C – 252/05. Colect. 2007.

Cfr. sobre a temática geral da directiva, Acórdão *Traen* de 12 de Maio de 1987, Proc. apensos 372 a 374/85. Colect. 1987.

<sup>189</sup> Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, *relativa aos resíduos e que revoga certas directivas* in JO L 312 de 22/11/2008.

Cfr. COMISSÃO, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a Comunicação interpretativa relativa a resíduos e subprodutos*, COM (2007) 59 final de 21/2/2007.

<sup>190</sup> A antiga directiva apenas referia outra legislação, mas o TJUE esclareceu este ponto no Acórdão *AvestaPolarit Chrome Oy* de 11 de Setembro de 2003, Proc. C – 114/01. Colect. 2003, em especial os pontos 44 a 53; acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 8 de Setembro de 2005, Proc. C – 416/02. Colect. 2005, em especial o ponto 99; acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 8 de Setembro de 2005, Proc. C – 121/03. Colect. 2005, em especial ponto 69; e acórdão *Thames Water Utilities* de 10 de Maio de 2007, Proc. N.º C – 252/05. Colect. 2007, em especial pontos 33 e 34.

A questão do conceito de “resíduo” é muito profícua em termos de jurisprudência do TJUE, desde logo, o acórdão Vessoso e Zanetti<sup>191</sup> de 28 de Março de 1990 (C – 206 e 207/88), que viria a ser confirmado pelo acórdão Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha<sup>192</sup> de 10 de Maio de 1995 (C – 422/92). Também o acórdão Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica<sup>193</sup> de 9 de Julho de 1992 (C – 2/90) também designado por Acórdão Wallon Waste, assim como o acórdão Tombesi<sup>194</sup> e o acórdão ARCO Chemie Nederland Ltd<sup>195</sup>.

Apesar de tudo e dos avanços conseguidos a nível jurisprudencial, continua em aberto a questão da clareza da expressão “se desfaz ou tem obrigação de se desfazer” e o TJUE reconheceu no acórdão Inter-Environnement Wallonie ASBL<sup>196</sup> que o âmbito do termo “resíduo” depende do significado do termo “desfaz”, o que acabaria por ser confirmado no acórdão ARCO Chemie Nederland Ltd e acaba por ser suportado pela lista de resíduos elaborada pela Comissão na Decisão 94/3/CE<sup>197</sup>. Outro caso jurisprudencial digno de se remarcar nesta matéria é o acórdão Saetti relativo ao coque de petróleo<sup>198</sup> onde se estabeleceu que “o coque de petróleo não pode ser qualificado de resíduo de produção (...) como resultado de uma escolha técnica (o coque de petróleo não será necessariamente produzido nas operações de refinação) com vista ao recurso a um combustível preciso, cujo custo de produção é verosimilmente menos elevado que o custo de outros combustíveis que poderiam ser utilizados para a produção de vapor e de eletricidade que responda às necessidades da refinaria (...)” e continua “o coque de petróleo é integralmente utilizado de maneira certa como combustível no processo de produção, sendo os excedentes de energia elétrica que daí resultam eles próprios integralmente vendidos”.

---

<sup>191</sup> Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988CJ0206:PT:PDF>.

<sup>192</sup> Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1995:159:0003:0003:PT:PDF>.

<sup>193</sup> Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:195:0009:0009:PT:PDF>.

<sup>194</sup> Acórdão *Tombesi* de 25 de Junho de 1997, Proc. N.º C - 304/94, C - 330/94, C - 342/94 e C - 224/95. Colect. 1997.

<sup>195</sup> Acórdão *ARCO Chemie Nederland* de 15 de Junho de 2000, Proc. Apensos N.º C - 418/97 e C - 419/97. Colect. 2000.

<sup>196</sup> Acórdão *Inter - Environnement Wallonie ASBL contra Région wallonne* de 18 de Dezembro de 1997, Proc. N.º C - 129/96. Colect. 1997.

<sup>197</sup> **Decisão 94/3/CE** da Comissão, de 20 de Dezembro de 1993, *que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a) do artigo 1º da Directiva 75/442/CEE do Conselho relativa aos resíduos*.

<sup>198</sup> O coque de petróleo ("petroleum coke" ou "petcoke") é um combustível fóssil sólido, derivado do petróleo, de cor negra e forma aproximadamente granular ou tipo "agulha", e que se obtém como subproduto aquando da destilação do petróleo (no fundo da coluna de destilação), num processo designado "cracking" térmico; representa cerca de 5% a 10% do petróleo total que entra na refinaria.

Basicamente é como se fosse um carvão, mas ao qual foi retirada a matéria volátil, para se obter um coque. As suas características como combustível advém da sua fácil libertação de energia térmica no processo de combustão.

Já no acórdão *Palin Granit*<sup>199</sup> e no acórdão *AvestaPolarit*<sup>200</sup> a distinção entre resíduos de produção (resíduos propriamente ditos) e os produtos que não são resíduos sai mais clara, ou seja, muitas vezes no âmbito da produção de um produto surgem outros subprodutos, e a questão que se coloca é se estes constituem resíduos de produção ou outro tipo de produto. E no acórdão *Niselli*<sup>201</sup> refere esta questão dos resíduos de produção ou de consumo susceptíveis de reutilização. Outro acórdão muito importante e que acabou por se reflectir na própria directiva de 2008, é o acórdão *Mayer Parry*<sup>202</sup> cuja ratio acabou por ser codificada sob a forma do artigo 6.º da directiva.

Em suma, seja qual for a correta interpretação do conceito de “resíduo”, e atendendo ao facto de a Directiva sobre os Resíduos ter por base o artigo 192.º do TFUE, isto não impede que os Estados – Membros apliquem uma noção diversa culminando numa protecção ambiental mais rigorosa.

As obrigações dos Estados – Membros estão hierarquizadas desde a prevenção da produção de resíduos, preparação para a re – utilização dos resíduos, reciclagem e finalmente outros meios de recuperação<sup>203</sup>. A prioridade é a prevenção, seguida da recuperação, a eliminação deve ser sempre a última ratio, sendo importante fazer a distinção entre recuperação e eliminação de resíduos<sup>204</sup>

O abandono, despejo e eliminação desregrada de resíduos é totalmente proibido<sup>205</sup>, os Estados – Membros estão obrigados a estabelecer uma rede adequada e integrada de instalações e dispositivos de eliminação e/ou recuperação dos resíduos domésticos/urbanos<sup>206</sup>.

A Directiva sobre os resíduos também coloca no seu âmbito de aplicação objectivo os resíduos perigosos prevendo que os Estados – Membros tomem as medidas necessárias para assegurar a saúde pública e o meio ambiente (artigo 17.º do diploma), os óleos usados (artigo 21.º) e os bio – resíduos (artigo 22.º). Quanto aos resíduos perigosos estavam especialmente

---

<sup>199</sup> Cfr. acórdão *Palin Granit* de 18 de Abril de 2002, Proc. N.º **C – 9/00**. Colect. 2002.

<sup>200</sup> Acórdão *AvestaPolarit Chrome Oy* de 11 de Setembro de 2003, Proc. **C – 114/01**. Colect. 2003.

<sup>201</sup> Cfr. acórdão *Niselli* de 11 de Novembro de 2004, Proc. N.º **C – 457/02**. Colect. 2004.

<sup>202</sup> Acórdão *Mayer Parry* de 19 de Junho de 2003, Proc. N.º **C – 444/00**. Colect. 2003.

<sup>203</sup> Acórdão *Balsamo* de 13 de Julho de 1989, Proc. N.º **380/87**. Colect. 1989.

<sup>204</sup> Acórdão *ASA* de 27 de Fevereiro de 2002, Proc. N.º **C – 6/00**. Colect. 2002. Que viria a ser confirmado nos processos apensos *Oliehandel Koeweit* de 27 de Fevereiro de 2003, Proc. N.º **C – 307/00**. Colect. 2003.

<sup>205</sup> Cfr. acórdão *Lombardia* de 23 de Fevereiro de 1994, Proc. **C – 236/92**. Colect. 1994.

<sup>206</sup> Acórdãos *Commune de Braine-le-Château* de 1 de Abril de 2004, Proc. apensos **C-53/02 e C-217/02**. Colect. 2004.

Ver também acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Irlanda* de 26 de Abril de 2005, Proc. N.º **C – 494/01**. Colect. 2005. Em especial pontos 149 a 158; assim como acórdão *Comissão Europeia contra República Italiana* de 4 de Março de 2010, Proc. N.º **C – 297/08**. Colect. 2010. Em especial os pontos 68 a 71.

previstos na Directiva 91/689/CEE<sup>207</sup> contudo agora estão agrupados na Directiva Resíduos codificando o estabelecido no acórdão *Fornasar*<sup>208</sup>. Quanto aos óleos usados, hoje em dia também estão regulados na Directiva Resíduos. Devido aos perigos ambientais que advinham da eliminação de óleos usados, o Conselho adoptou regras específicas sobre a matéria na Directiva 75/439/CEE<sup>209</sup>. Actualmente, os Estados – Membros têm de adoptar as medidas necessárias para assegurar a recolha separada de óleos usados de modo mais económica e tecnicamente viável.

A directiva expressa uma preferência indireta de processamento de óleos usados pela regeneração ao invés da combustão<sup>210</sup>, tendo o TJUE vindo, incessantemente, a incentivar a regeneração. Os problemas referentes à viabilidade económica da regeneração não justificam a desmotivação da prioridade vertida sobre a mesma<sup>211</sup>.

A política de gestão de resíduos é baseada em alguns princípios sendo os mais importantes, o princípio do poluidor pagador<sup>212</sup>, princípio da proximidade<sup>213</sup> e o princípio da correção na fonte<sup>214</sup>.

---

<sup>207</sup> Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, *relativa aos resíduos perigosos* in JO L 377 de 31/12/1991.

<sup>208</sup> Cfr. acórdão *Fornasar* de 22 de Junho de 2000, Proc. N.º C – 318/98. Colect. 2000.

<sup>209</sup> Directiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, *relativa à eliminação dos óleos usados* in JO L 194 de 25/07/1975.

<sup>210</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 9 de Setembro de 1999, Proc. N.º C – 102/97. Colect. 1999.

<sup>211</sup> Cfr. acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte* de 15 de Julho de 2004, Proc. N.º C - 424/02. Colect. 2004, ver em especial o ponto 25.

Cfr. Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa* de 27 de Janeiro de 2005, Proc. N.º C – 92/03. Colect. 2005. Ver em especial os pontos 33 a 36.

Ver também acórdão *ADBHU* de 7 de Fevereiro de 1985, Proc. N.º 240/83. Colect.1985 e também o acórdão *Inter – Huiles* de 10 de Março de 1983, Proc. 172/82. Colect. 1983.

<sup>212</sup> O princípio do poluidor-pagador nasceu no quadro da OCDE, na **Recomendação C(72)128**, de 26 de Maio, onde se estabelece que “o poluidor deve suportar as despesas da tomada de medidas de controlo da poluição decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o meio-ambiente se mantenha num estado aceitável”. Adquiriu posteriormente consagração comunitária, através do Acto Único Europeu, onde encontra a sua sede no actual artigo 174.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia. O princípio do poluidor-pagador decorre da consideração de que os sujeitos económicos, que são beneficiários de uma determinada actividade poluente, devem igualmente ser responsáveis, pela via fiscal, no que respeita à compensação dos prejuízos que resultam para toda a comunidade do exercício dessa actividade.

Actualmente, a perspectiva tem vindo a ser alargada, no sentido de se considerar que uma tal compensação financeira não se deve apenas referir aos prejuízos efectivamente causados, mas também aos custos da reconstituição da situação, assim como às medidas de prevenção que é necessário tomar para impedir, ou minimizar, similares comportamentos de risco para o meio-ambiente. Além disso, considera-se que um tal princípio se realiza através dos mais diversos instrumentos financeiros, nomeadamente impostos (directos ou indirectos), taxas, políticas de preços, benefícios fiscais, etc.

Como refere a Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, **Alexandra Aragão**, o princípio do poluidor pagador é um princípio nuclear da responsabilidade ambiental no âmbito do Direito Europeu.

Um exemplo do princípio do poluidor pagador consiste na cobrança de taxas para a recolha de resíduos municipais, ou seja, as administrações locais cobram aos seus munícipes os custos da recolha, tratamento e eliminações dos resíduos domésticos. Apesar da previsão legal a nível europeu, estas medidas cabem no âmbito de discricionariedade das autoridades locais, regionais e nacionais.

Para maiores desenvolvimentos sobre este tema consultar, ARAGÃO, Alexandra, *O Princípio do Poluidor Pagador - Pedra angular na política comunitária do ambiente*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997 e SILVA, Vasco Pereira da, *Verde Cor de Direito – Lições de Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2002.

<sup>213</sup> Este princípio estipula que os resíduos devem ser eliminados o mais próximo possível do local onde foram produzidos

## B) Veículos em Fim de Vida e Equipamentos Elétricos e Eletrónicos

A Directiva 2000/53/CE<sup>215</sup> implementa o princípio da responsabilidade do produtor para os chamados veículos em fim de vida, ou seja, veículos que constituem resíduo, de acordo com o artigo 2º, número 2 do referido diploma. A maior prioridade deste diploma prende-se com a necessidade de os Estados – Membros assegurarem que os importadores e fabricantes de veículos se responsabilizem pela recolha, reutilização e reciclagem destes veículos em fim de vida.

Assim, é assegurado o efeito preventivo, incentivando os produtores a minimizar os custos destas operações de reutilização e reciclagem dos mesmos, a integração de considerandos ambientais na fase de design pré-produção traduz também este efeito preventivo no sentido de minimizar/desincentivar o uso de metais pesados nas linhas de produção, levando os Estados – Membros a incentivar o uso de materiais reciclados e/ou materiais mais facilmente recicláveis.

No seguimento desta directiva surgiram em vários Estados – Membros campanhas de incentivo ao abate<sup>216</sup>, referente a veículos anteriores a 2002.

---

O princípio da proximidade consiste na procura de uma solução próxima do local onde se gera o resíduo. Este princípio transpõe fronteiras para identificar proximidades físicas. Não se leva em conta divisões administrativas nacionais ou internacionais. Leva-se em conta a eliminação do conhecido turismo do lixo. Turismo que pode ser internacional, como recentemente nos demonstraram os ingleses, como pode ser intermunicipal.

A razão do princípio está que o tratamento do resíduo deve estar o mais próximo possível da fonte geradora. A proximidade elimina o desinteresse, já que a comunidade não tem como se escusar de buscar uma solução para o problema, pois o mesmo não pode ser “despachado” para outros lugares.

O custo é sempre menor, em especial quando falamos de transporte, sem contar o risco menor de acidentes com o menor deslocamento dos resíduos. A composição é delimitada pela área, sem grandes riscos de misturas com outros perfis, como de cidades distintas. Os impactos ambientais próximos da localidade produtora tendem a minorar, visto que o produtor passa a sentir seu reflexo diretamente e tende a reduzir a produção dos resíduos.

<sup>214</sup> Este princípio trata também a prevenção dos danos mas que visa averiguar as causas da poluição para que esta não se repita. Para o Professor Gomes Canotilho é um princípio que permite responder as questões de quem, onde e quando, a fim de modificar a conduta lesiva restringindo a liberdade de circulação de resíduos perigosos e inibindo temporalmente desde o início a produção dessas substâncias. Já foi a base de uma decisão do TJUE – **acórdão C – 2/90** Comissão das Comunidades Europeias contra o Reino da Bélgica – no ponto 34 diz-se que “Com efeito, o princípio da reparação, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente, estabelecido em relação à acção da Comunidade em matéria de ambiente no artigo 130.º-R, n.º 2, do Tratado, implica que compete a cada região, comuna ou outra entidade local tomar as medidas apropriadas a fim de assegurar a recepção, o tratamento e a eliminação dos seus próprios resíduos; estes devem, pois, ser eliminados tão perto quanto possível do lugar da sua produção, com vista a limitar o seu transporte na medida do possível.”

<sup>215</sup> **Directiva 2000/53/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Setembro de 2000 *relativa aos veículos em fim de vida* in JO L 269 de 21/10/2000.

<sup>216</sup> Durante o ano de 2009, 13 Estados - Membros da UE lançaram Programas de Incentivo Fiscal ao Abate de Veículos em Fim de Vida (PIFAVFV), tendo disponibilizado para o efeito um total de 7,9 biliões de euros. Foram adquiridos neste âmbito 4,1 milhões de veículos, dos quais 2,16 milhões correspondem a veículos que não seriam comprados se não houvesse incentivo. A Comissão Europeia divulgou recentemente um estudo que analisou o impacto dos PIFAVFV em 2009, sob o ponto de vista económico, ambiental e de segurança. O estudo concluiu que estes programas tiveram um impacto directo positivo nestes parâmetros, designadamente: estímulo económico (contribuíram para um crescimento líquido do PIB europeu entre 0,16 e 0,2% em 2009; apoiaram os fabricantes, os fornecedores de componentes e os concessionários, atenuando o efeito da crise económica e evitando a perda de até 120.000 empregos directos no sector. Sem estes programas, a produção de veículos ligeiros na Europa teria caído cerca de 2 milhões de unidades. A nível ambiental, os veículos comprados em 2009 no âmbito dos

No seguimento da responsabilização do produtor, outro aspeto a que devemos dar especial importância é a questão dos resíduos elétricos e eletrónicos. Neste âmbito é necessário salientar que existem dois diplomas de extrema importância: a Directiva 2011/65/UE<sup>217</sup> baseada no artigo 114.º do TFUE e contém regras aplicáveis aos equipamentos elétricos e eletrónicos, a partir de 21 de Julho de 2011, listando todos os componentes/substâncias que não podem constar nesses a partir dessa data; e a Directiva REEE<sup>218</sup> que também como a anterior apela ao ecodesign dos equipamentos, assim como a obrigação de o distribuidor recolhe, sem qualquer encargo adicional, os equipamentos antigos quando equipamentos novos são vendidos. Assim do mesmo modo que aconteceu com a Directiva relativa aos veículos em fim de vida, também aqui todos os Estados – Membros lançaram campanhas de recolha de equipamentos elétricos e eletrónicos antigos oferecendo uma importância monetária pelo menos que seria descontada na compra de equipamento novo.

### **C) Resíduos inerentes a baterias, pilhas e outras matérias**

Também houve necessidade de regular estas matérias devido às substâncias perigosas que as baterias contêm, e logicamente é preciso assegurar a separação e recolha efetuadas de modo seguro. A directiva 2006/66/CE<sup>219</sup> contém todas as regras e diretrizes sobre pilhas e acumuladores devido aos problemas inerentes ao mercúrio e ao cádmio, e veio substituir a antiga directiva 91/157/CEE, tendo por base os artigos 114.º e 193.º do TFUE. Esta temática

---

PIFAVAV, na União Europeia, emitem em média 135,9 g CO<sub>2</sub>/km, menos 18 g CO<sub>2</sub>/km do que a média registada em 2008. Foi assim evitada a emissão de 1,05 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> na Europa só nesse ano, efeito que se prolongará no tempo. Só em Portugal, o estudo calcula que tenha sido evitada a emissão de 8.588 toneladas de CO<sub>2</sub> em 2009. Foram abatidos, em toda a Europa, mais de 1 milhão de veículos EURO1 e pré-EURO1 e quase 1 milhão de veículos EURO2, que foram substituídos por 84% de veículos EURO4 e 16% de veículos EURO5. Foi assim evitada a emissão de uma quantidade assinalável de partículas e de óxidos de azoto (os regulamentos EURO limitam as emissões destes poluentes).

A nível de segurança rodoviária, foram abatidos veículos mal equipados do ponto de vista da segurança, que foram substituídos por veículos equipados com airbags (1,05 milhões), ABS (1,4 milhões) e ESC (1,38 milhões), melhorando inequivocamente as condições de segurança rodoviária nas estradas europeias.

Através deste estudo ficou bem evidenciada a importância dos programas de incentivo ao abate. Em Portugal, o PIFAVAV foi responsável por mais de 25% das vendas de ligeiros de passageiros em 2009. No entanto, esta percentagem caiu para 6,4% no 1º semestre de 2010, devido à aprovação tardia do Orçamento de Estado, que só permitiu a retoma do programa a partir de Maio.

Existem actualmente em vigor na União Europeia 8 Programas de Incentivo ao Abate nos seguintes Países: Portugal; Espanha; Roménia; Holanda; França; Irlanda; Reino Unido e Luxemburgo.

<sup>217</sup> **Directiva 2011/65/UE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2011, *relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos eléctricos e electrónicos* in JO L 174 de 01/07/2011.

<sup>218</sup> **Directiva 2002/96/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, *relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos (REEE)* in JO L 37 de 13/02/2003.

<sup>219</sup> **Directiva 2006/66/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, *relativa a pilhas e acumuladores e respectivos resíduos e que revoga a Directiva 91/157/CEE* in JO L 266 de 26/09/2006.

também é desenvolvida na Comunicação<sup>220</sup> da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho de 2010.

Quanto aos resíduos inerentes à indústria extrativa, a Directiva 2006/21/CE<sup>221</sup> promove a prevenção e redução dos efeitos nefastos dos resíduos da indústria extrativa quer para o meio ambiente quer para a saúde humana.

A 14 de Junho de 2006 é publicado o Regulamento (CE) n.º 1013/2006<sup>222</sup> que aborda a questão da transferência de resíduos<sup>223</sup> dentro, para e para fora do espaço europeu. Este regulamento veio substituir o Regulamento (CEE) n.º 259/93<sup>224</sup>.

Outra questão que é necessário abordar é a problemática dos aterros onde são depositados os resíduos. A Directiva 1999/31/CE<sup>225</sup> formulou, ainda que de modo muito generalizado, objectivos ambientais, invocando a necessidade de prevenir ou reduzir tanto quanto possível os efeitos nefastos para o ambiente, em particular “a poluição das águas subterrâneas provocada pela infiltração de lixiviados no solo”, “das águas de superfície, das águas subterrâneas, do solo e da atmosfera, sobre o ambiente global, incluindo o efeito estufa, bem como quaisquer riscos para a saúde humana, resultantes da deposição de resíduos em aterros durante todo o ciclo de vida do aterro”<sup>226</sup>. Neste diploma faz-se uma referência muito curiosa ao princípio do poluidor pagador no artigo 10.º. Todos os custos que envolvem o estabelecimento e o mecanismo operacional do aterro e da sua localização, incluindo os custos financeiro relativos a segurança,

---

<sup>220</sup> Cfr. **COMISSÃO**, *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a isenção da proibição de cádmio concedida para pilhas e acumuladores portáteis destinados a utilização em ferramentas eléctricas sem fios*, **COM (2010) 698 final** de 02/12/2010.

<sup>221</sup> **Directiva 2006/21/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, *relativa à gestão dos resíduos de indústrias extractivas e que altera a Directiva 2004/35/CE* in JO L 102 de 11/04/2006.

<sup>222</sup> **Regulamento (CE) n.º 1013/2006** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, *relativo a transferências de resíduos* in JO L 190 de 12/07/2006.

<sup>223</sup> Sobre esta matéria consultar os seguintes acórdãos:

*acórdão Parlamento Europeu contra o Conselho da UE* de 28 de Junho de 1994, Proc. N.º **C – 187/93**;

*acórdão Buralux vs. Conselho da UE* de 15 de Fevereiro de 1996, Proc. N.º **C – 209/94**;

*acórdão Dusseldorp* de 25 de Junho de 1998, Proc. N.º **C – 203/96**;

*acórdão Omni Metal Service* de 21 de Junho de 2007, Proc. N.º **C – 259/05**;

*acórdão Beside and Besselsen* de 25 de Junho de 1998, Proc. N.º **C – 192 / 96**;

*acórdão Pedersen* de 16 de Fevereiro de 2006, Proc. N.º **C – 215/04**;

*acórdão ASA* de 27 de Fevereiro de 2002, Proc. N.º **C – 6/00**;

*acórdão Siomad* de 19 de Outubro de 2004, Proc. N.º **C – 472/02**;

*acórdão Sydhavnens* de 23 de Maio de 2000, Proc. N.º **C – 209/98**;

e *acórdão DaimlerChrysler* de 13 de Dezembro de 2001, Proc. N.º **C – 324/99**.

<sup>224</sup> **Regulamento (CEE) n.º 259/93** do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, *relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade* in JO L 30 de 06/02/1993. Este veio substituir a Directiva 84/631/CEE.

<sup>225</sup> **Directiva 1999/31/CE** do Conselho, de 26 de Abril de 1999, *relativa à deposição de resíduos em aterros* in JO L 005 de 09/01/1999.

<sup>226</sup> Cfr. Artigo 1.º da Directiva 1999/31/CE.

Para mais desenvolvimentos sobre este tema consultar **JANS**, Jan H. e **VEDDER**, op. cit., em especial páginas 499 a 501. Cfr. ainda acórdão *Pontina Ambiente* de 25 de Fevereiro de 2010, Proc. N.º **C – 172/08**. Colect. 2010.

assim como os custos estimados para o seu encerramento e restabelecimento do local pós - encerramento para um período de 30 anos, pelo menos, são abrangidos no montante cobrado pelo operador pelo depósito de resíduos nesse aterro. Assim, o princípio do poluidor – pagador está plenamente vigente!

A directiva estabelece regras detalhadas para os procedimentos de aceitação de resíduos assim como de controlo e monitorização da fase operacional do aterro (respectivamente, artigos 11.º e 12.º do diploma)<sup>227</sup>.

Outros diplomas a serem mencionados são: a Directiva 86/278/CEE<sup>228</sup> sobre a utilização de lamas de depuração na agricultura, tendo esta directiva como objectivo a proibição destas quando a concentração de certos metais pesados excede os valores estipulados no diploma. Finalmente, a Comissão publicou o Livro Verde sobre o desmantelamento de navios<sup>229</sup> cuja interpretação é muito interessante em conexão com a Comunicação da Comissão<sup>230</sup> sobre a remoção e a eliminação final de instalações offshore de petróleo e gás desafetadas. Em ambos os casos, a Comissão advoga, essencialmente, planos de acção a nível internacional para que estes problemas se resolvam. De igual modo, em ambos os casos, o Parlamento Europeu adoptou uma Resolução, mas nada mais adiantou. Como parte da Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos<sup>231</sup>, a Comissão advogou pela inclusão de mais espécies de resíduos<sup>232</sup>.

---

<sup>227</sup>Acórdão *Eiterköpfe* de 14 de Abril de 2005, Proc. N.º C – 6/03. Colect. 2005.

Cfr. ainda **Decisão 2003/33/CE** de 19 de Dezembro 2002 que *estabelece os critérios e processos de admissão de resíduos em aterros nos termos do artigo 16.º e do anexo II da Directiva 1999/31/CE*.

<sup>228</sup> **Directiva 86/278/CEE** do Conselho de 12 de Junho de 1986 *relativa à protecção do ambiente, e em especial dos solos, na utilização agrícola de lamas de depuração* in JO L 181 de 04/07/1986.

<sup>229</sup> **COMISSÃO**, Livro verde - *Melhorar as práticas de desmantelamento de navios*, **COM (2007) 269 final** de 22/05/2007.

<sup>230</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a remoção e a eliminação final de instalações offshore de petróleo e gás desafetadas*, **COM (98) 49 final** de 18/02/1998.

<sup>231</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Avançar para uma utilização sustentável dos recursos - Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos*, **COM (2005) 666 final** de 21/12/2005.

<sup>232</sup> **COMISSÃO**, *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos*, **COM (2011) 13 final** de 19/01/2011.



## Secção 4. As Políticas Ambientais para a Água

### A) Introdução e breve evolução história<sup>233</sup>

Apesar de existir legislação para a protecção da água extensiva, o estado geral deste elemento não mostra grandes melhorias. Parte deste fracasso deve-se particularmente à extremamente baixa quantidade de implementação e esforço, aumento do consumo e o uso de químicos, assim como a falta de conexão entre toda a legislação ambiental europeia. Esta fragmentação legislativa fracassou no estabelecimento de um objectivo geral de gestão sustentável dos recursos hídricos faltando a integração de políticas em sectores relevantes, como a agricultura, transportes, energia, políticas de produtos e planeamento territorial.

A legislação ambiental europeia foi concebida para proteger tanto a água doce como a água do mar almejando em geral a prevenção da poluição directamente na fonte, ao mesmo tempo que estabelece padrões de qualidade ambiental. Incidentalmente, também aborda questões relativas à quantidade de água.

Em 1976, o Conselho adoptou uma directiva para prevenir a poluição inerente aos produtos que de ponto de vista da sua toxicidade, persistência e bioacumulação, representam uma ameaça permanente e particular para o ambiente e a saúde pública. Desde então, o quadro legislativo europeu sobre a água têm vindo a evoluir, estádios evolutivos que são designados pela doutrina como “as quatro ondas”.

A “primeira onda” iniciou-se em 1975, com a Directiva sobre a Água Potável<sup>234</sup> e perdurou até à adopção da Directiva<sup>235</sup> dos anos 80 relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas. Este grupo de directivas protege os recursos hídricos europeus devido aos inúmeros usos que a mesma possui.

A “segunda onda” ocorreu em 1991 com a Directiva sobre o tratamento de águas residuais urbanas<sup>236</sup> e a Directiva Nitratos<sup>237</sup>. Em 2000, a UE adoptou uma nova lei sobre os recursos

---

<sup>233</sup> EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU, op. cit. em especial páginas 126 a 128; JANS, Jan H. e VEDDER, op. cit., em especial páginas 391 a 392.

<sup>234</sup> Directiva 75/440/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, *relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados – Membros* in JO L 194 de 25/07/1975.

<sup>235</sup> Directiva 80/68/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, *relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas* in JO L 20 de 26/01/1980.

<sup>236</sup> Directiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1991, *relativa ao tratamento de águas residuais urbanas* in JO L 135 de 30/05/1991.

<sup>237</sup> Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, *relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola* in JO L 375 de 31/12/1991.

hídricos, a chamada Directiva – Quadro da Água<sup>238</sup>, que em primeiro lugar estabelece um objectivo geral para as águas interiores, de transição, costeiras e subterrâneas europeias para ser alcançado até 2015. Esta constitui a “terceira onda”. Sendo que a “quarta onda” surge com a Directiva de 2008 relativa à Estratégia Marítima<sup>239</sup>.

Contudo, existem muitas outras peças legislativas que, ainda que de modo indirecto, abordam a temática dos recursos hídricos no espaço europeu tais como a Directiva Habitats, a Directiva relativa às emissões industriais entre outras já *supra* mencionadas. O carácter transfronteiriço e internacional da poluição hídrica faz com que o plano de acção europeu por si só não seja suficiente, sendo que a UE faz parte de um número imenso de convenções regionais e internacionais sobre a matéria. As mais importantes são:

- i. a Convenção de Paris de 1974 para a prevenção da poluição marítima assim como o Protocolo de 1976,
- ii. a Convenção de Helsínquia de 1974 para a protecção do ambiente na área do Mar Báltico (HELCOM, alterada em 1992),
- iii. a Convenção de Barcelona de 1976 para a protecção do Mar Mediterrâneo assim como vários protocolos que lhe estão inerentes,
- iv. a Convenção de Bona de 1976 para a protecção do Rio Reno contra a poluição química,
- v. a Convenção de Bona de 1983 para a cooperação na luta contra a poluição do Mar do Norte com óleo e outras substâncias perigosas,
- vi. o Acordo de Cooperação para a Protecção das Costas e Águas do Atlântico Nordeste contra a Poluição,
- vii. Convenção respeitante à Comissão Internacional para a Protecção do Elba, e
- viii. a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Quanto ao estado do ambiente aquático europeu, temos de tecer alguns breves considerações. Os rios são muitas vezes descritos como as “veias da Terra”, transportando toda a água que desempenha um papel fulcral na vida do ser humano, desde logo, a água é vital ao ser humano, mas é usada também como meio de transporte, como fonte de alimento (pescas)

---

<sup>238</sup> **Directiva 2000/60/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, *que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água* in JO L 327 de 22/12/2000.

<sup>239</sup> **Directiva 2008/56/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 2008, *que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho (Directiva-Quadro Estratégia Marinha)* in JO L 164 de 25/06/2008.

como habitat de toda a vida marítima, enfim todos os cursos de água têm um papel fundamental na vida do Homem. E logicamente, todas as atividades humanas refletem-se na qualidade dessa mesma água.

O verdadeiro estado dos recursos hídricos europeus e dos ecossistemas aquáticos é desconhecido. Muito deste desconhecimento deve-se aos sistemas de monitorização inadequados ou até inexistentes de certos Estados – Membros, e nos Estados – Membros onde estão a funcionar os resultados não estão acessíveis ao público de modo geral. Assim, de acordo com a AEA existe uma grande lacuna entre o que é requerido por lei em termos de avaliação e monitorização ecológica e a que é levada a cabo pelos Estados – Membros, tornando impossível se proceder a uma avaliação precisa do estado dos rios, lagos, e todos os cursos de água devido a falta de informação.

No seguimento da parca informação que foi possível recolher grande parte da poluição marítima é devida a uma poluição de âmbito químico, desde logo, pesticidas, metais pesados, nitratos, efluentes urbanos. As duas últimas décadas reportaram uma melhoria relativa a algumas substâncias devido a implementação de sistemas de tratamento das águas.

Enquanto os sinais mais evidentes de poluição das águas – como o aparecimento de peixes mortos – contudo há sinais mais encobertos desde logo um exemplo surge no seguimento de um estudo que demonstra que certos químicos acabam por tornar os peixes inférteis, levando a uma diminuição dentro de determinadas espécies, tornando-as ameaçadas de extinção.

Quanto aos rios que nunca sofreram qualquer tipo de contaminação são cada vez mais uma raridade no nordeste e sudeste europeu e cerca de 57% das zonas costeiras europeias são utilizadas para fins agrícolas, industrias ou de construção de acordo com um relatório da AEA de 2003. E apenas dois terços de toda a água potável europeia depende de reservas subterrâneas. Estes recursos subterrâneos valiosos estão não sob ameaça de poluição como também de uma absorção excessiva. Cerca de 60 % das cidades europeias sobreexplorou as suas reservas subterrâneas, de acordo com o relatório da AEA de 1995. As causas principais desta utilização insustentável dos recursos hídricos são, a par do fornecimento das cidades, a irrigação e o turismo. No sudoeste europeu a exploração dos recursos hídricos não melhorou desde 1980 e a área irrigada aumentou cerca de 20 % desde 1985 (relatório da AEA<sup>240</sup> de 2000). Toda esta situação promove a utilização de soluções de gestão da utilização insustentável, como

---

<sup>240</sup> Para aceder a todos os relatórios da Agência Europeia do Ambiente consultar : <http://www.eea.europa.eu/pt>.

transferências entre bacias hidrográficas e construção de barragens. Um exemplo importante nesta matéria é o Plano Nacional Hidrológico espanhol publicado em 2000.

Todos os relatórios da AEA demonstram conclusões alarmantes, que apesar de inegáveis progressos em alguns rios e lagos extremamente poluídos, a situação geral da poluição hídrica europeia não melhora consideravelmente desde 1980. As reservas subterrâneas e outros recursos mais pequenos são especialmente ameaçados pela crescente deterioração e sobre – exploração dos mesmos, em especial no sul da Europa devido à agricultura.

## B) A Directiva Quadro da Água

A Directiva Quadro da Água<sup>241</sup> é o resultado de negociações bastante prolongadas e representa um ultrapassar de toda a legislação europeia sobre a água. Contrariamente a toda a legislação predecessora esta directiva adota uma visão mais holística significando que todas as águas se inter - relacionam e conseqüentemente a sua protecção deve ser assegurada pelo mesmo instrumento legislativo. Com base no artigo 22.º do diploma, os instrumentos predecessores foram revogados, em Dezembro de 2007: a Directiva 75/440/CEE<sup>242</sup>, a Decisão 77/795/CEE<sup>243</sup> e a Directiva 79/869/CEE<sup>244</sup>.

Em Dezembro de 2013, também as seguintes directivas serão revogadas:

- a. Directiva 78/659/CEE<sup>245</sup>
- b. Directiva 79/923/CEE<sup>246</sup>
- c. Directiva 80/68/CEE<sup>247</sup>
- d. e, Directiva 76/464/CEE<sup>248</sup>.

---

<sup>241</sup> **Directiva 2000/60/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, *que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água* in JO L 327 de 22/12/2000.

<sup>242</sup> **Directiva 75/440/CEE** do Conselho, de 16 de Junho de 1975, *relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados – Membros* in JO L 194 de 25/07/1975.

<sup>243</sup> **Decisão 77/795/CEE** do Conselho, de 12 de Dezembro de 1977, que institui um procedimento comum de troca de informações relativas às águas doces superficiais na Comunidade in JO L 334 de 24/12/1977.

<sup>244</sup> **Directiva 79/869/CEE** do Conselho, de 9 de Outubro de 1979, *relativa aos métodos de medida e à frequência das amostragens e da análise das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados – Membros* in JO L 271 de 29/10/1979.

<sup>245</sup> **Directiva 78/659/CEE** do Conselho, de 18 de Julho de 1978, *relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes* in JO L 222 de 14/08/1978.

<sup>246</sup> **Directiva 79/923/CEE** do Conselho, de 30 de Outubro de 1979, *relativa à qualidade exigida das águas conqüícolas* in JO L 281 de 10/11/1979.

<sup>247</sup> **Directiva 80/68/CEE** do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, *relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas* in JO L 20 de 26/01/1980.

<sup>248</sup> **Directiva 76/464/CEE** do Conselho, de 4 de Maio de 1976, *relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade* in JO L 129 de 18/05/1976.

Tal como já foi referido *supra*, esta directiva tem uma abordagem holística da temática da água, implicando medidas de protecção que abrangem “a área terrestre a partir da qual todas as águas fluem, através de uma sequência de ribeiros, rios e eventualmente lagos para o mar, desembocando numa única foz, estuário ou delta”<sup>249</sup>. Os Estados – Membros têm o dever de abranger nessa protecção bacias hidrográficas que se estendem ao território de mais que um Estado – Membro, ou seja, “para as regiões hidrográficas internacionais, os Estados - Membros envolvidos assegurarão conjuntamente a referida coordenação, podendo para o efeito utilizar estruturas já existentes decorrentes de acordos internacionais”<sup>250</sup>. A pedido dos Estados-Membros envolvidos, a Comissão actuará para facilitar o estabelecimento dos programas de medidas.

Quanto a bacias hidrográficas internacionais que se estendem a territórios de países que não são Estados – Membros, o Estado - Membro ou os Estados - Membros envolvidos esforçar-se-ão por estabelecer uma coordenação adequada com os Estados terceiros em causa, a fim de alcançar os objectivos do diploma em toda a região hidrográfica, garantindo a aplicação das regras da directiva no seu território.

Quanto aos objectivos ambientais desta directiva dispostos no artigo 4.º, número 1 do diploma, nas diferentes alíneas: águas de superfície (alínea a), águas subterrâneas (alínea b) e zonas protegidas (alínea c). Contudo, apesar do estipulado na directiva, os Estados – Membros podem adoptar mais medidas no sentido de alcançar os objectivos de redução da poluição relativa a substâncias prioritárias, e de parar ou eliminar progressivamente as emissões, descargas e perdas destas substâncias perigosas prioritárias.

Relativamente à gestão quantitativa dos recursos hídricos, temática sujeita a um procedimento de decisão especial e a uma base legal separada (artigo 192.º, número 2 alínea b TFUE) levantando a questão de se saber se os aspectos quantitativos estão de facto subordinados aos aspectos qualitativos de modo que a Directiva Quadro da Água poderá basear-se no artigo 192.º do TFUE<sup>251</sup>. Na opinião de Jans e Vedder<sup>252</sup>, a directiva tem o objectivo primordial é a protecção da qualidade da água.

---

<sup>249</sup> Cfr. artigo 2.º, número 13 da Directiva 2000/60/CE.

<sup>250</sup> Cfr. artigo 3.º, número 4 do mesmo diploma. Cfr. ainda acórdão *Comissão / Luxemburgo* de 30 de Novembro de 2006, Proc. N.º **C – 32/05**. Colect. 2006.

<sup>251</sup> *Acórdão Reino de Espanha contra Conselho da União Europeia* de 30 de Janeiro de 2001, Proc. N.º **C – 36/98**. Colect. 2001.

<sup>252</sup> **JANS**, Jan H. e **VEDDER**, op. cit., página 395.

No seio da directiva são comportadas inúmeras exceções ao regime geral, daí surgindo o seu carácter complexo na opinião dos autores. E, o prazo determinado de 2015 pode assim ser alvo de exceções se determinados critérios estiverem preenchidos, oferecendo uma ampla margem de discricionariedade aos Estados – Membros. Na nossa opinião, um dos critérios mais incompreensíveis é o da questão económica, ou seja, se o Estado – Membro entender que a adoção de determinadas medidas é “demasiado dispendiosa”, esta adoção pode ser deferida para além da meta de 2015. Assim, abrem – se as portas a vários precedentes. Contudo, será também possível determinar o nível de comprometimento de um Estado – Membro relativamente à sua política hídrica, já que muitas vezes, se não sempre, as questões económicas inerentes e consequentes à tardia tomada de posição do Estado – Membro face a um problema ambiental trará prejuízos económicos superiores aos inerentes a uma tomada de posição inicialmente.

A complexidade dos objectivos ambientais resulta das questões colocadas pela doutrina sobre a possibilidade de invocar a directiva nos tribunais nacionais. De facto, o TJUE tem vindo a caracterizar algumas das previsões da directiva devendo os Estados – Membros tomar as medidas necessárias para assegurar que alguns (mais ou menos genericamente) dos objectivos formulados sejam atingidos, ainda que deixando uma ampla margem de discricionariedade aos Estados – Membros<sup>253</sup>.

De referir ainda que os Estados – Membros devem assegurar que os preços da água sejam diferenciados no que diz respeito à utilização para a indústria, utilização doméstica e agrícola. Para efetuar esta diferenciação, os Estados – Membros devem atender aos efeitos económicos, sociais e ambientais que a recuperação desses custos impõe, dando aos Estados – Membros a possibilidade de mitigar os efeitos de aplicação direta do princípio do poluidor pagador<sup>254</sup>.

Quanto a prazos, o artigo 13.º do diploma requer que os Estados – Membros elaborem os seus planos para as bacias hidrográficas até 2009, e estes serão revistos até 2015 e depois de seis em seis anos. O artigo 15.º requer que os Estados – Membros reportem à Comissão os seus planos de gestão das bacias hidrográficas e que enviem relatórios de avaliação assim como dos programas de monitorização.

Quanto ao artigo 16.º do diploma este constitui uma previsão substantiva que substitui o artigo 6.º da Directiva 76/464/CEE, e com base neste último artigo o Conselho pode

---

<sup>253</sup> Acórdão *Comissão / Luxemburgo* de 30 de Novembro de 2006, Proc. N.º C – 32/05. Colect. 2006.

<sup>254</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre este princípio consultar SANDS, Philippe, op. cit., em páginas 279 a 285.

estabelecer valores – limite para as emissões das substâncias constantes na Lista I das chamadas “directivas filhas”. Até aqui estas consistem em cinco directivas, contudo longe de serem um caso de sucesso visto que foram muitas vezes consideradas insuficientes<sup>255</sup>. O artigo 16.º da Directiva Quadro sobre a Água contém uma disposição similar, requerendo que o Parlamento Europeu e o Conselho adotem as “directivas filhas” no sentido de reduzir as descargas, emissões e perdas destas substâncias prioritárias assim como completar a eliminação progressiva de todas as emissões de substâncias perigosas. A lista destas substâncias pode encontrar – se no anexo X da Directiva Quadro e substitui a lista presente na Comunicação<sup>256</sup> da Comissão nos termos da Directiva 76/464/CEE.

A adoção das “directivas filhas” não pode ser considerada um sucesso no seguimento da Directiva 76/464/CEE, daí que a previsão deste artigo 16.º configure uma “rede de segurança” nesta matéria, contudo, no seguimento da adoção da Directiva 2008/105/CE<sup>257</sup>, existem hoje normas de qualidade ambiental relativas a estas substâncias bem como outras consideradas perigosas.

### C) A Directiva Risco de Inundação<sup>258</sup>

Este diploma refere – se à avaliação e gestão dos riscos relativos a inundações seguindo a linha de abordagem legislativa da Directiva Quadro da Água e complementando esta última com medidas referentes à temática das inundações.

Os objectivos deste diploma prendem – se com a redução das consequências adversas para a saúde humana, para o ambiente, para o património cultural e para a atividade económica

---

<sup>255</sup> **Directiva 82/176/CEE** do Conselho, de 22 de Março de 1982, *relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio do sector da electrólise dos cloretos alcalinos* in JO L 81 de 27/03/1982.

**Directiva 83/513/CEE** do Conselho, de 26 de Setembro de 1983, *relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de cádmio* in JO L 291 de 24/10/1983.

**Directiva 84/156/CEE** do Conselho, de 8 de Março de 1984, *relativa aos valores-limites e aos objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio de sectores que não o da electrólise dos cloretos alcalinos* in JO L 74 de 17/03/1984.

**Directiva 84/491/CEE** do Conselho, de 9 de Outubro de 1984, *relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de hexaclorociclohexano* in JO L 274 de 17/10/1984.

**Directiva 86/280/CEE** do Conselho, de 12 de Junho de 1986, *relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas incluídas na lista I do Anexo da Directiva 76/464/CEE* in JO L 181 de 04/07/1986.

<sup>256</sup> **COMISSÃO**, *Communication from the Commission to the Council on dangerous substances which might be included in List I of Council Directive 76/464/EEC*, de 14 de Julho de 1982. Publicada no JO C 176/3 - 10.

<sup>257</sup> **Directiva 2008/105/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, *relativa a normas de qualidade ambiental no domínio da política da água, que altera e subsequentemente revoga as Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE e 86/280/CEE do Conselho, e que altera a Directiva 2000/60/CE* in JO L 348 de 24/12/2008.

<sup>258</sup> **Directiva 2007/60/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, *relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações* in JO L 288 de 06/11/2007.

associadas às inundações. O processo imposto pela directiva implica um plano dividido em quatro etapas:

1. Estudo preliminar sobre os riscos de inundações até 22 de Dezembro de 2011 (artigo 4.º);
2. Identificação das áreas onde o potencial risco de inundações é significativo, havendo forte probabilidade de ocorrência das mesmas (artigo 5.º, número 1);
3. Elaboração de cartas de zonas inundáveis e cartas de riscos de inundações (artigo 6.º);
4. Elaboração de planos de gestão dos riscos de inundações (artigo 7.º).

Estes planos devem ter em conta os custos e benefícios, a amplitude das inundações, as vias de evacuação das águas e as zonas com potencialidades de retenção de águas das cheias, como as planícies aluviais naturais, os objectivos ambientais do artigo 4.º da Directiva Quadro da Água, a gestão dos solos e das águas, o ordenamento do território, a afetação dos solos, a conservação da natureza, a navegação e as infra - estruturas portuárias. Devem ser elaborados até 22 de Dezembro de 2015.

A directiva contém artigos que pressupõem a coordenação com as Directiva Quadro da Água<sup>259</sup>, consultas e informação ao público em geral, comitologia, medidas transitórias e relatórios e revisões. Entrou em vigor a 26 de Novembro de 2007 e devia encontrar – se implementada no território dos Estados – Membros até 22 de Novembro de 2009.

#### **D) A Directiva relativa à Poluição por Substancias Perigosas**

Relativa à poluição causada por substâncias perigosas descarregadas no ambiente aquático europeu substituindo e codificando a Directiva 76/464/CEE referida *supra*, a Directiva 2006/11/CE<sup>260</sup> aplica – se apenas às águas listadas no artigo 1.º, desde logo águas interiores superficiais, águas do mar territoriais e águas interiores do litoral. Contudo, no artigo 7.º, prevê – se que os Estados – Membros devem proteger as águas que não estão no âmbito de aplicação objectivo do diploma.

É vital para o âmbito desta directiva a distinção entre as substâncias listadas na Lista I e as listadas na Lista II (também designadas de Lista Negra e Lista Cinza). A poluição causada pelas

---

<sup>259</sup> **COMISSÃO**, *Livro branco - Adaptação às alterações climáticas : para um quadro de acção europeu*, **COM (2009) 147 final** de 01/04/2009.

<sup>260</sup> **Directiva 2006/11/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2006, *relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade* in *JO L 64 de 04/03/2006*.



substâncias da Lista I deve ser completamente eliminada – Lista Negra – e a poluição causada pelas substâncias da Lista II – Lista Cinza – deve ser reduzida. A lista negra contém substâncias particularmente perigosas devido à sua toxicidade, persistência e bio – acumulação, estando nesta lista o mercúrio, cádmio e os seus componentes muitos deles cancerígenos, já a lista cinza contém os metais pesados, biocidas, cianetos e fluoretos.

Para a eliminação das substâncias da lista negra, os Estados – Membros têm de autorizar, previamente, todas as descargas, sendo que a autorização deve incluir os limites da descarga e só pode ser atribuída para um determinado período de tempo. O termo “descarga” é definido no artigo 2.º, alínea d) como “a introdução, nas águas referidas no artigo 1.º, das substâncias enumeradas na lista I ou na lista II do anexo I” excepto as descargas de lodos de dragagem, das descargas operacionais nas águas de mar territoriais, efetuadas a partir de navios, e as da imersão de resíduos nas águas de mar territoriais, efetuada a partir de navios<sup>261</sup>.

A lei europeia estabeleceu dois sistemas distintos para combater a poluição da água de superfície com substâncias perigosas, o primeiro, é um sistema de autorização aplicável quando a poluição deriva de um acto deliberado de uma pessoa sob a forma de uma descarga/emissão, o segundo, um sistema de programas específicos aplicável quando a poluição não pode ser atribuída a um sujeito pois deriva de múltiplos e variados fatores/fontes.

A grande novidade desta directiva consiste no facto de na “antiga directiva” no seu artigo 6.º requerer que o Conselho estabelecesse os valores – limite que os padrões de emissões não podiam exceder, através das chamadas “directivas filhas”. Este novo diploma já não contém essa obrigação já que a mesma foi “remetida” para o artigo 16.º da *supra* referida Directiva Quadro da Água. O artigo 6.º do novo diploma requer a implementação de programas de redução da poluição proveniente das substâncias descritas na Lista II, esses devem compreender uma visão coerente abrangendo todo o território de um Estado – Membro através de mecanismos eficientes que diferem dos programas gerais de purificação assim como todas as medidas *ad hoc* referentes à redução da poluição<sup>262</sup>.

---

<sup>261</sup> Sobre o significado do termo descarga ver o acórdão *Nederhoff* de 29 de Setembro de 1999, Proc. N.º C – 232/97. Colect. 1999. Em especial o ponto 37. Ver também acórdão *Van Rooij* de 29 de Setembro de 1999, Proc. N.º C – 231/97. Colect. 1999.

<sup>262</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica* de 21 de Janeiro de 1999, Proc. N.º C – 207/97. Colect. 1999. Em especial o ponto 40.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 11 de Novembro de 1999, Proc. N.º C – 184/97. Colect. 1999.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 25 de Novembro de 1998, Proc. N.º C – 214/96. Colect. 1998.

O diploma também prevê a possibilidade de os Estados – Membros adotarem/tomarem medidas mais severas (artigo 9.º) tendo como base legais o disposto no artigo 192.º do TFUE. AS previsões desta directiva serão ainda aplicáveis às instalações industriais até que as medidas ditadas pelo artigo 5.º da Directiva 2010/75/UE, referente às emissões industriais, sejam aplicadas.

### **E) Instrumentos de protecção das Águas Subterrâneas e das Águas Balneares**

O preâmbulo da Directiva 76/464/CEE<sup>263</sup>, referida supra, menciona a adoção de medidas específicas para as descargas para as águas subterrâneas. A Directiva 80/68/CEE<sup>264</sup> e a Directiva 2006/118/CE<sup>265</sup>, uma “directiva filha” da Directiva Quadro sobre a Água, estabelecem medidas relativas à poluição das águas subterrâneas. Os Estados – Membros devem adoptar medidas preventivas das descargas nas águas subterrâneas de substâncias (contidas na Lista I do anexo da Directiva) no sentido de as proibir e no sentido de reduzir/limitar as descargas das substâncias contidas na Lista II.

O acórdão Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana<sup>266</sup> estabelece que as normas da directiva se devem refletir na legislação nacional assegurando a distinção das substâncias das duas listas, devendo esta distinção ser feita de modo claro e preciso. As duas listas da Directiva 2006/118/CE não correspondem na íntegra às listas da Directiva 2006/11/CE. No seguimento da primeira, estabelece – se o conceito de “descarga direta” e “descarga indireta”, os Estados – Membros devem proibir todas as descargas das substâncias listadas na Lista I.

Os Estados – Membros devem adoptar as medidas necessárias para prevenir qualquer descarga indireta devida a atividades que não foram alvo de prévia autorização. Quanto às autorizações é necessário ressaltar que o deferimento tácito não é aplicável nesta matéria pois

---

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 25 de Maio de 2000, Proc. N.º **C – 384/97**. Colect. 2000.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa* de 13 de Julho de 2000, Proc. N.º **C – 261/98**. Colect. 2000.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Irlanda* de 2 de Junho de 2005, Proc. N.º **C – 282/02**. Colect. 2005.

<sup>263</sup> **Directiva 76/464/CEE** do Conselho, de 4 de Maio de 1976, *relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade* in JO L 129 de 18/05/1976.

<sup>264</sup> **Directiva 80/68/CEE** do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, *relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas* in JO L 20 de 26/01/1980.

<sup>265</sup> **Directiva 2006/118/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, *relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração* in JO L 372 de 27/12/2006.

<sup>266</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana* de 28 de Fevereiro de 1991, Proc. N.º **C – 360/87**. Colect. 1991.

não são compatíveis com os requisitos da directiva. Outra questão no âmbito das autorizações prende – se com a concessão de autorizações ser sempre limitada no tempo, devendo ser revista a cada quatro anos, e que a concessão de autorizações ilimitadas no tempo seria também incompatível com a *ratio* da directiva.

Por fim, referir que esta directiva será revogada em Dezembro de 2013, contudo, dado que a Directiva Quadro da Água já está em vigor, a transição não será muito complicada. Tal como já foi referido uma “directiva filha” foi adotada com base no artigo 17.º da Directiva Quadro contendo os critério de avaliação do estado químico das águas subterrâneas, assim como o que é necessário fazer para inverter tendências perigosas. É um complemento à Directiva Quadro da Água e começou a ser implementada antes de 16 de Janeiro de 2009.

Quanto às águas balneares, temos de referir duas directivas muito importantes, a Directiva 2006/7/CE<sup>267</sup> e a Directiva 76/160/CEE<sup>268</sup>. Esta foi substituída pela primeira, com efeito a partir de 31 de Dezembro de 2014, e complementa também a Directiva Quadro da Água (artigo 1.º, número 2). Muitos dos elementos da Directiva 2006/7/CE vêm da sua predecessora (a directiva 76/160/CEE), e uma questão central é a da definição do conceito de “água balnear”, já que o conceito é mais restrito que o da predecessora. Este “novo” conceito diz que a directiva “ aplica – se a qualquer elemento das águas de superfície onde a autoridade competente preveja que um grande número de pessoas se irá banhar e onde a prática balnear não tenha sido proibida ou desaconselhada de modo permanente”.

Os Estados – Membros devem assegurar que a qualidade da água balnear está dentro dos limites previstos para o prazo de dez anos, contudo, não prevê mecanismos para o caso de os mesmos não estarem a ser respeitados, fixando apenas medidas para alcançar essas metas<sup>269</sup>. O objectivo destas metas é assegurar a saúde pública não está em risco.

Esta é a meta a ter em atenção, a saúde pública, já em caso algum são admitidas exceções que ponham em causa este valor essencial.

---

<sup>267</sup> Directiva 2006/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2006, *relativa à gestão da qualidade das águas balneares e que revoga a Directiva 76/160/CEE* in JO L 64 de 04/03/2006.

<sup>268</sup> Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, *relativa à qualidade das águas balneares* in JO L 31 de 05/02/1976.

<sup>269</sup> Cfr. Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 12 de Fevereiro de 1998, Proc. N.º C - 92/96. Colect. 1998.

Um caso jurisprudencial merecedor de referência nesta matéria é o caso *Blackpool* <sup>270</sup>, já que o TJUE rejeitou o argumento, do Reino Unido, de que a directiva não fornecia uma definição precisa de “águas balneares” que assim sendo os Estados – Membros possuíam discricionariedade a este respeito. Outra questão levantada levou à clarificação das obrigações legais inerentes à directiva, já que o Reino Unido alegava que a mesma apenas forçava aos Estados - Membros os passos para o cumprimento das obrigações. Ao que o TJUE responderia que os Estados – Membros estão obrigados a adoptar esses passos, contudo há resultados que têm de ser alcançados, e a menos que sejam derrogações, os Estados – Membros não podem esperar que seja suficiente para justificar o fracasso a alegação de circunstancialismos particulares. Ou seja, a directiva impõe obrigações sim!

O primeiro passo neste processo é o de os Estados – Membros terem de identificar, anualmente, todas as águas balneares e a duração da época balnear. Ainda que antes deste passo seja necessário assegurar uma monitorização das mesmas de acordo com a directiva, e com base nesses resultados, é levada a cabo uma avaliação.

Desta avaliação as águas são classificadas de “fraca”, “suficiente”, “boa” ou “excelente” atendendo a critérios microbiológicos. A primeira destas classificações deve ser levada a cabo até ao final da época balnear de 2015.

Os Estados – Membros devem adoptar medidas realistas e proporcionais para aumentar o número de águas consideradas “boas” ou “excelentes”. Outro ponto fulcral desta nova directiva prende – se com o princípio da publicidade, ou seja, os Estados – Membros devem informar o público do estado das suas águas, alertando sobre medidas a adoptar para minimizar a poluição assim como identificar os pontos de perigo.

Contudo, a única obrigação prevista na directiva é a de informar a Comissão, e esta mais tarde por sua vez publicará um relatório (artigo 13.º). A nova directiva, no seguimento da Convenção de Aarhus <sup>271</sup>, contém previsões mais elaboradas relativas à publicidade e à informação fornecida ao público, e ainda a obrigação de reportar à Comissão.

---

<sup>270</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*, de 14 de Julho de 1993, Proc. N.º **C-56/90**. Colect. 1993.

<sup>271</sup> A Convenção da UNECE sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente foi adoptada em 25 de Junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, durante a 4.ª Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa".

Subscrita a partir dessa data por 44 países membros da UNECE e pela União Europeia, a Convenção de Aarhus entrou em vigor em 30 de Outubro de 2001, concluído o processo de ratificação por 16 dos países signatários, conforme previsto no Artº 20º.

Finalmente, o prazo de implementação da nova directiva é 24 de Março de 2008, momento a partir do qual a predecessora deixa de ser aplicável.

## **F) Instrumentos de protecção das Águas Conquícolas e Águas Doces assim como da Água Potável.**

### **A directiva relativa ao tratamento das águas residuais urbanas**

São duas as directivas relativas às águas que os Estados – Membros identificam como necessitando de protecção ou melhorias para suportar a vida e desenvolvimento de marisco, crustáceos e moluscos<sup>272</sup> assim como de peixes de água doce<sup>273</sup>. Ambas codificam as alterações efetuadas às directivas predecessoras.

O acórdão 322/86<sup>274</sup> prende – se com o facto de a Itália e o seu governo terem falhado o estabelecimento de valores específicos assim como de programas que asseguram que os parâmetros estabelecidos na legislação são respeitados. O poder dos Estados – Membros de estabelecer quais das suas águas cabem no âmbito de aplicação objectivo das directivas não é ilimitado<sup>275</sup>, contudo, neste caso, o TJUE não indicou quais são os limites sabendo – se apenas que os limites consistem em proporcionar águas com qualidade para que seja possível o desenvolvimento destas espécies.

Assim, os Estados - Membros devem assegurar que os valores estabelecidos na lei para os parâmetros necessários são respeitados, desde logo, a temperatura, os metais pesados e a salinidade das águas. Os programas devem ser estabelecidos, no sentido de em cinco anos após a sua implementação, a poluição seja reduzida, o prazo aumenta para seis anos quanto às águas conquícolas.

É admitido aos Estados - Membros que adotem medidas mais drásticas.

---

Até Março de 2005 tinham já completado os respectivos processos de ratificação 35 países signatários, sendo 19 deles membros da UE - 25. Tornaram-se assim partes activas e de pleno direito da Convenção, participando nesta qualidade nas Conferências das Partes, durante as quais são tomadas decisões no sentido da implementação de diversos aspectos, bem como nas Reuniões de Grupos de Trabalho constituídos para a discussão de questões específicas (Registos de Emissão e Transferência de Poluentes, Organismos Geneticamente Modificados, Acesso à Justiça, Instrumentos de Informação Electrónica, entre outros).

<sup>272</sup> **Directiva 2006/113/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, *relativa à qualidade exigida das águas conquícolas* in JO L 376 de 27/12/2006.

<sup>273</sup> **Directiva 2006/44/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, *relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes* in JO L 264 de 25/09/2006.

<sup>274</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana* de 12 de Julho de 1988, Proc. N.º **322/86**. Colect. 1988.

<sup>275</sup> Acórdão *Reino de Espanha contra Conselho da União Europeia* de 8 de Novembro de 2007, Proc. N.º **C – 141/05**. Colect. 2007. Em especial os pontos 46 a 48.

Ambas serão revogadas em Dezembro de 2013.

Quanto à água potável também temos de fazer referência a dois diplomas: a Directiva 75/440/CEE<sup>276</sup> relativa às águas superficiais destinadas à produção de água potável e a Directiva 98/83/CEE<sup>277</sup> relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano.

A directiva 75/440/CEE foi revogada pela Directiva Quadro da Água em Dezembro de 2007, de acordo com os artigos 7.º e 22.º deste último diploma. A directiva 98/83/CEE mostra sinais de influência do princípio da subsidiariedade quando se foca na observância dos parâmetros de qualidade e saúde, deixando aos Estados – Membros com margem discricionária para adicionar outros parâmetros que achem necessários<sup>278</sup>.

Outra directiva importante nesta matéria é a Directiva 91/271/CEE<sup>279</sup> referente ao tratamento de águas residuais urbanas assim como águas residuais de algumas atividades industriais<sup>280</sup>. Todas as áreas residenciais devem ser guarnecidas de sistemas de tratamento de águas residuais e que a implementação destes sistemas deve estar ligada aos equivalentes populacionais bem como à existência de “áreas sensíveis”, que são identificáveis através de vários critérios entre outros a propensão de eutrofização<sup>281</sup>.

Os Estados – Membros não têm de identificar quais são as suas “áreas sensíveis” se as medidas relativas a estas forem implementadas ao longo de todo o seu território, devem, contudo, os Estados – Membros reconhecer a existências destas áreas fora do seu território, cujos efeitos nocivos muitas vezes se reflete no seu território.

A directiva também requer que os Estados – Membros levem a cabo monitorizações constantes assim como a elaboração de relatórios.

---

<sup>276</sup> **Directiva 75/440/CEE** do Conselho, de 16 de Junho de 1975, *relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados – Membros* in JO L 194 de 25/07/1975.

<sup>277</sup> **Directiva 98/83/CE** do Conselho de 3 de Novembro de 1998, *relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano* in JO L 330 de 05/12/1998.

<sup>278</sup> Cfr. acórdão *Pretura unificata di Torino* de 22 de Setembro de 1988, Proc. N.º **C – 228/87**. Colect. 1988.

Cfr. também acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte* de 25 de Novembro de 1992, Proc. N.º **C – 337/89**. Colect. 1992.

<sup>279</sup> **Directiva 91/271/CEE** do Conselho, de 21 de Maio de 1991, *relativa ao tratamento de águas residuais urbanas* in JO L 135 de 30/05/1991.

<sup>280</sup> Cfr. a relação existente entre esta directiva e a Directiva Quadro da Água assim como o Acórdão *Thames Water Utilities* de 10 de Maio de 2007, Proc. N.º **C – 252/05**. Colect. 2007.

<sup>281</sup> Eutrofização é definida, *inter alia*, no artigo 2.º, ponto 11 da **Directiva 91/271/CEE** como “o enriquecimento do meio aquático com nutrientes, sobretudo compostos de azoto e/ou fósforo, que provoque o crescimento acelerado de algas e algumas formas superiores de plantas aquáticas, perturbando o equilíbrio biológico e a qualidade das águas em causa”. O conceito é explorado em vários acórdãos entre os quais o acórdão *Comissão Europeia contra Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte* de 10 de Dezembro de 2009, Proc. **C – 390/07**. Colect. 2009.

## G) A Directiva Nitratos

### A Directiva Dióxido de Titânio

A modernização dos métodos de agricultura, assim como a intensificação desta atividade causam muitos problemas ambientais. Dois dos problemas mais marcantes são a utilização de estrume animal como fertilizante provocando a poluição predominante das águas subterrâneas e o uso de fertilizantes que contêm nitratos<sup>282</sup>. Este último problema é uma das maiores/principais causas de poluição de origens difusas que afeta as águas europeias. Assim a Directiva 91/676/CEE<sup>283</sup> requereu aos Estados – Membros que identificassem as águas afetadas ou susceptíveis de serem afetadas pela contaminação de nitratos.

Os Estados – Membros devem também designar as zonas vulneráveis<sup>284</sup> e assim que as mesmas estejam designadas, serão aplicados programas que consistem na implementação de limites quantitativos de determinadas substâncias tais como a aplicação de estrume.

Fora das zonas vulneráveis, vigora a regra geral do artigo 4.º, devendo os Estados – Membros aplicar um “código de boas práticas agrícolas” a ser implementado pelos agricultores, voluntariamente, antes de 1993.

Outra substância muito nefasta ao ambiente e alvo de regulação por parte dos organismos europeus é o dióxido de titânio. Este encontra – se nos objetos mais quotidianos como a pasta dos dentes, tintas, logo entra na rede de águas europeias constantemente. Por esta razão a União Europeia começou a ter necessidade de a regular desde 1978, impondo medidas às indústrias que utilizam esta substância.

A Directiva 78/176/CEE<sup>285</sup> estabelece metas gerais para a prevenção e redução dos resíduos originados pela indústria do dióxido de titânio. Assim, os Estados – Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que os resíduos são eliminados sem prejudicar o meio – ambiente, a saúde humana, em geral, e numa perspectiva mais particular, sem riscos de

---

<sup>282</sup> Cfr. **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as Medidas tomadas nos termos da Directiva 91/676/CEE do Conselho relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola*, **COM (1997) 473 final** de 01/10/1997.

Cfr. também **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as Medidas tomadas nos termos da Directiva 91/676/CEE do Conselho relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola*, **COM (1998) 16 final** de 20/01/1998.

<sup>283</sup> **Directiva 91/676/CEE** do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, *relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola* in *JO L 375 de 31/12/1991*.

<sup>284</sup> Cfr. Artigo 2.º alínea k) da **directiva 91/676/CEE** assim como o artigo 3.º, número 2.

<sup>285</sup> **Directiva 78/176/CEE** do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1978, *relativa aos detritos provenientes da indústria do dióxido de titânio* in *JO L 54 de 25/02/1978*.

contaminar a água, os solos, plantas e animais assim como não provocar a deterioração das paisagens e áreas protegidas.

Devem promover a reciclagem e reutilização dos resíduos e exigir autorizações adequadas para o depósito dos referidos resíduos. Quanto ao estabelecimento de novas unidades industriais, devem ser alvo de prévia autorização, precedida de um estudo do impacto ambiental. A directiva contém inúmeros requisitos de monitorização que são mais especificados pela Directiva 82/883/CEE<sup>286</sup>.

Até Dezembro de 1992, o Conselho não foi capaz de introduzir medidas de harmonização previstas no artigo 9.º da directiva, até à introdução da Directiva 92/112/CEE<sup>287</sup>. Se não fosse pelo acórdão TiO<sub>2</sub><sup>288</sup> que anulava a Directiva 89/428/CEE<sup>289</sup> pois esta tinha sido adotada devido a uma base legal inadequada, estas medidas teriam sido adoptadas três anos mais cedo. Acresce que a Directiva 92/112/CEE é virtualmente idêntica à directiva que foi revogada.

Tal como noutras temáticas, os Estados – Membros podem adoptar medidas mais restritas e exigentes do que o diploma estipula. Finalmente, esta directiva será revogada pela Directiva das Emissões Industriais<sup>290</sup> a partir de 7 de Janeiro de 2014.

## H) A Protecção do Ambiente Marítimo

A protecção do ambiente marítimo tem lugar pela aplicação de três grupos de regras.

Primeiramente, existem regras relativas à prevenção de acidentes marítimos e para remediar as consequências da ocorrência destes mesmos acidentes.

Em segundo lugar, a União Europeia tem a sua estratégia temática marítima própria, que funcionará como o estabelecimento de medidas previstas em tratados internacionais. E finalmente, parte das políticas de pescas da UE preveem medidas de protecção do ambiente marítimo.

---

<sup>286</sup> **Directiva 82/883/CEE** do Conselho, de 3 de Dezembro de 1982, *relativa às modalidades de vigilância e de controlo dos meios afectados por descargas provenientes da indústria de dióxido de titânio* in JO L 378 de 31/12/1982.

<sup>287</sup> **Directiva 92/112/CEE** do Conselho, de 15 de Dezembro de 1992, *que estabelece as regras de harmonização dos programas de redução da poluição causada por resíduos da indústria do dióxido de titânio tendo em vista a sua eliminação* in JO L 409 de 31/12/1992.

<sup>288</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Conselho das Comunidades Europeias* de 11 de Junho de 1991, Proc. N.º C – 300/89. Colect.1991.

<sup>289</sup> **Directiva 89/428/CEE** do Conselho de 21 de Junho de 1989 *que estabelece as regras de harmonização dos programas de redução, tendo em vista a sua eliminação, da poluição causada por resíduos provenientes da indústria do dióxido de titânio* in JO L 201 de 14/07/1989.

<sup>290</sup> **Directiva 2010/75/UE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, *relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição)* in JO L 334 de 17/12/2010.



Quanto ao primeiro ponto, a política internacional referente à prevenção dos acidentes marítimos e dos problemas inerentes aos mesmos encontra – se corporizada nas *Resoluções da IMO*<sup>291</sup> e da *Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar*<sup>292</sup> e da *Convenção MARPOL*<sup>293</sup>. As primeiras regras da UE podem ser encontradas na Directiva 79/116/CEE<sup>294</sup> que estabelece os requisitos mínimos para a circulação de petroleiros nos portos europeus. Esta veio a ser substituída pela Directiva 93/75/CEE<sup>295</sup> que por sua vez mais tarde foi substituída pela Directiva 2002/59/CE<sup>296</sup>. Esta última estabelece os requisitos mínimos para as viagens de veículos marítimos nos portos da UE contendo mercadorias perigosas ou poluentes. Também a Directiva 95/21/CE<sup>297</sup> contém regras para que os Estados controlem esses veículos marítimos e previnam a poluição.

Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1406/2002 é instituída Agência Europeia da Segurança Marítima que é co – responsável pela monitorização de muitas das regras de segurança marítima. No seguimento do desastre ambiental do cargueiro Erika<sup>298</sup>, a Agência ficou também encarregue do controlo da poluição. Ainda neste ponto temos de fazer referência à

---

<sup>291</sup> Internacional Maritime Organization, doravante designada apenas de IMO. Sítio oficial em: [www.imo.org](http://www.imo.org).

<sup>292</sup> A **Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar** (em inglês, Safety of Life at Sea – SOLAS - International Convention for the Safety of Life at Sea). É o mais importante tratado sobre a segurança da marinha mercante. A Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar tem por propósito estabelecer os padrões mínimos para a construção de navios, para a dotação de equipamentos de segurança e protecção, para os procedimentos de emergência e para as inspecções e emissão de certificados.

A Convenção SOLAS 1974 foi emendada pelo Protocolo SOLAS 1988 para introdução do Sistema Harmonizado de Vistoria e Certificação (HSSC), passando a ser conhecida desde então como SOLAS 1974/1988.

A primeira versão da SOLAS foi assinada em 1914, consequência direta do acidente com o Titanic. Em 1928 foi adotada a segunda emenda da convenção, em 1948 a terceira e em 1965 a quarta.

Hoje o SOLAS data de 1975, ano em que foi profundamente revista.

<sup>293</sup> A **Convenção MARPOL** foi assinada no dia 17 de Fevereiro 1973 e modificada pelo Protocolo de 1978.

Marpol 73/78 é a mais importante convenção ambiental marítima. Foi projetado para minimizar a poluição dos mares e tem como objectivo: preservar o ambiente marinho pela eliminação completa de poluição por óleo e outras substâncias prejudiciais, bem como, minimizar as consequências nefastas de descargas acidentais de tais substâncias.

Cfr. a nível da UE, **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão – Uma política comum de segurança marítima*, **COM (1993) 66 final** de 24/02/1993.

<sup>294</sup> **Directiva 79/116/CEE** do Conselho de 21 de Dezembro de 1978, *relativa às condições mínimas exigidas a certos navios-tanques que entrem nos portos marítimos da Comunidade ou deles saiam* in JO L 33 de 08/02/1979.

<sup>295</sup> **Directiva 93/75/CEE** do Conselho, de 13 de Setembro de 1993, *relativa às condições mínimas exigidas aos navios com destino aos portos marítimos da Comunidade ou que deles saiam transportando mercadorias perigosas ou poluentes* in JO L 247 de 05/10/1993.

<sup>296</sup> **Directiva 2002/59/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002, *relativa à instituição de um sistema comunitário de acompanhamento e de informação do tráfego de navios e que revoga a Directiva 93/75/CEE do Conselho* in JO L 208 de 05/08/2002.

<sup>297</sup> **Directiva 95/21/CE** do Conselho, de 19 de Junho de 1995, *relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob jurisdição dos Estados-Membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios* in JO L 157 de 07/07/1995.

<sup>298</sup> O cargueiro Erika naufraga, pois não aguentou as consequências de uma tempestade, e derrama cerca de 15 mil toneladas de petróleo que atingem a costa atlântica de França.

Decisão do Conselho<sup>299</sup> que institui o Instrumento Financeiro para a Protecção Civil que cobre, *inter alia*, os casos de poluição marítima accidental.

Quanto à poluição deliberada causada pelos navios, a Directiva 2005/35/CE<sup>300</sup> e a Decisão – Quadro 2005/667/JAI<sup>301</sup> consideram uma violação do seu conteúdo qualquer descarga de substância poluente de navios quer em águas internas, águas territoriais, estreitos internacionais ou ainda na Zona Económica Exclusiva<sup>302</sup>, quando essa descarga foi efetuada de modo intencional, dolosamente ou por negligência grosseira, de acordo com o artigo 3.º, número 1 e artigo 4.º. Além disso, estas descargas são consideradas crimes de acordo com a Decisão – Quadro.

A estratégia europeia para a conservação e protecção do ambiente marítimo que resulta do sexto programa de acção ambiental referido *supra*<sup>303</sup>, e prevê uma integração progressiva das iniciativas de protecção marítima já referidas<sup>304</sup>. Além disso, a Directiva – Quadro sobre a Estratégia Marítima<sup>305</sup> foi adotada aplicando, essencialmente, a metodologia da Directiva – Quadro da Água relativamente à protecção do ambiente marítimo. No ano de 2010, foi publicada uma decisão<sup>306</sup> sobre os critérios e metodologia para determinar o bom estado ambiental das águas marinhas.

---

<sup>299</sup> **Decisão 2007/162/CE** do Conselho, de 5 de Março de 2007, *que institui um Instrumento Financeiro para a Protecção Civil*.

<sup>300</sup> **Directiva 2005/35/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, *relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções* in JO L 255 de 30/09/2005.

<sup>301</sup> **Decisão - Quadro 2005/667/JAI** do Conselho, de 12 de Julho de 2005, *destinada a reforçar o quadro penal para a repressão da poluição por navios*.

Cfr. ainda *acórdão Comissão das Comunidades Europeias contra Conselho da União Europeia* de 23 de Outubro de 2007, Proc. N.º **C - 440/05**. Colect. 2007.

<sup>302</sup> Doravante designada apenas por ZEE.

De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, os países costeiros têm direito a declarar uma **zona económica exclusiva (ZEE)** de espaço marítimo para além das suas águas territoriais, na qual têm prerrogativas na utilização dos recursos, tanto vivos como não-vivos, e responsabilidade na sua gestão.

A ZEE é delimitada, em princípio, por uma linha situada a 200 milhas marítimas da costa, mas pode ter uma extensão maior, de acordo com a plataforma continental. A ZEE separa as águas nacionais das águas internacionais.

<sup>303</sup> Capítulo 2, Secção 6.

<sup>304</sup> **COMISSÃO, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Estratégia temática para a protecção e conservação do meio marinho, COM (2005) 504 final** de 24/10/2005.

<sup>305</sup> **Directiva 2008/56/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 2008, *que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho (Directiva-Quadro Estratégia Marinha)* in JO L 164 de 25/06/2008.

<sup>306</sup> **Decisão 2010/477/UE** da Comissão, de 1 de Setembro de 2010, *relativa aos critérios e às normas metodológicas de avaliação do bom estado ambiental das águas marinhas*.



## Parte II

### O Direito Europeu dos Contratos Públicos e a Inserção de Políticas Ambientais



## Nota Introdutória

A Administração Pública e outros entes públicos têm de recorrer ao mercado para celebrar contratos de fornecimento de bens e serviços assim como de empreitadas de obras públicas, com o intuito de cumprir as funções públicas que lhe estão atribuídas e satisfazer as suas próprias necessidades de funcionamento.

O regime da contratação pública almeja que os entes públicos realizem estas operações atendendo a critérios de eficiência dos recursos financeiros disponíveis, garantindo, ao mesmo tempo, a livre concorrência entre operadores económicos. Com base nesta premissa, a contratação pública pode contribuir de modo premente para a realização de objectivos das políticas públicas, não como um fim em si mesmo, mas como uma ferramenta facilitadora para a integração de outras políticas de interesse geral como a estabilidade laboral, inclusão social e a política para o meio ambiente.

A contratação pública continua a evoluir de dia para dia, tanto a nível conceptual como organizacional. Esta evolução acelerou durante os anos 90, com os governos a sofrerem pressões a todos os níveis, no sentido de fazerem mais, com um dispêndio menor. As entidades governamentais de países, mesmo dos considerados “mais ricos”, estão, cada vez mais, a debater-se com questões orçamentais e a conseqüente necessidade de reduzir gastos orçamentais em várias áreas, e nomeadamente na área da contratação pública. Assim, no que respeita à contratação pública, aumenta a necessidade de transparência bem como as preocupações com questões de eficiência, eficácia e igualdade de tratamento e não discriminação.

Adicionalmente, os profissionais que lidam com a contratação pública estão cada vez mais atentos às alterações climáticas e outras questões ambientais que suscitam o surgimento de novas tecnologias, aumentando a margem de escolha no âmbito dos procedimentos de adjudicação assim como a complexidade das trocas a nível regional e internacional. A nível político, os contratos públicos surgem cada vez mais como uma ferramenta para atingir outros objectivos sócio – económicos e ambientais, sendo esta a orientação maioritária europeia.

A contratação pública foi evoluindo ao longo dos anos, tornou-se complexa, pois deixou de se referir apenas à aquisição de bens ou serviços, ou à contratação de empreitadas de obras públicas para se revestir de outros objectivos bem mais complexos que o seu objectivo primário.

As novas políticas referentes à contratação pública têm de balancear a tensão dinâmica existente entre os objectivos sócio – económicos e os interesses económicos nacionais assim como a competição global respeitando os tratados europeus, as exigências de equidade, transparência e igualdade, mas mantendo o foco na maximização da competitividade e recorrendo à utilização das novas tecnologias para aumentar a eficiência da própria contratação, incluindo a contratação pública electrónica (ou e – procurement).

Este aumento exponencial da importância da contratação pública, e das políticas que lhe podem estar subjacentes, explica-se pelo facto de as autoridades públicas constituírem os maiores consumidores europeus, estimando-se que o mercado impulsionado por entidades adjudicantes em toda a União Europeia representa mais de 20% do PIB europeu (valor similar ao Produto Interno Bruto alemão). Utilizando o seu poder de compra, podem escolher bens e serviços ou contratar empreitadas cujo impacto ambiental é menor e contribuem decisivamente para um desenvolvimento e produção “verdes”.

A contratação pública “verde” influencia directamente o mercado, e através da sua promoção, as autoridades públicas influenciam/controlam a maior parte do mercado (por exemplo, no sector dos transportes públicos, serviços de saúde, educação e das indústrias), o desenvolvimento de novas tecnologias e produtos amigos do ambiente. Em alguns sectores, as entidades adjudicantes e suas decisões têm um impacto considerável. Os benefícios associados aos contratos públicos ecológicos não se limitam só ao ambiente, alastrando – se a áreas como a saúde, a economia e até benefícios políticos.

Assim, nesta segunda parte, iremos tratar num primeiro capítulo de iniciar o estudo da temática efectiva da contratação pública partindo com uma breve evolução histórica, com o intuito de compreender as fases evolutivas da contratação pública “ecológica” ou “verde” e a sua evolução dentro da evolução do regime da própria contratação pública, como surgiu e em que contexto. Partindo para um segundo capítulo onde iremos explorar de forma mais detalhada a fase inicial desta evolução desde a Comunicação da Comissão de 2001, a sua relação com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, até ao Livro Verde da Comissão de 2011.

No final, pretendemos que fique claro o papel da “nova contratação pública verde” no contexto do mercado interno europeu na actualidade, o modo como as políticas ambientais aliadas às políticas da contratação pública marcam o palco sócio – económico e político actual, a posição do Tribunal de Justiça patente na sua jurisprudência e reflexos nas políticas dos vários Estados – Membros referentes ao chamado GPP – “*Green Public Procurement*”.

## Capítulo I. O Direito Europeu dos Contratos Públicos: breve evolução histórica.

Neste capítulo pretendemos expor uma breve evolução histórica da contratação pública europeia, desde as primeiras manifestações legislativas comunitárias reguladoras dos contratos públicos até aos dias de hoje, servindo este capítulo com uma introdução aos subsequentes nos quais iremos cruzar os diferentes marcos históricos da contratação pública com a introdução progressiva de políticas ambientais nesta área.

### A. Programas Gerais

A 18 de Dezembro de 1961, surgem as primeiras disposições europeias em matéria de contratos públicos, os chamados *Programas Gerais*<sup>307</sup> onde se estabeleciam disposições e premissas principais que constituem a génese da disciplina que viria a regular a contratação pública europeia.

A par destas disposições, o Conselho publica uma declaração onde se enunciavam princípios determinantes para a elaboração de um regime jurídico, tendo como objectivo a efectiva abertura dos contratos públicos no seio do mercado comum, com respeito pela igualdade e liberdades europeias. Apesar de no Tratado, não existir qualquer referência relativa a esta matéria, as instituições europeias chegaram rapidamente à conclusão da importância dos contratos públicos no mercado comum, reconhecendo, de igual modo, a necessidade da existência de uma disciplina específica.

### B. Directivas de “Liberalização”

Em 1969, são aprovadas as chamadas “*Directivas de “Liberalização”*”<sup>308</sup>, iniciando o longo e complexo processo legislativo de elaboração de um regime específico para os contratos públicos europeus. A primeira data de 17 de Dezembro de 1969, Directiva 70/32/CEE<sup>309</sup> e a segunda de 26 de Julho de 1971, Directiva 71/304/CEE<sup>310</sup>, e vigoraram apenas num período transitório,

---

<sup>307</sup> Ver Cláudia VIANA, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, em especial págs. 303 – 308.

<sup>308</sup> Estas visavam acabar com as discriminações e possibilitando o pleno alcance das liberdades comunitárias, daí a sua designação de Directivas de Liberalização ou de “Integração Negativa”.

Ver Cláudia VIANA, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, em especial págs. 309 – 312.

<sup>309</sup> Publicada in JO L de 19/01/1970.

<sup>310</sup> Publicada in JO L 185, de 16/08/1971.



findo o qual, vigoraram as disposições do Tratado. Formalmente, nunca foram revogadas, contudo, actualmente, a sua utilidade se reduz a mera interpretação dos diplomas subsequentes.

### C. Directivas de Coordenação

A 26 de Julho de 1971 é publicada a Directiva 71/305/CEE<sup>311</sup>, sobre a coordenação dos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos de obras; e a 21 de Dezembro de 1976, é publicada a Directiva 77/62/CEE<sup>312</sup> relativa à coordenação de procedimentos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimentos. São as chamadas “Directivas de Coordenação”<sup>313</sup>, e constituem o nascimento formal do direito europeu da contratação pública, comum a todos os Estados – Membros. Estas directivas surgem, no fundo, no seguimento dos objectivos traçados na Declaração do Conselho de 1961, e apesar de habitualmente se diferenciar duas etapas evolutivas, sendo a primeira a de liberalização e a segunda é a coordenação, a verdade é que esta segunda etapa já havia sido prevista em 1961.

E, o facto de em 1971, terem sido aprovadas duas directivas, uma que visava a “liberalização” e a outra visava a “coordenação”, podemos concluir que estes objectivos foram previstos para se complementarem. Tratando-se apenas duas vias distintas para se alcançar um resultado pleno. E atendendo a que o objectivo das autoridades europeias era harmonizar dos procedimentos pré-contratuais, através da coexistência de normas nacionais e europeias, o modelo adoptado para atingir esta finalidade assenta na regulação diferenciada atendendo ao objecto contratual, opção que só foi posta de parte aquando das Directivas de 2004.

As Directivas 71/305/CEE e 77/62/CEE preconizavam três aspectos essenciais, desde logo, a promoção de uma publicidade comunitária (promotora de uma concorrência efectiva entre os agentes económicos europeus), a proibição de especificações técnicas nacionais discriminatórias<sup>314</sup>, e finalmente, o estabelecimento de critérios objectivos de participação e adjudicação dos contratos públicos<sup>315</sup>.

---

<sup>311</sup> Publicada in JO L 185, de 16/08/1971.

<sup>312</sup> Publicada in JO L 13, de 15/01/1977.

<sup>313</sup> Ver Cláudia VIANA, op. cit., em especial págs. 313 – 328.

<sup>314</sup> Cfr. Arts. 12.º a 18.º da Directiva 71/305/CEE e arts. 9.º a 16.º e Anexo III da Directiva 77/62/CEE.

<sup>315</sup> Cfr. Arts. 10.º a 11.º e Anexo II da Directiva 71/305/CEE e arts. 7.º e 8.º e Anexo II da Directiva 77/62/CEE.

A nível procedimental, estavam previstos apenas dois procedimentos, pelo que as entidades adjudicantes ou optavam pelo concurso público<sup>316</sup> (sendo possível a qualquer fornecedor/empregador interessado apresentar a sua proposta), ou optavam pelo concurso limitado<sup>317</sup> (as propostas apresentadas restringem-se a fornecedores/empregadores convidados pela entidade adjudicante, de entre todos os que, na sequência da publicação do anúncio, apresentaram candidaturas). Excepcionalmente, admitia-se a contratação directa, admissível apenas em casos taxativamente previstos<sup>318</sup>, sem que tivesse existido prévia publicação de anúncio. Relativamente à seleção de fornecedores e empregadores, esta era feita com base em critérios objectivos (e não subjectivos de acordo com estipulações da entidade adjudicante) garantindo que os operadores económicos fossem tratados em igualdade de circunstâncias (igualdade de tratamento entre operadores económicos), de acordo com a sua habilitação profissional, capacidade técnica e económico-financeira<sup>319</sup>. As directivas regulavam ainda a questão da inscrição do registo profissional ou comercial do país onde se encontra estabelecido o operador económico<sup>320</sup>.

Relativamente aos critérios adjudicativos, as directivas admitiam a opção por um de dois critérios: critério do preço mais baixo e critério da proposta economicamente mais vantajosa<sup>321</sup>, sendo este último utilizado com bastante cuidado por forma a limitar a “liberdade” das entidades adjudicantes.

Estes diplomas consistiram num enorme contributo legislativo no sentido da modernização das políticas de contratação pública europeia, sendo as regras aí plasmadas de aplicação obrigatória nos Estados – Membros (após acto de transposição), regulando aspectos essenciais dos procedimentos de formação dos contratos até à sua adjudicação. Contudo, o balanço final em relação à sua eficácia foi nulo, pois a generalidade dos Estados – Membros ficou em situação de incumprimento<sup>322</sup> das disposições resultante da não transposição, transposição incorrecta ou mesmo não aplicação das mesmas<sup>323</sup>. A atitude dos Estados – Membros face aos

---

<sup>316</sup>Cfr. Art. 15.º da Directiva 71/305/CEE e art. 12.º da Directiva 77/62/CEE. Sendo este procedimento passível de decorrer sob a forma acelerada.

<sup>317</sup> Cfr. Art. 5.º da Directiva 71/305/CEE e art. 4.º da Directiva 77/62/CEE.

<sup>318</sup> Cfr. Art. 9.º da Directiva 71/305/CEE e art. 6.º da Directiva 77/62/CEE.

<sup>319</sup> Cfr. Arts. 23.º a 26.º da Directiva 71/305/CEE e arts. 20.º, 22.º e 23.º da Directiva 77/62/CEE.

<sup>320</sup> Cfr. Art. 24.º da Directiva 71/305/CEE e art. 21.º da Directiva 77/62/CEE.

<sup>321</sup> Cfr. Art. 29.º da Directiva 71/305/CEE e art. 25.º da Directiva 77/62/CEE.

<sup>322</sup> Neste sentido, **COMISSÃO** in *Comunicação ao Conselho: Contratos Públicos realizados por entidades públicas para a aquisição de obras, materiais e serviços na Comunidade*, **COM (86) 375 final**, de 10/02/1987.

<sup>323</sup> Idem.

Cfr. ainda, **COMISSÃO**, *Comunicação ao Conselho sobre os Contratos Públicos*, **COM (84) 717 final**, de 11/12/1984 (não disponível em versão portuguesa).

diplomas de liberalização dos contratos públicos, traduzida em políticas arraigadas proteccionistas privilegiando as empresas nacionais<sup>324</sup>, promovendo contínuas dificuldades na concretização do mercado único, perante um cenário de recessão económica levou a um marasmo no processo de unificação europeu<sup>325</sup>.

As directivas padeciam de várias limitações, desde logo limitações técnicas no regime da publicidade, no âmbito objectivo e subjectivo de aplicação das mesmas, transparência e informação nos procedimentos, existência de importantes sectores excluídos do seu âmbito de aplicação (sectores dos transportes, água, energia e telecomunicações) e falta de regulamentação dos contratos de serviços. Acrescia, o facto de não existirem mecanismos de controlo do cumprimento das mesmas e de mecanismos da tutela para operadores económicos lesados num procedimento de contratação pública.

#### D. O Livro Branco e o Acto Único Europeu

Na década de 80, a construção europeia presencia dois passos fulcrais, a aprovação do Livro Branco de 1985<sup>326</sup> e a entrada em vigor, a 1 de Julho de 1987, do Acto Único Europeu (AUE)<sup>327</sup>.

O Livro Branco pretendia consolidar as condições para a criação do mercado interno europeu, a 31 de Dezembro de 1992, e o Acto Único Europeu pretendia o relançamento do processo de construção europeia com vista a concluir a realização do mercado interno, cuja execução se previa difícil com base nos tratados existentes, nomeadamente devido ao processo

---

<sup>324</sup> Os números revelavam que os contratos públicos adjudicados a empresas não nacionais representavam apenas 0,14 do PIB. Ver ainda sobre esta atitude proteccionistas dos Estados – Membros, C. Viana, op. cit., Parte I, Capítulo I e II.

<sup>325</sup> Cfr. **COMISSÃO**, *Comunicação ao Conselho: Contratos Públicos realizados por entidades públicas...*, cit., de 1986.

<sup>326</sup> Cfr. **COMISSÃO**, Livro Branco: *A Realização do Mercado Interno*, **COM (85) 310 final**, de 09/09/1985.

<sup>327</sup> O Acto Único Europeu, assinado no Luxemburgo em 17 de Fevereiro de 1986 por nove Estados - Membros e, em 28 de Fevereiro de 1986, pela Dinamarca, Itália e Grécia, constitui a primeira alteração de grande envergadura do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE). Entrou em vigor em 1 de Julho de 1987 e foi publicado em JO L 169 de 29.6.1987.

As principais etapas que conduziram à sua assinatura foram as seguintes:

▪ **Declaração Solene de Estugarda de 19 de Junho de 1983**: documento, elaborado com base nos planos dos Ministros dos Negócios Estrangeiros alemão e italiano. Foi acompanhado de declarações dos Estados-Membros sobre os objectivos a alcançar em termos de relações interinstitucionais, de competências comunitárias e de cooperação política. Os Chefes de Estado e de Governo comprometem-se a reexaminar os progressos registados nestes domínios e a decidir se se justificava incorporá-los num Tratado da União Europeia.

▪ **Projecto de Tratado que institui a União Europeia**: por iniciativa do deputado italiano Altiero Spinelli, é criada a Comissão Parlamentar dos Assuntos Institucionais com o fito de elaborar um tratado que substitua as Comunidades existentes por uma União Europeia. O Parlamento Europeu adoptou o projecto de Tratado em 14 de Fevereiro de 1984.

▪ **Conselho Europeu de Fontainebleau de 25 - 26 de Junho de 1984**: com base no projecto de Tratado do Parlamento, as questões institucionais são analisadas por um comité "ad hoc" composto por representantes pessoais dos Chefes de Estados e de Governo e presidido pelo senador irlandês Dooge. O relatório do Comité Dooge insta o Conselho Europeu a convocar uma Conferência Intergovernamental para negociar o Tratado da União Europeia.

▪ **Livro Branco de 1985 sobre o mercado interno**: a Comissão, por iniciativa do seu presidente, Jacques Delors, publicou um Livro Branco em que identifica 279 medidas legislativas necessárias para que se realizasse o mercado interno, propondo um calendário e a data-limite de 31 de Dezembro de 1992 para a realização desse objectivo.

Por último, o Conselho Europeu de Milão, de 28 e 29 de Junho de 1985, propôs a convocação de uma Conferência Intergovernamental (CIG) que foi iniciada sob a presidência luxemburguesa, em 9 de Setembro de 1985, e encerrada em Haia, em 28 de Fevereiro de 1986.

de tomada de decisão a nível do Conselho, requerendo-se a unanimidade para a harmonização legislativa. Daí que a Conferência Intergovernamental, que conduziu ao Acto Único Europeu, dispunha de um duplo mandato (concluir um tratado em matéria de política externa e segurança comum e alterar o Tratado CEE, nomeadamente a nível do processo de tomada de decisão do Conselho, das competências da Comissão, dos poderes do Parlamento Europeu, e do alargamento das competências das Comunidades). O Acto Único Europeu é composto por um preâmbulo e por quatro títulos<sup>328</sup> e incluía uma série de declarações adoptadas pela Conferência, no preâmbulo estão apresentados os objectivos fundamentais do tratado e expressa a vontade dos Estados - Membros de transformarem as suas relações com vista à criação de uma União Europeia.

Também agrupou disposições comuns à cooperação em matéria de política estrangeira e às Comunidades Europeias, destacando, de igual modo, dois objectivos da revisão dos tratados, ou seja, promover a melhoria da situação económico - social, através de políticas comuns, com o intuito de atingir novos objectivos e garantir um melhor funcionamento das “Comunidades”.

Com a finalidade de realizar do mercado interno, o Acto Único previa um aumento do número de casos em que o Conselho pode deliberar por maioria qualificada e não por unanimidade, facilitando-se, assim, a tomada de decisões, evitando bloqueios inerentes à procura de obtenção de um acordo unânime por parte de todos os Estados-Membros. A unanimidade deixou de ser necessária para as medidas com vista ao estabelecimento do mercado interno, exceptuando-se as medidas relativas à fiscalidade, à livre circulação das pessoas e aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados.

O Acto Único Europeu institui o Conselho Europeu, oficializando as conferências ou cimeiras dos Chefes de Estado e de Governo, contudo, não especificou as competências desse órgão. O Conselho Europeu não tem poderes de decisão, nem poderes de coacção em relação às outras instituições. Quanto ao Parlamento Europeu e seus poderes, estes foram reforçados pela exigência de um parecer favorável do Parlamento aquando da conclusão de um acordo de associação. Além disso, o Acto Único Europeu institui o procedimento de cooperação, que reforça a posição do Parlamento Europeu no diálogo interinstitucional conferindo-lhe a possibilidade de uma segunda leitura da legislação proposta, continuando o seu âmbito de

---

<sup>328</sup> O Título I prevê as disposições comuns à cooperação política e às Comunidades Europeias. O Título II é consagrado às alterações dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e o Título III abrange a cooperação europeia em matéria de política externa. O Título IV inclui as disposições gerais e finais.

aplicação a restringir-se aos casos em que o Conselho delibera por maioria qualificada, com excepção do domínio ambiental. Também esclareceu as disposições vigentes relativas aos poderes de execução (o artigo 10º altera o artigo 145º do Tratado CEE ao prever, como regra geral, que o Conselho atribua à Comissão as competências de execução dos actos), contudo, em casos específicos o Conselho pode reservar-se o direito de exercer essas competências. Mais, estabeleceu as bases que tornam possível a criação do Tribunal de Primeira Instância (TPI), podendo todos os processos ser transferidos para esse tribunal, excepto os processos a título prejudicial introduzidos pelos Estados-Membros ou pelas instituições e as questões prejudiciais.

O artigo 8º- A define muito claramente o seu objectivo, de "estabelecer progressivamente o mercado interno durante um período que termina em 31 de Dezembro de 1992". O mercado interno foi definido como "um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado". Relativamente à capacidade monetária, não permite a aplicação de uma nova política, embora inclua disposições sobre essa capacidade. A convergência das políticas económicas e monetárias já é contemplada no âmbito das competências existentes. Quanto à política social era regida pelo Tratado CEE, embora o Acto Único Europeu tenha introduzido dois novos artigos nesse domínio. O artigo 118º- A do Tratado CE autoriza o Conselho, deliberando por maioria qualificada no âmbito do procedimento de cooperação, a adoptar as prescrições mínimas para melhorar as condições laborais, e a segurança e saúde no trabalho. Nos termos do artigo 118º- B do Tratado CE, cabe à Comissão desenvolver o diálogo social a nível europeu, prevendo uma política comunitária de coesão económica e social que equilibre os efeitos da realização do mercado interno nos Estados-Membros menos desenvolvidos e de atenuar as discrepâncias de desenvolvimento entre as regiões. A intervenção comunitária faz-se através do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

O artigo 130º- F do Tratado CE previa o reforço das bases científicas e tecnológicas da indústria comunitária e fomento do desenvolvimento da sua capacidade concorrencial internacional. Para o efeito, o Acto Único Europeu prevê a aplicação de programas - quadro plurianuais adoptados pelo Conselho por unanimidade. Quanto à questão ambiental, para além das disposições previstas no Tratado de Roma, o Acto Único Europeu previa três artigos novos (artigos 130º-R, 130º-S e 130º-T do Tratado CE) que admitem à Comunidade preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente cooperando para a protecção da saúde das pessoas e

assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais. A Comunidade só intervém em matéria de ambiente quando essa acção puder ser melhor realizada a nível comunitário do que a nível dos Estados-Membros (subsidiariedade). O artigo 30º prevê que os Estados - Membros se invistam na formulação e aplicação de uma política externa europeia comum, assumindo o compromisso de se consultarem mutuamente sobre qualquer questão de política externa que possa ter interesse para a segurança dos Estados-Membros. Neste domínio, a presidência do Conselho é responsável pela iniciativa, coordenação e representação dos Estados-Membros junto dos países terceiros.

A título conclusivo, o Acto Único Europeu permitiu a transformação do mercado comum num mercado único, em 1 de Janeiro de 1993, a criação de novas competências comunitárias e a reforma das instituições preparando o espaço europeu para a integração política e para a União Económica e Monetária, posteriormente instituídas pelo Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia.

### **E. Directivas de Consolidação**

Na sequência do Livro Branco, importantes mudanças foram introduzidas relativamente à contratação pública desde finais da década de 80 até 1993, já que neste ano, o processo culminou com a chamada reforma de 1993. Esta fase é a chamada fase de consolidação, com a aprovação de várias directivas desde 1987 até 1993, desde logo temos a Directiva 88/295/CEE de 22 de Março de 1988<sup>329</sup>, seguida da Directiva 89/440/CEE de 18 de Julho de 1989<sup>330</sup>. Ainda no ano de 89, foi aprovada a “directiva – recursos”, Directiva 89/665/CEE, de 21 de Dezembro de 1989, aplicável aos sectores clássicos ou gerais.

Em 1990, é aprovada a Directiva 90/531/CEE<sup>331</sup>, de 17 de Dezembro de 1990, referentes aos chamados “sectores especiais”, como o sector da água, energia, transportes e telecomunicações. Relativamente aos contratos de serviços, foi aprovada a Directiva 92/50/CEE<sup>332</sup>, de 18 de Junho de 1992, também designada “directiva – serviços”. Em 1992, foi aprovada a chamada “directiva – recursos”, Directiva 92/13/CEE<sup>333</sup> de 25 de Fevereiro de 1992.

---

<sup>329</sup> Esta directiva veio alterar a Directiva 77/62/CEE, com as modificações introduzidas pela Directiva 80/767/CEE, de 22 de Julho de 1980, relativamente aos contratos de fornecimentos. Foi publicada in JO L 127, de 20/05/1988.

<sup>330</sup> Esta directiva veio alterar a Directiva 71/305/CEE relativamente aos contratos de empreitadas de obras públicas. Foi publicada in JO L 210, de 21/07/1989.

<sup>331</sup> Publicada in JO L 297, de 29/10/1990.

<sup>332</sup> Publicada in JO L 209, de 24/07/1992, veio alterar a Directiva 89/665/CEE.

<sup>333</sup> Publicada in JO L 76, de 23/03/1992.

Assim, ficou concluído o processo desencadeado pelas propostas do Livro Branco.

Este processo legislativo findou com a aprovação de mais três directivas no ano de 93, Directiva 93/36/CEE de 14 de Junho de 1993<sup>334</sup>, Directiva 93/37/CEE de 14 de Junho de 1993<sup>335</sup> e, finalmente, Directiva 93/38/CEE, de 14 de Junho de 1993<sup>336</sup>. A publicação destes instrumentos pretendia assegurar uma maior solidez e transparência<sup>337</sup>, assim como balancear o conteúdo das directivas substantivas dos sectores gerais ou clássicos, já relativamente aos sectores especiais, era necessária a regulação dos contratos de serviços, o que atingiu com a Directiva 93/38/CEE.

## F. O Acordo sobre os Contratos Públicos da Organização Mundial de Comércio

A UE aderiu ao acordo celebrado no quadro da Organização Mundial do Comércio<sup>338</sup> para uma concorrência internacional leal na adjudicação de contratos públicos. Este acordo, também denominado *Acordo sobre Contratos Públicos*<sup>339</sup>, ao qual aderiram 39 membros, incluindo 27 países da UE, proíbe a discriminação na adjudicação de contratos públicos e estabelece regras processuais. Logo, este acordo faz parte do ordenamento jurídico da UE obrigando as instituições comunitárias assim como os Estados - Membros tendo um profundo impacto na configuração do Direito Europeu dos Contratos Públicos<sup>340</sup>.

Este acordo tem como objectivo servir de garante ao princípio da não discriminação tanto a nível dos produtos, bens e serviços, como dos fornecedores estrangeiros dos mesmos, aplicando procedimentos destinados a garantir a transparência das leis, regulamentos, procedimentos e práticas relativas à contratação pública.

Contudo, o ACP não faz qualquer referência expressa aos aspectos ambientais, ainda assim também não impede a inclusão dos referidos critérios nas diferentes fases procedimentais, desde que asseguradas a transparência e não discriminação referidas no ACP. Oferece uma ampla margem de discricionariedade para que sejam adoptados critérios ambientais na

---

<sup>334</sup> Directiva 93/36/CEE de 14 de Junho de 1993, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento*, logo designada comumente de "directiva – fornecimentos" in JO L 199, de 09/08/1993.

<sup>335</sup> Directiva 93/37/CEE de 14 de Junho de 1993, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas*, logo designada comumente de "directiva – empreitadas" in JO L 199, de 09/08/1993.

<sup>336</sup> Directiva 93/38/CEE, de 14 de Junho de 1993, *relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores de água, da energia, dos transportes e das telecomunicações*, logo designada comumente de "directiva – sectores especiais" in JO L 199, de 09/08/1993.

<sup>337</sup> Cfr. no mesmo sentido *acórdão Universale – Bau*, de 12 de Dezembro de 2002, Proc. N.º C – 470/99. Colect.2002.

<sup>338</sup> Doravante designada apenas por OMC.

<sup>339</sup> Doravante designado apenas por ACP.

Consultar a página da OMC sobre o Acordo: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm). (consultada em Maio de 2011).

<sup>340</sup> J. José PERNAS GARCIA, *Contratación Pública Verde*, La Ley, Madrid, 2011, em especial páginas 37 e seguintes.

contratação pública. O ACP dispõe que “nothing in this Agreement shall be construed to prevent any Party from imposing or enforcing measures necessary to protect public morals, order or safety, human, animal or plant life or health or intellectual property; or relating to the products or services of handicapped persons, of philanthropic institutions or of prison labour”<sup>341</sup>. Assim, apesar de não ser feita uma referência expressa às questões ambientais salvaguarda – se a possibilidade de se assegurar a protecção da vida humana, animal e vegetal.

O ACP abre a possibilidade de ser exigível às partes contratantes, o cumprimento de obrigações não apenas por razões puramente económicas, constituindo um marco jurídico flexível para a integração de políticas ambientais na definição de especificações técnicas, de exigências de solvência técnica e de critérios de adjudicação. Com a revisão intercalar em 2006, foram dados passos muito importantes no sentido de maior clareza e segurança jurídica acerca da utilização da contratação pública como instrumento fomentador dos objectivos ambientais. A 15 de Dezembro de 2011, as partes chegaram a um acordo histórico resultando na renegociação do ACP. Esta decisão política viria a ser confirmada a 30 de Março de 2012, com a adopção formal da *Decisão GPA/113*<sup>342</sup>.

### G. As Directivas de 2004 e alterações subsequentes

Em 1996 é iniciado um novo movimento legislativo que vem a culminar em 2004 com a publicação de duas directivas e ficando esta época conhecida como “Reforma de 2004”.

No final do ano de 1996, é publicado um *Livro Verde*<sup>343</sup>, no qual a Comissão anuncia a intenção de levar a cabo debates sobre a contratação pública europeia, mais precisamente sobre o quadro legislativo aplicável. Contudo, atendendo a que também era necessário assegurar estabilidade e segurança, isto face à necessidade de clarificar algumas situações, leva a que a Comissão opte por apresentar comunicações interpretativas e guias. Assim, em 1998, a Comissão publica uma Comunicação<sup>344</sup> sobre os contratos públicos, analisando os resultados da consulta pública de modo a clarificar algumas questões práticas sobre o quadro legislativo aplicável aos contratos públicos<sup>345</sup>. Seguiu-se um período de quatro anos, até 2000, durante o

---

<sup>341</sup> Cfr. texto integral do ACP em: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gpr-94\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf). (consultado em Junho de 2011).

<sup>342</sup> Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm). (consultada em Abril de 2012).

<sup>343</sup> Cfr. **COMISSÃO**, Livro Verde: *Os contratos públicos na União Europeia Pistas de Reflexão para o Futuro*, de Novembro de 1996, **COM (96) 583**, de 27/11/1996.

<sup>344</sup> Cfr. **COMISSÃO**, Comunicação da Comissão, *Os Contratos Públicos na União Europeia*, **COM (98) 143 final**, de 11/03/1998, págs. 6 e segs.

<sup>345</sup> Sue **ARROWSMITH**, *The Past and Future Evolution of EC Procurement Law : From Framework to Common Code?*, in Public Contract Law Journal, Washington DC, Vol. 35, N.º3, 2006, págs. 337 a 384.



qual foram cogitadas várias hipóteses para a antecipada reforma da legislação, contudo somente em Maio do ano 2000, a Comissão desencadeia um processo de co – decisão, apresentando duas propostas de directivas, uma relativa aos sectores gerais<sup>346</sup> e uma aos sectores especiais<sup>347</sup>, e ainda, uma Comunicação interpretativa sobre as concessões no direito comunitário<sup>348</sup>.

No ano de 2001, na sequência da reforma despoletada em 1996, a Comissão aprova a Directiva 2001/78/CE<sup>349</sup> com o intuito de revogar os modelos constantes dos anexos das directivas em vigor. Neste sentido, apresenta ainda uma proposta<sup>350</sup> de regulamento relativo ao vocabulário comum para os contratos públicos (CPV), daí resultando a aprovação do Regulamento (CE) n.º 2195/2002<sup>351</sup>, assim como duas Comunicações interpretativas sobre a possibilidade de integrar aspectos ambientais<sup>352</sup> nos contratos públicos e sobre a possibilidade de integrar aspectos sociais<sup>353</sup> nos contratos públicos. As propostas de directivas foram apreciadas pelo Conselho<sup>354</sup>, do Parlamento Europeu<sup>355</sup> e ainda alvo de pareceres do Comité Económico e Social<sup>356</sup> e do Comité das Regiões<sup>357</sup>.

No ano de 2002, são apresentadas alterações pela Comissão, às propostas por si apresentadas, onde são aceites parcialmente as alterações indicadas pelo Parlamento Europeu, seguindo-se a adopção, pelo Conselho, da posição comum e a posição do Parlamento Europeu em 2ª leitura. A Comissão recusa aceitar a totalidade das alterações propostas pelo Parlamento Europeu, “segundo-se a não-aceitação integral também por parte do Conselho, com o que se abre consequentemente a via da conciliação e o acordo é (finalmente) alcançado, pelo Comité de Conciliação, em Dezembro de 2003.”<sup>358</sup> Assim, são aprovadas as duas directivas da Reforma

---

<sup>346</sup> COMISSÃO, *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de fornecimentos públicos, de prestação de serviços públicos e de empreitadas de obras públicas*, **COM (2000) 275 final**, de 10/05/2000, rectificada pela **COM (2000) 275 final/2**, de 30/08/2000.

<sup>347</sup> COMISSÃO, *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação nos sectores da água, da energia e dos transportes*, **COM (2000) 276 final**, de 10/05/2000, rectificada pela **COM (2000) 276 final/2**, de 31/08/2000.

<sup>348</sup> Cfr. COMISSÃO, *Comunicação interpretativa sobre as concessões em direito comunitário*, in JO C 121, de 29/04/2000.

<sup>349</sup> Cfr. **Directiva 2001/78/CE**, de 13/09/2001 da Comissão, *relativa à utilização de formulários – tipo para efeitos de publicação dos anúncios de concursos públicos* in JO L 285, de 29/10/2001.

<sup>350</sup> COMISSÃO, *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Vocabulário comum para os contratos públicos (CPV)*, **COM (2001) 449 final** de 03/08/2001.

<sup>351</sup> **Regulamento (CE) n.º 2195/2002** do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Vocabulário comum para os contratos públicos (CPV), in JO L 340, de 16/12/2002.

<sup>352</sup> COMISSÃO, *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, **COM (2001) 274 final** de 04/07/2001.

Cfr. *infra*, Capítulo II, secção 1, o que dizemos, em relação à « Comunicação da Comissão de 2001 ».

<sup>353</sup> COMISSÃO, *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações sociais nos contratos públicos*, **COM (2001) 566 final** de 15/10/2001.

<sup>354</sup> CONSELHO, **PRES/2001/205**, de 30/05/2001, in <http://europa.eu.in/rapid>.

<sup>355</sup> PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução Legislativa sobre a Posição do Parlamento Europeu aprovada em 1ª Leitura*, de 17/01/2002, in JO C 271/E, de 07/11/2002.

<sup>356</sup> COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL, *Pareceres*, in JO C 193, de 10/07/2001.

<sup>357</sup> COMITÉ DAS REGIÕES, *Parecer (Conjunto)*, in JO C 144, de 16/05/2001.

<sup>358</sup> Cfr. Cláudia VIANA, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, em especial página 342 e ss.

de 2004, a Directiva 2004/17/CE<sup>359</sup> e a Directiva 2004/18/CE<sup>360</sup>, que entraram em vigor no dia da sua publicação, 30 de Abril de 2004, e cuja transposição deveria ser feita até 31 de Janeiro de 2006, por todos os Estados – Membros.

Esta reforma de 2004 teve o seu impulso propulsor com o debate público de 1996, e das subsequentes Comunicações interpretativas, culminando com a publicação destas duas directivas. Em suma, a intenção de simplificar e modernizar o regime da contratação pública teve efectivo início em Maio de 2000, e foram precisos quatro anos para aprovar o novo regime substantivo, marcado por vários objectivos, desde logo, reduzir a complexidade do regime abrindo portas à simplicidade e clareza, possibilitar a introdução de critérios ambientais e sociais nos procedimentos contratuais assegurando que as entidades adjudicantes e outros operadores económicos possam poupar tempo e dinheiro, com a introdução de novas tecnologias<sup>361</sup>.

As directivas europeias substantivas dos sectores clássicos ou gerais reguladores dos procedimentos de formação dos contratos públicos de serviços, fornecimentos e empreitadas e concessões de obras públicas aplicáveis às entidades dos sectores tradicionais, ou seja, as Directivas 92/50/CEE<sup>362</sup>, 93/36/CEE<sup>363</sup> e 93/37/CEE<sup>364</sup> foram “aglutinadas” no processo de codificação que culminou com a Directiva 2004/18/CE<sup>365</sup>, também designada Directiva Sector Público. Esta codificação apesar de compilar três directivas resultou num regime homogéneo e uniforme, sem diferenças de monta, salvo no que toca ao âmbito objectivo de aplicação<sup>366</sup>.

---

<sup>359</sup> **Directiva 2004/17/CE**, de 31 de Março de 2004, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais*, in JO L 134, de 30/04/2004.

Cfr. *infra*, Capítulo III, o que dizemos, em relação à « A positivação da integração das políticas ambientais nas Directivas de 2004» .

<sup>360</sup> **Directiva 2004/18/CE**, de 31 de Março de 2004, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços*, in JO L 134, de 30/04/2004.

Cfr. *infra*, Capítulo III, o que dizemos, em relação à « A positivação da integração das políticas ambientais nas Directivas de 2004» .

<sup>361</sup> Rhodri **WILLIAMS**, *The New Procurement Directives of the European Union*, in Public Procurement Law Review, Nottingham, n.º4, 2004, págs. 153 a 159.

Ver ainda, Sue **ARROWSMITH**, *op. cit.*, loc. cit.

<sup>362</sup> **Directiva 92/50/CEE** do Conselho de 18 de Junho de 1992 *relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços* in JO L 209 de 24/07/1992.

<sup>363</sup> **Directiva 93/36/CEE** do Conselho, de 14 de Junho de 1993, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento* in JO L 199 de 09/08/1993.

<sup>364</sup> **Directiva 93/37/CEE** do Conselho, de 14 de Junho de 1993, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas* in JO L 199 de 09/08/1993.

<sup>365</sup> **Directiva 2004/18/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços* in JO L 134 de 30/04/2004.

<sup>366</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre a Directiva 2004/18/CE consultar Cláudia **VIANA**, *op. cit.*, páginas 359 e seguintes.

A Directiva 2004/17/CE aplica-se aos processos de adjudicação de empreitadas de obras, fornecimentos e serviços nos sectores da água, energia, transportes e serviços postais, substituindo a Directiva 93/38/CEE<sup>367</sup>.

Contudo, apesar da aprovação das duas directivas substantivas, ainda no ano de 2003, a Comissão inicia o processo de revisão do regulamento relativo ao vocabulário comum para os contratos públicos (CPV)<sup>368</sup>, iniciando - se, de igual modo, a reforma das “directivas – recursos”, através de um questionário dirigido aos operadores económicos e aos advogados em Outubro, a que se seguiu a consulta às entidades adjudicantes, aberta até Junho de 2004<sup>369</sup> e, em Maio de 2006<sup>370</sup>, a apresentação de proposta de alteração das “directivas – recursos”.

Relativamente às parcerias público – privadas, em Abril de 2004, a Comissão inicia um debate sobre esta matéria (incluindo também aqui as concessões) culminando com a apresentação do Livro Verde<sup>371</sup> seguido, em Novembro de 2005, por uma Comunicação sobre as parcerias público - privadas<sup>372</sup>. No mesmo mês, a Comissão publica a lista de serviços<sup>373</sup> de telecomunicações, considerados excluídos do âmbito de aplicação da Directiva 93/38/CEE e que vêm a ser totalmente retirados da regulação europeia como resulta das directivas 2004. Ainda no ano de 2004, mas no mês de Setembro, a Comissão apresenta o “Livro Verde sobre os contratos públicos no sector da defesa”<sup>374</sup> e em Dezembro, apresenta outra Comunicação relativa ao Plano de acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio da contratação pública por via electrónica<sup>375</sup>.

---

<sup>367</sup> **Directiva 93/38/CEE** do Conselho de 14 de Junho de 1993 *relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações* in JO L 199 de 09/08/1993.

<sup>368</sup> **Regulamento (CE) n.º 2151/2003**, da Comissão, de 16 de Fevereiro de 2003, que altera o Regulamento (CE) n.º 2195/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, *relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos*, rectificado in JO L 330 de 18/12/2003, e que entrou em vigor a 20/12/2003.

<sup>369</sup> Cfr. [http://www.europa.eu.in/comm/internal\\_market/fr/publproc/remedies-2004](http://www.europa.eu.in/comm/internal_market/fr/publproc/remedies-2004) (consultada em Abril de 2012).

<sup>370</sup> **COMISSÃO**, *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria de eficácia dos processos de recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos*, **COM (2006) 195 final**, de 04/05/2006.

<sup>371</sup> **COMISSÃO**, *Livro Verde sobre as Parcerias Público – Privadas e o Direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões*, **COM (2004) 327 final**, de 30/04/2004.

<sup>372</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário sobre contratos públicos e concessões*, **COM (2005) 569 final**, de 15/11/2005.

<sup>373</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação sobre a exclusão dos serviços de telecomunicações*, publicada in JO C 115, de 30/04/2004.

<sup>374</sup> **COMISSÃO**, *Livro Verde - Contratos Públicos no sector da Defesa*, **COM (2004) 608 final**, de 23/09/2004.

<sup>375</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Plano de acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica*, **COM (2004) 841 final**, de 29/12/2004.

## H. Os Progressos dos Últimos Anos

Assim, em Setembro de 2005, na sequência das Directivas de 2004, a Comissão publica um regulamento<sup>376</sup> que estabelece os formulários – tipo para a publicação de anúncios no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos; publica a Directiva 2005/51/CE<sup>377</sup> que altera a Directiva 2004/17/CE e a Directiva 2004/18/CE, e, finalmente, em Novembro, publica a Directiva 2005/75/CE<sup>378</sup>, que rectifica a Directiva 2004/18/CE.

Finalmente, em Dezembro de 2005, a Comissão apresenta uma Comunicação<sup>379</sup> sobre os resultados da consulta lançada pelo Livro Verde sobre a contratação pública na área da defesa, assim como o Regulamento (CE) N.º 2083/2005<sup>380</sup> de 19 de Dezembro de 2005.

Em Agosto de 2006, surge uma nova Comunicação interpretativa sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente abrangidos pelas Directivas, e em Novembro, é publicada uma Directiva 2006/97/CE<sup>381</sup> onde são impostas alterações às duas Directivas de 2004.

Já em 2007, a Comissão aprova uma Comunicação<sup>382</sup> *“Um mercado único para a Europa do século XXI” - Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu*, onde a temática dos contratos públicos é de novo abordada, e em Dezembro, é publicada a Directiva 2007/66/CE<sup>383</sup>, com alterações às Directivas 89/665/CE e 92/13/CEE referentes as melhores condições para o recurso no âmbito da adjudicação dos contratos públicos.

A 16 de Julho de 2008, a Comissão publica o documento mais importante desde a publicação das Directivas de 2004, com a publicação da Comunicação *“Contratos Públicos para*

---

<sup>376</sup> Regulamento (CE) n.º 1564/2005 da Comissão, de 7 de Setembro de 2005, que estabelece os formulários-tipo para publicação de anúncios no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos em conformidade com as Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho in JO L 257 de 01/10/2005.

<sup>377</sup> Directiva 2005/51/CE da Comissão, de 7 de Setembro de 2005, que altera o anexo XX da Directiva 2004/17/CE e o anexo VIII da Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre os contratos públicos in JO L 257 de 1.10.2005.

<sup>378</sup> Directiva 2005/75/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2005, que rectifica a Directiva 2004/18/CE relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços in JO L 323 de 09/12/2005.

<sup>379</sup> COMISSÃO, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa aos resultados da consulta lançada pelo Livro Verde sobre os contratos públicos no sector da defesa e sobre as iniciativas futuras da Comissão, COM (2005) 626 final, 06/12/2005.

<sup>380</sup> Regulamento (CE) N.º 2083/2005 da Comissão, de 19 de Dezembro de 2005, que altera as Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativamente aos limiares de valor aplicáveis nos processos de adjudicação dos contratos públicos in JO L 333 de 20/12/2005.

<sup>381</sup> Directiva 2006/97/CE, do Conselho, de 20 de Novembro de 2006 que adapta determinadas directivas no domínio da livre circulação de mercadorias, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia in JO L 363 de 20/12/2006.

<sup>382</sup> COMISSÃO, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões que acompanha a comunicação *“Um mercado único para a Europa do século XXI” - Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu*, COM (2007) 725 final de 20/11/2007.

<sup>383</sup> Directiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro de 2007, onde se aprovam as alterações que propiciam uma maior eficácia do recurso nos processos de adjudicação dos contratos públicos in JO L 335 de 20/12/2007.

*um Ambiente Melhor*<sup>384</sup>, onde a Comissão explica a importância da contratação pública no âmbito do mercado interno europeu, e, por conseguinte, a sua influência desde os métodos produtivos ao consumo, fazendo com que a sinergia entre a contratação pública e o direito do ambiente propicie a “*ecologização*” da contratação pública. Tal como explica a Comissão, o surgimento destes “contratos públicos verdes” teve início, não com a Reforma de 2004, mas já vinha sendo desenhada há muito tempo. Mais tarde, o potencial dos “contratos públicos ecológicos/verdes” foi também salientado pela Comissão na sua Comunicação<sup>385</sup> sobre a política integrada de produtos.

Até à data da elaboração desta Comunicação de 2008, o verdadeiro potencial dos “contratos públicos verdes” não tinha sido explorado, visto que apenas catorze Estados – Membros tinham adoptado planos nacionais para os contratos públicos ecológicos pois existiam muitos obstáculos à implementação dos mesmos desde logo, falta de apoio político e sensibilização e informação insuficientes por parte das entidades responsáveis.

E partindo destes obstáculos, esta Comunicação tinha como escopo colmatar todas estas faltas, estabelecendo inúmeras estratégias para uma implementação definitiva e total dos contratos públicos ecológicos salientando a existência de dez sectores prioritários como a construção (matérias – primas, produtos de construção, equipamentos de aquecimento e refrigeração, serviços de manutenção e execução no local de contratos de obras), serviços de alimentação e de fornecimento de refeições, transportes, energia, máquinas de escritório e computadores, vestuário, uniformes e outros têxteis, papel e outros materiais de impressão, mobiliário, produtos e serviços de limpeza e equipamentos utilizados no sector de saúde.

Também foram salientados pela Comissão importantes sectores neste âmbito como a inovação e a (possível) extensão destes efeitos ao sector privado.

A promoção destes contratos públicos ecológicos tinha em vista a promoção e aceitação de produtos e serviços mais ecológicos viabilizando um consumo mais baseado no desenvolvimento sustentável e promovendo a eco – inovação e a competitividade da economia europeia.

A chamada “*Contratação Pública Verde*” foi, então, definida na Comunicação da Comissão de 2008, **COM (2008) 400** “Contratos Públicos para um ambiente melhor” como “...um processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com

---

<sup>384</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Contratos públicos para um ambiente melhor*, **COM (2008) 400 final** de 16/07/2008.

<sup>385</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Política integrada de produtos - Desenvolvimento de uma reflexão ambiental centrada no ciclo de vida*, **COM (2003) 302 final** de 18/03/2004.

*um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos ".*

A *Contratação Pública "Verde" ou "Ecológica"*, ou também designada de Green Public Procurement (em inglês, cuja abreviatura é GPP) é um instrumento voluntário, assim cada Estado – Membro, nomeadamente as suas autoridades públicas podem determinar a extensão da sua implementação. Como os maiores consumidores europeus são as entidades públicas, despendendo milhões e milhões de euros anualmente, o equivalente a cerca de 20% do Produto Interno Bruto europeu, este seu poder de compra deve reflectir escolhas de bens e serviços com impacto ambiental reduzido. Assim, as entidades públicas desempenham um papel fulcral na propagação de um consumo e produção sustentáveis, respeitando o ambiente e os seus limites físicos.

O Mercado Europeu é bastante influenciável pelas chamadas *Compras Públicas Ecológicas*, e claro, as entidades públicas ao comprarem de acordo com os critérios impostos pela *Contratação Pública Verde* estão a promovê-la, promovendo também fortes e reais incentivos para a indústria desenvolver novos produtos e tecnologias ecológicas. Como maiores consumidores europeus, as entidades públicas influenciam grandes fatias do Mercado Europeu, desde logo, nos transportes públicos, construção, saúde e educação. Estes sectores empresariais cujas decisões de contratar têm maior impacto nesta matéria são essenciais para a evolução de tendências. A procura por parte das entidades/autoridades públicas de bens e serviços ou de empreitadas públicas com reduzido impacto ambiental ao longo do seu ciclo de vida útil, em comparação com outros bens, serviços e empreitadas com a mesma função primária que, de outro modo, seriam utilizadas que não atendem a estes critérios de sustentabilidade.

Em 2010, surge mais um marco no âmbito da contratação pública "verde" ou ecológica, com um acórdão do Tribunal Geral<sup>386</sup> que trazia mais alguma compreensão acerca da posição a tomar pelas entidades adjudicantes quanto à avaliação das políticas de gestão ambiental apresentados pelos proponentes/concorrentes.

Desde logo, a Agência Europeia do Ambiente adjudicou um contrato para a prestação de serviços de consultoria relativas a tecnologias de informação. O contrato foi questionado sobre

---

<sup>386</sup> Acórdão *Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE contra Agência Europeia do Ambiente (AEE)* de 8 de Julho de 2010, Proc. N.º T – 331/06. Colect. 2010.

uma série de motivos por um concorrente preterido, incluindo o uso de um critério de adjudicação com base na política ambiental.

Cerca de 10% dos pontos em fase de adjudicação foram baseados na "política geral ambiental da empresa". O proponente preterido argumentou que a avaliação deste critério apresentou falhas, como o facto de a Agência Europeia do Ambiente atribuir a pontuação mais alta à empresa que tinha um plano/sistema de gestão ambiental certificado por uma terceira parte. O Tribunal dispôs que a Agência Europeia do Ambiente podia, no âmbito da discricionariedade que era concedida, aplicar o seu critério na forma como avaliou as provas apresentadas pelos proponentes. Neste caso em particular, o concorrente preterido (e actual recorrente) não teria as provas necessárias de que demonstrassem que o necessário, e o único requisito, da atribuição da melhor pontuação residia na certificação e que a mesma não era exigida pelo caderno de encargos ou, por outro lado, que nenhuma comparação foi feita entre a sua proposta e a que obteve a melhor pontuação.

Caso a submissão de um certificado de gestão ambiental apropriado constituísse a única prova de uma política ambiental geral da empresa, esse concorrente que não o submeteu não deveria ter sido agraciado com pontuação. Contudo, não estávamos perante uma situação deste tipo, pois existiam outros concorrentes na mesma situação e com base nas descrições relativas às suas políticas ambientais gerais, o comité de avaliação decidiu que o concorrente que ganhou a adjudicação apresentou a melhor proposta em todos os aspectos. O comité efectou uma comparação efectiva entre as propostas de todos os concorrentes, até para determinar se tudo o que estava contido nas propostas era genuíno, acabando por descobrir que a única que já tinha a sua política ambiental geral em marcha de implementação, e em contrapartida os restantes concorrentes ainda não tinham passado "das palavras à acção".

A Agência Europeia do Ambiente confirmou que a existência de uma legítima e real política ambiental geral podia ser provada de inúmeras formas e que o candidato não apresentou as provas necessárias à comprovação do seu sistema de gestão ambiental certificado. A Comissão de Avaliação considerou que o requerente não apresentou documentos que eram equivalentes à certificação em questão. Dos documentos apresentados, o certificado ISO 9001:2000 e da conformidade com o estipulado pelo Instituto Europeu da Política Ambiental<sup>387</sup> em Bruxelas não foram considerados pelo Comité como fornecendo as garantias de uma política ambiental eficaz.

---

<sup>387</sup> Em inglês, Institute for European Environmental Policy (sob a abreviatura de IEEP).

Assim, os argumentos expostos pelo recorrente fizeram com que o Tribunal conclui - se que, a Agência Europeia do Ambiente, no seguimento da sua discricionariedade, considerou todos os concorrentes e atribuiu a máxima pontuação aquele que apresentou as provas necessárias, sob a forma de um certificado e de uma política ambiental genuína<sup>388</sup>.

Este acórdão fornece orientação acerca de um aspecto pouco claro da avaliação dos critérios ambientais, que é até onde as entidades adjudicantes podem ir em termos de margem de manobra para avaliar o que é prova “equivalente”. Ainda que uma certificação de uma terceira parte não pode, normalmente, ser considerada, esta pode ser considerada como uma prova suficiente dos padrões ambientais da empresa.

Têm de ser considerados dois pontos:

- i. Este caso foi decidido sob a alçada do Regulamento Financeiro<sup>389</sup> que regula a atribuição de procedimentos pela Agência Europeia do Ambiente e outros organismos e agências europeus. Ainda que seja diferente das Directivas relativas à contratação pública (2004/17/CE e 2004/18/CE), no âmbito da previsão relativa à inclusão de considerações ambientais no seio dos critérios adjudicativos há um tratamento similar.
- ii. O Tribunal não considera a divisão mais correcta entre critérios de seleção e critérios de adjudicação, de acordo com as Directivas de 2004, as medidas de gestão ambientais são um dos possíveis critérios para a seleção qualitativa de concorrentes, e que não podem ser utilizados na fase de adjudicação quando já o tenham sido na fase de seleção.

Ainda assim, este caso fornece esclarecimentos acerca da avaliação das medidas de gestão ambientais e do melhor meio para que estas sejam bem avaliadas assim como o papel da certificação viabilizada por uma terceira parte no seio desta avaliação.

Ainda no ano de 2010, a Comissão Europeia lançou, a 18 de Outubro, uma consulta pública sobre o alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE, pretendendo-se sufragar a melhor forma de incentivar a sua utilização pelas partes interessadas.

---

<sup>388</sup> Acórdão *Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE contra Agência Europeia do Ambiente (AEE)* de 8 de Julho de 2010, Proc. N.º T – 331/06. Colect. 2010, pontos 75 a 79.

<sup>389</sup> **Regulamento (CE, EURATOM) N.º 1605/2002** do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias in JO L 248 de 16/09/2002. Este viria a ser alterado em 2006, 2007 e finalmente em 2010, **Regulamento (UE, EURATOM) N.º 1081/2010** do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, no que diz respeito ao Serviço Europeu para a Acção Externa in JO L 311 de 26/11/2010.



Relativamente a esta temática, é publicado um Livro Verde acerca do alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE<sup>390</sup> e a Comissão realizou uma avaliação *ex - post* completa para fazer um balanço da eficiência e relação custo - eficácia das actuais regras europeias em matéria de contratos públicos cujo resultado foram discutidos numa conferência, de 26 de Junho de 2012, com o título “Conference on Electronic Procurement – Challenges and Opportunities”<sup>391</sup>.

É, também, publicada a chamada “Estratégia Europa 2020” da Comissão relevante para a contratação pública europeia, a Comunicação<sup>392</sup>, mais genérica, ampla no sentido de uma estratégia global para a União Europeia, contudo com certas nuances referentes e aplicáveis à temática da contratação pública e da integração de políticas ambientais.

No ano de 2011 é publicado outro *Livro Verde*<sup>393</sup> sobre a modernização da política de contratos públicos da União Europeia, no sentido de alcançar um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa, aliando políticas ambientais com as políticas de contratação pública, onde se enunciam medidas a tomar e objectivos a alcançar.

Finalmente, em 2012, o TJUE delibera no acórdão *Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos*<sup>394</sup> relativo a um contrato de fornecimento, instalação e manutenção de máquinas distribuidoras de bebidas quentes, e para o fornecimento de chá, de café e de outros no qual forma incluídos critérios ambientais e de comércio equitativo. Este caso surge numa fase muito importante, visto que a Directiva 2004/18/CE (assim como a Directiva 2004/17/CE) está, actualmente, a ser revista<sup>395</sup>.

Os pontos centrais do acórdão referem – se ao comércio equitativo e produtos provenientes de agricultura biológica, e a decisão confirmou que não é possível estabelecer como critério que

---

<sup>390</sup> COMISSÃO, *Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE*, **COM (2010) 571 final** de 18/10/2010.

<sup>391</sup>Cfr. todos os documentos relevantes sobre a Conferência a seguinte ligação: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/e-procurement/conferences/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/conferences/index_en.htm) (consultada em Julho de 2012).

Cfr. ainda Michel **BARNIER**, Membre de la Commission européenne, chargé du Marché intérieur et des Services lère Conférence annuelle sur les marchés publics électroniques/Bruxelles 26 juin 2012 (consultar em: <http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do?search=OK&query=INTMARSER&username=PROF&advanced=0&guiLanguage=en> – consultada em Junho de 2012).

<sup>392</sup> COMISSÃO, *EUROPA 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, **COM (2010) 2020 final** de 03/03/2010.

<sup>393</sup> COMISSÃO, *Livro Verde sobre a modernização da política dos contratos públicos na UE – Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa*, **COM (2011) 15 final**, de 27/01/2011.

<sup>394</sup> Acórdão *Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos* de 10 de Maio de 2012, Proc. N.º **C – 368/10**. Colect. 2012.

<sup>395</sup> Quanto à revisão das Directivas de 2004, consultar o sítio da Comissão Europeia em: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/reform\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm) (consultada em Junho de 2012). Cfr. também infra, Parte II, Capítulo V, Secção II.

o fornecimento de produtos deve respeitar uma marca específica. Não são apenas os consumidores, mas também o sector público, que atribuem cada vez mais importância à sustentabilidade do seu comportamento em termos de consumo. No cerne desta acção por incumprimento está a questão de saber em que medida as entidades adjudicantes podem, nos procedimentos de adjudicação, estabelecer como critério de adjudicação a compatibilidade ecológica e social dos produtos a fornecer.

Em termos de facticidade, temos que em 2008, uma autarquia neerlandesa, no quadro do processo de adjudicação de um contrato público para o fornecimento e a manutenção de máquinas de café, fez referência aos rótulos “*Max Havelaar*” e “*EKO*” pretendendo, assim, assegurar que o proponente vencedor fornecesse produtos “sustentáveis” que se caracterizassem sobretudo pela sua compatibilidade ecológica e social. A Comissão Europeia acusou o Reino dos Países Baixos de violar as exigências do direito da UE relativas aos contratos públicos ao utilizar os dois rótulos e diversas formulações nos documentos do concurso.

A questão de saber se, e em que medida, é admissível que se tenham em conta exigências ambientais e sociais e, em particular, uma referência a rótulos do domínio do ambiente e do comércio equitativo é uma questão de importância fundamental para o desenvolvimento futuro do direito dos contratos públicos. Ao responder a esta questão, o TJUE depara-se com a difícil tarefa de encontrar um equilíbrio justo entre as exigências do mercado interno e os interesses de política ambiental e social, sem, contudo, descuidar as exigências práticas dos procedimentos de adjudicação. Por um lado, não pode haver uma discriminação entre os potenciais proponentes nem um encerramento do mercado, devendo permitir-se às entidades adjudicantes obter produtos ecológicos, biológicos e provenientes do comércio equitativo, com encargos administrativos razoáveis.



## Capítulo II. As Directivas de 2004

### Secção 1. Fase Inicial: Contratação Pública Sustentável e o surgimento da Contratação Pública Verde

A Contratação Pública Sustentável (Sustainable Public Procurement, sob a abreviatura SPP) propõe que as entidades públicas procurem atingir um equilíbrio entre os três pilares do desenvolvimento sustentável, pilar económico, pilar social e pilar ambiental, na procura de bens, serviços e empreitadas de obras públicas.

Tradicionalmente, com o intuito de maximizar os benefícios procurados pelas entidades contratantes, a contratação pública tinha duas grandes preocupações: o preço e a qualidade. A abordagem da sustentabilidade pressupõe o alargamento destes factores a mais um, a questão ambiental. Esta preocupação ambientalista surge no final do século XX, inícios do século XXI, com a emergência da consciência humana depois de ter colocado os recursos naturais sob uma demanda excessiva devido a padrões de consumo bem estabelecidos ainda que insustentáveis.

Desta visão inicial, surge uma “confusão” pressupondo-se que contratação pública “verde” e contratação pública sustentável são a mesma coisa. A questão ambiental é tão actual e central que a contratação pública “verde” se destacou da contratação pública sustentável, tendo hoje em dia, o seu próprio lugar e papel, como uma ferramenta através da qual se analisam e focam problemas como as alterações climáticas, a utilização excessiva de recursos não renováveis, a utilização de produtos poluentes, ou de produtos cujo ciclo de vida útil tem um profundo impacto no meio ambiente, a utilização de energia de modo racional assim como produtos que pressuponham a poupança energética (lâmpadas, electrodomésticos, e outros materiais nas construções de edifícios) até à utilização de alimentos orgânicos nas cantinas de escolas e empresas.

## Subsecção 1. Dos primeiros passos à Comunicação da Comissão em 2001

Desde 1998, com o *Processo de Cardiff*<sup>396</sup>, que a União Europeia vem desenvolvendo uma estratégia (no fundo, é uma estratégia global) para que o princípio da integração ambiental do artigo 11.º do TFUE seja aplicado. Assim, as exigências de protecção ambiental devem ser integradas no processo de definição das políticas e acções sectoriais da UE contribuindo para o desenvolvimento sustentável (artigo 3.º/3 do TUE).

Uma das políticas sectoriais da UE, em particular, onde se procedeu a esta integração foi a política para o mercado interno de 1999<sup>397</sup>. Aqui era feita referência a uma contratação pública mais integradora de considerações ambientais, portanto mais sustentável. Mas, ainda não se falava de Contratação Pública Verde. Existem diferenças entre ambos os conceitos, a contratação pública verde é, normalmente, mais “acomodável” que a contratação pública sustentável no que diz respeito ao enquadramento legal e prático da contratação pública.

A contratação pública sustentável surgiu como um elemento marcante da estratégia da UE para a “ambientalização” do mercado único, afirmando a Comissão Europeia o conceito de desenvolvimento sustentável, que aplicado a esta temática prende-se com o facto de a política de contratação pública europeia dever acolher, além da sua preocupação primordial com questões económicas, preocupações ambientais<sup>398</sup>. Os primeiros passos dados, a nível da UE, aconteceram no final da década de 90, através de Comunicações e outros documentos da Comissão Europeia<sup>399</sup>, desde logo a Comunicação de 1998 onde se reconhecia a importância da contratação pública no âmbito do mercado único, ainda que se confirmasse que os resultados estariam aquém das potencialidades. Neste documento reserva-se um ponto à temática do ambiente, reconhecendo – se que “o ambiente tem vindo a tornar-se numa das componentes mais importantes de qualquer política económica moderna, facto aliás reconhecido pelo Tratado de Amesterdão, em que os objectivos ambientais foram consagrados como uma das prioridades da União Europeia”.

Ao nível da contratação pública, os adquirentes públicos estariam, progressivamente, a preferir adquirir produtos e serviços ecológicos, e vários Estados – Membros começavam a

---

<sup>396</sup> Ver *supra*, Parte I, página 35, no âmbito da evolução histórica das políticas ambientais europeias.

Cfr. também J. José PERNAS GARCIA, op. cit., em especial páginas 42 e seguintes.

<sup>397</sup> COMISSÃO, *Comunicação da Comissão sobre o Mercado Único e o Ambiente*, COM(1999) 263 final de 08/06/1999.

<sup>398</sup> COMISSÃO, *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, COM (2001) 274 final de 04/07/2001.

<sup>399</sup> COMISSÃO, *Comunicação da Comissão sobre Os Contratos Públicos na União Europeia*, COM (1998) 143 final de 11/03/1998.

implementar políticas mais activas e atentas às temáticas ambientais. Além disso, a OCDE adoptou uma recomendação<sup>400</sup> sobre esta temática e a Comissão iniciou o processo de elaboração de um plano de protecção ambiental no âmbito das suas administrações, nomeadamente no tocante a aquisições, sublinhando que as normas da UE, principalmente as respeitantes à contratação pública deveriam integrar as preocupações ambientais na fase de adjudicação. Todo o processo deveria obedecer a determinadas regras, desde logo, o respeito pelo princípio da não discriminação no processo de decisão para definir quais os produtos ou serviços adequados às suas preocupações ambientais, a exclusão de candidatos que violem as normas nacionais de protecção ambiental, e a especificação de características das obras, fornecimentos e serviços para elencar a temática ambiental.

Assim, as entidades públicas acabam por incentivar e promover a inovação incitando as empresas a desenvolver, activamente, produtos mais protectores/respeitadores do ambiente.

Na medida em que a contratação pública tem como objectivo primordial a questão económica, é essencial que os elementos ambientais se encontrem ligados aos produtos e serviços solicitados, consequentemente, os mesmos serão tidos em consideração no processo de adjudicação do contrato. A Comissão examinou a possibilidade de incluir nas especificações técnicas os rótulos ecológicos europeus<sup>401</sup> ou nacionais, examinou, também, a possibilidade de as entidades públicas exigirem que os fornecedores possuam um sistema de auditoria e gestão ambiental, como o EMAS<sup>402</sup> ou a norma ISO 14001.

---

<sup>400</sup> OCDE, *Recomendação do Conselho da OCDE sobre a melhoria do desempenho ambiental da Administração*, adoptada em 20/02/1996.

<sup>401</sup> Cfr. Secção 2, Parte 1, sobre a temática dos rótulos ecológicos.

<sup>402</sup> O Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS) é um mecanismo voluntário destinado a empresas e organizações que querem comprometer-se a avaliar, gerir e melhorar o seu desempenho ambiental, possibilitando evidenciar, perante terceiros e de acordo com os respectivos referenciais, a credibilidade do seu sistema de gestão ambiental e do seu desempenho ambiental. Deste modo, o EMAS é estabelecido numa organização visando a avaliação e melhoria do desempenho ambiental e o fornecimento de informação relevante ao público e outras partes interessadas em termos de prestação ambiental e de comunicação da mesma.

Desde 2001, o EMAS passou a ser aplicável a todos os sectores económicos incluindo serviços públicos e privados.

Em 2009, o Regulamento do EMAS foi revisto e modificado pela segunda vez, o Regulamento n.º 761/2001, de 19 de Março, foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1221/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro, e que entrou em vigor em 11 de Janeiro de 2010.

Em Portugal, a Agência Portuguesa do Ambiente é o organismo competente no âmbito do EMAS, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 95/2012, de 20 de Abril.

Uma das competências da Agência Portuguesa do Ambiente é a promoção da melhoria do desempenho ambiental das organizações. Neste sentido, a Divisão de Desempenho e Qualificação Ambiental, preocupada em melhorar a qualidade de prestação do serviço público, distribui inquéritos anuais de avaliação do nível de satisfação dos utentes: organizações registadas no EMAS, bem como pelos verificadores EMAS (Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria), CELE (Regime de Comércio de Licenças de Emissão) e SGSPAG (Sistema de Gestão de Segurança para a Prevenção de Acidentes Graves), bem como organizações registadas no EMAS.

Assim, a contratação pública não pode ser vista apenas como um fim em si mesma, mas como um meio pelo qual as entidades públicas deverão dar cumprimento efectivo às suas políticas, permitindo cumprir objectivos sociais, ambientais e de investigação pela utilização justificada de fundos públicos.

Na sequência do princípio da integração ambiental<sup>403</sup>, a contratação pública assume várias finalidades, desde logo, como instrumento contributivo das políticas ambientais da UE, e como ferramenta facilitadora da implementação da sustentabilidade ambiental no mercado europeu (garantindo o princípio da livre concorrência no acesso aos mercados públicos).

Ainda de referir, que no ano de 1999, a Comissão publica outra Comunicação<sup>404</sup> sobre o Mercado Único e o Ambiente que constitui, junto com a Comunicação de 1998, um dos primeiros presságios da importância crescente da integração das questões ambientais no seio da contratação pública e dos seus procedimentos e processos.

Mais tarde em 2001, esta temática é alvo de outra Comunicação da Comissão<sup>405</sup>, na minha opinião, o primeiro sinal da verdadeira importância da inclusão dos aspectos ambientais na contratação pública. Aqui reconhece – se a importância dos elementos de política do Mercado Único já que inclui vários dos seus alvos estratégicos, como “a livre circulação de mercadorias, pessoas e serviços”, pela criação da concorrência necessária para os procedimentos adjudicativos não discriminatórios e a distribuição racional dos dinheiros públicos, escolhendo a melhor oferta apresentada.

Nesta Comunicação confirma – se que, até então, as directivas reguladoras<sup>406</sup> dos contratos públicos não faziam qualquer referência expressa à necessidade de protecção ambiental. A partir de então foram adoptadas várias acções na área do ambiente por iniciativa da Comunidade e dos seus Estados – Membros, que mais tarde, com o Tratado de Amesterdão<sup>407</sup> reforça – se o *princípio da integração* de exigências ambientais noutras políticas com o intuito de ser alcançar

---

<sup>403</sup> Cfr. artigo 11.º do TFUE.

<sup>404</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre Mercado Único e Ambiente*, **COM (1999) 263 final** de 08/06/1999.

<sup>405</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, **COM (2001) 274 final** de 04/07/2001.

<sup>406</sup> De notar que as primeiras directivas comunitárias sobre a contratação pública surgiram em 1971. E estas são consideradas o nascimento formal da legislação regulamentadora da contratação pública.

Ver *supra* a breve evolução histórica dos contratos públicos, nomeadamente o ponto C) sobre as directivas de coordenação.

<sup>407</sup> O Tratado de Amesterdão data de 1997.

um desenvolvimento sustentável<sup>408</sup>. A Comunicação refere ainda que na proposta da Comissão para o *Sexto Programa da Acção Ambiental*<sup>409</sup>, para os anos de 2001 – 2010, se fez referência ao cariz primordial dos contratos públicos como instrumento de enorme potencial para tornar o mercado único cada vez mais ecológico<sup>410</sup>.

O desenvolvimento sustentável implica uma visão positiva de longo prazo, almejando – se por uma sociedade próspera e justa, que tem como pano de fundo um ambiente mais limpo, mais seguro e mais saudável para as gerações futuras, aliando um crescimento económico apoiado em progresso social e respeitador do ambiente, ou seja, que “a política social favoreça o desempenho económico e que a política de ambiente seja economicamente eficiente.”<sup>411</sup>

Existe, portanto, uma necessidade de surgirem sinergias entre o crescimento económico e o ambiente, ainda assim, existem inevitáveis tensões entre ambos, desde logo referidas na Comunicação da Comissão de 1999<sup>412</sup>, devendo – se procurar, portanto, uma abordagem coerente para se conseguir alcançar resultados positivos aliando quer os objectivos do mercado único, quer os objectivos referentes à política ambiental.

Mas, esta necessidade premente não se revelou apenas ao nível da UE, já que a nível mundial ocorreu a adopção do *Protocolo de Quioto*, assinado também pela UE no qual se estabeleceram metas bastante ambiciosas para a redução das emissões de gases causadores do efeito estufa, a serem atingidos no período de 2008 a 2012.

O potencial dos contratos públicos é enorme, representando cerca de 20 % do PIB da UE, descortinam – se um conjunto de iniciativas que vão melhorar em muito a performance ambiental europeia. Este potencial já havia sido reconhecido na Comunicação da Comissão de 1998<sup>413</sup>, contudo, os adquirentes públicos confrontaram – se com a falta de clareza quanto à compatibilidade das considerações ambientais com a legislação existente sobre a contratação

---

<sup>408</sup> Cfr. artigo 6.º do Tratado onde se estabelece que “as exigências em matéria de protecção ambiental devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da Comunidade previstas no artigo 3.º, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável”. Actualmente temos o artigo 11.º do TFUE.

<sup>409</sup> Sobre esta temática consultar *supra* a Parte I, sobre a evolução histórica das políticas ambientais, nomeadamente as páginas 42 e seguintes.

<sup>410</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre o sexto programa de acção da Comunidade Europeia em matéria de ambiente “Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha”*, **COM (2001) 31 final** de 24/01/2001.

<sup>411</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do Desenvolvimento Sustentável*, **COM (2001) 264 final** de 15/05/2001.

<sup>412</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre Mercado Único e Ambiente*, **COM (1999) 263 final** de 08/06/1999.

<sup>413</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão sobre Os Contratos Públicos na União Europeia*, **COM (1998) 143 final** de 11/03/1998.



pública. A Comissão perante este cenário comprometeu – se a pormenorizar as circunstâncias em que as considerações ambientais deveriam ser atendidas.

Além desta Comunicação interpretativa de 2001<sup>414</sup>, a Comissão pretendia elaborar um manual sobre os contratos públicos ecológicos com exemplos relativos à forma de organizar concursos públicos ecológicos, em conformidade com o direito da UE<sup>415</sup>, contudo, na Comunicação de 1998, a Comissão não pode, num documento interpretativo deste tipo, propor soluções que excedam o regime de contratação pública existente, sendo que a última instância de interpretação do direito da UE é o Tribunal de Justiça da União Europeia.

O objectivo da Comunicação interpretativa de 2001 era *“examinar e clarificar as possibilidades que o regime de contratação pública existente oferece para uma consideração optimizada da protecção do ambiente nos contratos públicos.”*

## **Subsecção 2. A Jurisprudência Concordia**

Tal como foi supra referido, o papel do TJUE na interpretação do direito da UE é primordial. Neste sentido são inúmeros os acórdãos que enformam o cenário regulador da contratação pública.

Um marco na Contratação Pública Verde é o caso *Concordia*<sup>416</sup>, julgado pelo TJUE, que contribuiu para a promoção de mudanças normativas, levadas a efeito com as Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, relativas aos contratos públicos.

Em 1997, a cidade de Helsínquia, na Finlândia, publicou um concurso relativo a uma rede de transportes rodoviários urbanos. Na publicação, o critério de adjudicação era a proposta economicamente mais vantajosa baseada em três critérios: o preço global, a qualidade da frota de autocarros e a qualidade de gestão ambiental do operador. Com base na análise destes critérios, a cidade acabou por seleccionar a sua própria empresa (HKL).

A empresa privada Concordia Bus (na altura designada Swebus) tinha submetido a proposta economicamente mais vantajosa e ambas as empresas tinham obtido classificação máxima quanto à qualidade e certificação ambiental. Contudo em termos da qualidade da frota de

---

<sup>414</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, **COM (2001) 274 final** de 04/07/2001.

<sup>415</sup> **COMISSÃO**, *Livro Verde sobre a política integrada relativa aos produtos* **COM (2001) 68 final** de 07/02/2001.

<sup>416</sup> Acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º **C – 513/99**. Colect. 2002. Doravante designado apenas por caso Concordia.

autocarros, a empresa HKL obteve a pontuação máxima devido às emissões de óxido de nitrogénio inferiores a 2 g/kWh e níveis de ruído inferiores a 77 dB.

Nestas circunstâncias, a HKL ficou melhor pontuada e acabou por conseguir a adjudicação do concurso/contrato. . A empresa que havia sido preterida a Concordia Bus Finland entendia que *“a atribuição de pontos adicionais aos autocarros menos poluentes e menos ruidosos favorecia a HKL, única empresa proponente que tinha na prática a possibilidade de utilizar um material susceptível de obter estes pontos. Além disso, invocou que, no âmbito da apreciação global das propostas, não se podiam ter em conta factores ecológicos que não têm qualquer relação directa com o objecto do concurso”* e *“considera que, na adjudicação de um contrato público, os critérios de decisão devem ser sempre, segundo a redacção das disposições relevantes do direito comunitário, de natureza económica. Se o objectivo da entidade adjudicante for satisfazer considerações de ordem ecológica ou outras, haverá que recorrer a um procedimento diferente do concurso público.”*<sup>417</sup>

Acrescentou ainda o carácter ambíguo da Comunicação da Comissão pela não consideração de factores ecológicos que não estejam directamente relacionados com o objecto contratual do contrato/concurso.

No sentido de determinar a extensão da possibilidade integrativa de considerações ambientais nos procedimentos de contratação pública, cujo critério adjudicativo é baseado na proposta economicamente mais vantajosa, o Tribunal primeiro examinou o artigo 36.º, número 1 da Directiva 92/50/CEE<sup>418</sup>. Ainda que as considerações ambientais não sejam explicitamente mencionadas neste artigo, o Tribunal confirmou que estes critérios eram passíveis de serem aplicados pois os outros critérios não são listados de modo exaustivo, mas apenas a título exemplificativo, como exemplos para as entidades contratantes.

Além disso, com referência ao critério *“características estéticas e funcionais”*, mencionado no artigo 36.º, número 1, alínea a), o Tribunal constatou que os critérios de adjudicação não precisam, necessariamente, de ser de natureza puramente económica. Ainda no seguimento do artigo 6.º do Tratado de Amesterdão, o TJUE concluiu que o artigo 36.º, número 1, alínea a) da Directiva 92/50/CEE não exclui a possibilidade de a entidade pública contratante utilizar

---

<sup>417</sup> Cfr. Acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º **C – 513/99**. Colect. 2002, nomeadamente parágrafo 30.

<sup>418</sup> **Directiva 92/50/CEE** do Conselho de 18 de Junho de 1992 *relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços* in JO L 209 de 24/07/1992.

critérios relativos à preservação ambiental na busca da proposta economicamente mais vantajosa.

Depois de definido o modo como os critérios ambientais podem ser utilizados nos procedimentos concursais, assegurando que as entidades públicas não usufruem de liberdade de escolha/discricionariedade ilimitada, o TJUE estabeleceu os limites.

Em primeiro lugar, os critérios adjudicativos, tal como o concorrente, devem estar em conexão com o objecto contratual e esse critério deve almejar a identificação do concorrente que apresenta a proposta economicamente mais vantajosa com base em critérios quantitativos e qualitativos. Os critérios de adjudicação de base ambiental devem ser públicos e expressamente mencionados nos documentos da propostas ou no anúncio do procedimento concursal devendo basear – se nos princípios da igualdade de tratamento e de não – discriminação.

Assim, o TJUE concluiu que a entidade contratante podia utilizar critérios atinentes à preservação ambiental.

Nas suas conclusões referentes ao caso *Concordia*, o TJUE concluiu que os critérios referentes aos níveis de emissões de óxido de nitrogénio e de ruído eram passíveis de conexão com o objecto contratual, rede de serviços de transportes urbanos. Os pontos adicionais atribuídos não conferiram discricionariedade ou liberdade de escolha ilimitada, já que os mesmos eram baseados em requisitos ambientais específicos e objectivamente quantificáveis.

Finalmente, a cidade de Helsínquia não violou o princípio da igualdade de tratamento pois além da empresa que conseguiu assegurar os critérios ambientais, existiam outras empresas que preenchiam os mesmo requisitos.

O TJUE confirmou ainda que a mesma interpretação era extensível à Directiva 93/38/CEE<sup>419</sup>.

Com o caso *Concordia*, o TJUE ampliou os limites e o âmbito dos contratos públicos ecológicos, no sentido de que não incluiu o parecer da Comissão, alegando que os critérios de adjudicação atinentes ao ambiente apenas respeitam o quadro legal quando os custos de actividade são pagos diretamente pela entidade adjudicante a um preço baseado no mercado.

O TJUE clarificou que, com o intuito de incorporar objectivos horizontais nas políticas de contratação pública, os custos que, normalmente, estariam associados a externalidades ambientais poderiam estar, então, entre os factores de ponderação para a determinação da

---

<sup>419</sup> Directiva 93/38/CEE do Conselho de 14 de Junho de 1993 *relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações* in JO L 199 de 09/08/1993.

proposta economicamente mais vantajosa. Assim, não estaria, por isso, limitada a expressão “economicamente mais vantajosa” a factores que forneçam um benefício económico directo à entidade pública.

A grande inovação após esta decisão do TJUE, os critérios de adjudicação deverão obedecer a quatro regras, tal como foi *supra* mencionado:

- i. Os critérios têm, necessariamente, de estar relacionados com o objecto do contrato

No acórdão *Concordia*, o TJUE estabelece que os critérios relativos aos níveis de emissão de gases e de ruído dos autocarros obedeciam a este requisito de estar relacionado com o objecto do contrato. Noutro acórdão, o chamado caso *EVN AG e Wienstrom GmbH*<sup>420</sup>, o TJUE forneceu mais informação/clareza para a interpretação da ligação com o objecto contratual. Neste último acórdão, o TJUE decidiu que num concurso para o fornecimento de energia, um critério que “*exija que os concorrentes indiquem a quantidade de electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis que estão em condições de fornecer a uma clientela não definida e atribua o número máximo de pontos ao concorrente que indique a quantidade mais elevada, sendo certo que só é tomada em conta a fracção que exceda o consumo previsível no quadro do concurso*”.

Contudo, o TJUE também adiantou que os critérios de adjudicação referentes a este tipo de contrato, de fornecimento de energia, poderiam ser referentes ao montante de energia decorrente de fontes renováveis (como parte da electricidade efectivamente fornecida), já que disposto deste modo estaria relacionado ao objecto do contrato.

- ii. O estabelecimento do objecto contratual nesses critérios deve ser específico e objectivamente quantificado.

O TJUE decidiu, com base em acórdãos prévios, que os critérios de adjudicação nunca deverão conferir discricionariedade ilimitada às entidades públicas contratantes. Esta deve ser limitada pelo estabelecimento de critérios específicos, critérios quantitativos e relativos aos produtos.

---

<sup>420</sup> Acórdão *EVN AG and Wienstrom GmbH contra Republik Österreich* de 4 de Dezembro de 2003, Proc. N.º C - 448/01. Colect. 2003.

No caso *Concordia*, previamente à avaliação dos concorrentes, as entidades públicas da cidade de Helsínquia especificaram e publicaram um sistema para a atribuição de pontos extra relativa a determinados níveis de emissões poluentes e ruído. O sistema foi considerado adequadamente específico e mesurável pelo TJUE.

No caso *EVN AG e Wienstrom GmbH*, o TJUE determinou que para que os concorrentes vejam asseguradas a sua igualdade de oportunidades, a entidade pública tem de formular os seus critérios de adjudicação de modo a que *“os critérios de adjudicação devem ser formulados, no caderno de encargos ou no anúncio de concurso, de modo a permitir que todos os proponentes razoavelmente informados e normalmente diligentes os interpretem da mesma maneira”*<sup>421</sup>.

- iii. Não devem existir supresas, logo todos os critérios devem constar da fase pré – contratual e do anúncio publicado.
- iv. e finalmente, os critérios devem ter em conta os princípios fundamentais do Direito Europeu, desde logo o princípio da não – discriminação e igualdade de tratamento.

Estes critérios são a grande novidade e a inovação conseguida pelo Direito dos Contratos Públicos augurando o futuro de integração de políticas ambientais no seu seio.

O caso *Concordia*, em particular, é muito interessante já que se reconhece que a entidade pública tem o direito de incluir considerações ambientais nos critérios adjudicativos. Primeiramente, o TJUE esclareceu que os critérios não teriam de ser de carácter puramente económico:

*“1) O artigo 36.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços, deve ser interpretado no sentido de que, quando, no quadro de um concurso público referente à prestação de serviços de transportes urbanos por autocarro, a entidade adjudicante decida adjudicar um concurso ao proponente que apresente a proposta economicamente mais vantajosa, pode tomar em consideração critérios ecológicos, como o nível de emissões de óxido*

---

<sup>421</sup> Cfr. ibidem, ponto 57 do acórdão.

No mesmo sentido cfr. também acórdão *SIAC Construction Ltd contra County Council of the County of Mayo* de 18 de Outubro de 2001, Proc. N.º **C - 19/00**. Colect. 2001.

*de azoto ou o nível sonoro dos autocarros, desde que esses critérios estejam relacionados com o objecto do concurso, não confirmam à referida entidade adjudicante uma liberdade de escolha incondicional, estejam expressamente mencionados no caderno de encargos ou no anúncio de concurso e respeitem os princípios fundamentais do direito comunitário, designadamente o princípio da não discriminação.*<sup>422</sup>

Acrescentou ainda o TJUE que o princípio da igualdade de tratamento não preclui a tomada em consideração de critérios relacionados com a protecção ambiental, nomeadamente em casos como este. A resposta à segunda e à terceira questão não seria diferente caso o processo de adjudicação do contrato público em questão na causa principal se inserisse no âmbito de aplicação da Directiva 93/38/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações.

Mais tarde com o caso *EVN AG e Wienstrom GmbH*, já mencionado supra, o TJUE alargou o âmbito já estabelecido no caso *Concordia*, permitindo que os concorrentes fossem diferenciados com base nas características de produção dos produtos desejados. O TJUE estabeleceu que a legislação europeia sobre a contratação pública não impedia as entidades públicas de aplicarem como critério, no âmbito de um contrato de fornecimento de energia, que 45 % da energia fornecida deveria advir de fontes renováveis<sup>423</sup>. Esta temática das energias renováveis é uma das áreas mais importantes/prioritárias para a UE, no âmbito da protecção ambiental, e o TJUE realçou que *“um critério deste tipo não pode ser considerado incompatível com as disposições comunitárias em matéria de contratos públicos pelo simples facto de não permitir necessariamente alcançar o objectivo visado”*<sup>424</sup>.

Com este acórdão, o TJUE confirmou a jurisprudência predecessora acerca das políticas horizontais da contratação pública europeia. Enfatizou, ainda, a prudência das entidades públicas na definição dos critérios adjudicativos com o intuito de chegar à proposta economicamente mais vantajosa, e que os critérios podem ser contestados caso se demonstre

---

<sup>422</sup> Cfr. Acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º **C - 513/99**. Colect. 2002.

<sup>423</sup> Acórdão *EVN AG and Wienstrom GmbH contra Republik Österreich* de 4 de Dezembro de 2003, Proc. N.º **C - 448/01**. Colect. 2003. Em particular, pontos 30 a 34.

<sup>424</sup> *Ibidem*, ponto 40 a 43 e 53 do Acórdão.

que os mesmos violam os princípios de igualdade de tratamento, transparência ou proporcionalidade<sup>425</sup>.

No seguimento do caso *EVN AG e Wienstrom GmbH* o TJUE afirmou que as entidades públicas são livres de escolher os critérios para a adjudicação de um contrato como também a determinação do peso atribuído aos mesmos no âmbito da classificação final<sup>426</sup>. Especificamente, os critérios de adjudicação em causa no caso *EVN AG e Wienstrom GmbH*, avaliadas as propostas com base nas respectivas externalidades ambientais decorrentes da produção dos produtos e serviços em questão.

Permite – se, assim, aos Estados - Membros a prossecução de políticas horizontais avançando com o objetivo do desenvolvimento sustentável que é um objectivo de contratos públicos europeus. O caso *EVN AG e Wienstrom GmbH* confirma, claramente, que os critérios de adjudicação podem ser usados para comparar os impactos de sustentabilidade relativos aos diferentes processos de produção, incluindo externalidades inerentes à sociedade em geral, e não apenas fatores que proporcionam um benefício económico direto (por exemplo, em termos de poupança nos custos do ciclo de vida) para a entidade adjudicante.

## **Secção 2. A positivação da integração das políticas ambientais nas Directivas de 2004**

Em 2004 foram, finalmente, adoptadas duas novas directivas que vieram substituir quase toda a legislação secundária vigente para a contratação pública. Estávamos perante a chamada “*Reforma de 2004*”. Para melhor compreendermos a inovação que as mesmas representam faremos uma breve descrição do âmbito de aplicação das mesmas, as inovações trazidas por ambas as codificações, designadamente as novidades quanto à vertente ambiental no âmbito dos contratos públicos e qual o regime aplicável.

---

<sup>425</sup> Sobre a temática dos princípios cfr. Alessandra **SILVEIRA**, *Princípios de Direito da União Europeia*, Quid Juris, Lisboa, 2009.

<sup>426</sup> Acórdão *EVN AG and Wienstrom GmbH contra Republik Österreich* de 4 de Dezembro de 2003, Proc. N.º **C - 448/01**. Colect. 2003. Em particular, pontos 36 e 37.

## Subsecção 1. As novidades do Pacote Legislativo de 2004. Breve Resenha

As Directivas de 2004 introduziram muitas linhas inovadoras que teceram o novo enquadramento dado aos contratos públicos.

Esta nova codificação compreende uma melhor sistematização, uma redacção mais cuidada dos preceitos que aproximam a legislação de todos os que necessitam dela diariamente e a consagração expressa dos princípios europeus na matéria da contratação pública que já haviam sido reconhecidos pela jurisprudência do TJUE. Trata – se de um “salto qualitativo” no plano da efectividade do direito comunitário<sup>427</sup>.

A adjudicação de contratos celebrados nos Estados – Membros deve respeitar os princípios do Tratado como as liberdades de circulação, a igualdade, a não – discriminação, o reconhecimento mútuo, a proporcionalidade e a transparência.

Efectivou – se, de igual modo, uma redução considerável da margem discricionária dos legisladores nacionais na regulação dos contratos públicos e das entidades adjudicantes em sede de procedimentos pré – contratuais levados a cabo com implicações em sede de celebração e execução do contrato e implementou –se a obrigatoriedade da abertura e transparência dos procedimentos.

A integração de políticas sociais e ambientais, fundamentais para a realização do projecto europeu, no âmbito da contratação pública que já vinha sendo concretizada pelo TJUE de modo mais extensivo que o previamente previsto/defendido pela Comissão nas suas Comunicações de 2001<sup>428</sup>. O legislador europeu acolheu a jurisprudência europeia e positivou a possibilidade de os legisladores nacionais atenderem a considerações sociais e ambientais em sede dos procedimentos pré – contratuais abrangidos pelas Directivas de 2004, em sede de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa.

A possibilidade das entidades adjudicantes satisfazerem as necessidades públicas, nomeadamente questões ambientais e sociais, deve ser concretizada de acordo com a jurisprudência do TJUE e assim será admitida desde que estes critérios estejam em conexão

---

<sup>427</sup> Cláudia VIANA, *op. cit.*, página 346.

<sup>428</sup> COMISSÃO, *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, **COM (2001) 274 final** de 04/07/2001.

COMISSÃO, *Comunicação da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos as possibilidades de integrar aspectos sociais nesses contratos*, **COM (2001) 566 final** de 15/10/2001.



com o objecto contratual e não confirmam discricionariedade ilimitada às entidades adjudicantes e respeitando os princípios fundamentais.

Desde logo os artigos 55.º da Directiva 2004/17/CE e o artigo 53.º da Directiva 2004/18/CE estão elencados, a título exemplificativo, dos factores que podem ser utilizados para identificar a proposta economicamente mais vantajosa, e aí se destacam as características ambientais.

De igual modo, nas condições de execução dos contratos também serão admitidas políticas ambientais ou sociais, desde que respeitem o princípio da não – discriminação e as regras relativas à publicidade.

Quanto às especificações técnicas também poderão ser fixados critérios ambientais em termos de exigências ou desempenho funcional, como um determinado método de produção e/ou os efeitos ambientais específicos de grupos de produtos e serviços. Podem ainda ser definidas por referência a rótulos ecológicos desde que os requisitos do rótulo tenham sido elaborados com base em informação científica e se o rótulo for acessível e estiver à disposição de todos os concorrentes interessados.

No âmbito dos sectores gerais, abre – se a possibilidade das entidades adjudicantes, antes da abertura do procedimento de contratação, encetarem um “diálogo técnico” com operadores privados para discutir as soluções técnicas mais adequadas à satisfação das suas necessidades, e posteriormente utilizadas na elaboração do caderno de encargos. A introdução do “*diálogo concorrencial*” que consiste num procedimento pré – contratual mais flexível, de utilização restrita a contratos particularmente complexos tais como a realização de projectos de infraestruturas de transportes integrados em larga escala, grandes redes informáticas ou projectos que obriguem a financiamentos complexos e estruturados, cuja montagem financeira não possa ser determinada antecipadamente.

Quanto à seleção de concorrentes, o legislador previu expressamente a possibilidade das entidades adjudicantes fixarem níveis mínimos de capacidade que os concorrentes devem satisfazer. Também aumentou o grau de exigência quanto à idoneidade dos mesmos que se viram excluídos dos procedimentos por motivos relacionados com a participação em organizações criminosas, corrupção, fraude e branqueamento de capitais.

No âmbito dos sectores especiais, as entidades adjudicantes que sejam poderes públicos tem reforçar a questão da idoneidade e excluir os concorrentes que não cumpram estes critérios nos procedimentos pré – contratuais.

Em relação à adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa houve um reforço da transparência com a diminuição da discricionariedade das entidades adjudicantes. Foram estabelecidos critérios para identificação da mesma, critérios que devem ser especificados nos documentos do procedimento com a ponderação relativa atribuída a cada um deles, admitindo – se que as ponderações possam ser expressas por um intervalo de variação com uma abertura máxima adequada. A clarificação deste conceito de “proposta economicamente mais vantajosa” foi várias vezes alvo de jurisprudência do TJUE que clarificou que não é exigível que todos os factores utilizados para a determinação da proposta resulte uma vantagem económica para a entidade adjudicante possibilitando a integração de factores ambientais e sociais.

Estes factores não devem conferir às entidades adjudicantes liberdade de escolha ilimitada e devem respeitar os princípios europeus.

Outra inovação, mais relacionada com as novas tecnologias, e que já havia sido referida na Comunicação de 1998<sup>429</sup> é o surgimento do “e – procurement” ou seja, a contratação pública electrónica que é utilizada para o envio de anúncios para a publicação e na realização de comunicações e prestação de informações aos concorrentes. Estabelece – se um sistema de aquisição dinâmico assim como a possibilidade de realizar leilões electrónicos em sede de adjudicação da proposta. Em 2004, a Comissão emite uma Comunicação<sup>430</sup> sobre a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica.

Para concluir, a necessidade de assegurar o princípio de direito europeu, princípio da efectividade, foi expressamente referida em ambas as directivas e acompanhada de uma recomendação aos Estados – Membros para designarem ou criarem um órgão independente com competências em sede de acompanhamento da adequada e efectiva aplicação do direito europeu.

## **Subsecção 2. A Directiva 2004/18/CE ou Directiva “Sector Clássico”**

A directiva é aplicável aos contratos públicos que têm por objecto a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços<sup>431</sup>.

---

<sup>429</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão sobre os Contratos Públicos na União Europeia*, **COM (1998) 143 final**, de 11/03/1998.

<sup>430</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Plano de acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica*, **COM(2004) 841 final** de 29/12/2004.

<sup>431</sup> Cfr. Artigo 1.º, número 2 alínea a) da Directiva 2004/18/CE.

Quanto ao âmbito de aplicação subjectivo<sup>432</sup> temos como intervenientes principais as entidades adjudicantes e os operadores económicos. As entidades adjudicantes são o Estado, as autarquias locais e regionais, os organismos de direito público e as associações formadas por uma ou mais autarquias locais ou regionais ou um ou mais organismos de direito público.

Por “organismo de direito público” entende-se qualquer organismo criado para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral com carácter não industrial ou comercial, dotado de personalidade jurídica e cuja actividade seja financiada maioritariamente pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público; ou cuja gestão esteja sujeita a controlo por parte destes últimos; ou em cujos órgãos de administração, direcção ou fiscalização mais de metade dos membros sejam designados pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público.

A directiva fornece uma lista exemplificativa extensa de organismos de direito público<sup>433</sup>, ainda que não exaustiva.

Quanto aos operadores económicos estes poderão ser fornecedores de bens, um prestador de serviços ou um empreiteiro para a realização de obras.

Em termos de âmbito de aplicação objectivo, os contratos públicos abrangidos pela directiva são os que respeitam (ou excedem) o valor monetário previsto: 130 000 euros, para os contratos públicos de fornecimento e de serviços celebrados por entidades adjudicantes que sejam autoridades governamentais centrais mencionadas no anexo IV; 200 000 euros, para os contratos públicos de fornecimento e de serviços celebrados por outras entidades; e 5. 000 000 euros, para contratos de empreitadas de obras públicas<sup>434</sup>.

As autoridades estão de proibidas de dividir contratos de modo a evitar os valores estabelecidos assim como existem regras quanto à “agregação” e sempre que uma obra prevista ou um projecto de aquisição de serviços possa ocasionar a adjudicação simultânea de contratos por lotes separados, deve ser tido em conta o valor total estimado da totalidade desses lotes.

---

<sup>432</sup> Sobre o âmbito subjectivo de aplicação da Directiva 2004/18/CE conferir Cláudia VIANA, op. cit., Parte IV, Título I, Capítulo II, nomeadamente páginas 406 a 512.

<sup>433</sup> Cfr. Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 16 de Outubro de 2003, Proc. N.º C - 283/00. Colect. 2003, nomeadamente parágrafo 74 acerca do conceito de “organismo de direito público”.

<sup>434</sup> Regulamento (UE) N.º 1251/2011 da Comissão de 30 de Novembro de 2011 que altera as Directivas 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos seus limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos que veio substituir o Regulamento (CE) N.º 1177/2009 da Comissão de 30 de Novembro de 2009.

No que toca a exclusões, uma das mais importantes é a concessão de serviços, ainda que no acórdão *Telaustria*<sup>435</sup> os mesmos estejam sujeitos aos requisitos de transparência de acordo com o Tratado. Também às concessões de obras públicas, ainda que não totalmente excluídas, se encontram excluídas nos termos dos artigos 56.º a 61.º da Directiva 2004/18/CE. As concessões são os contratos pelos quais o co - contratante se obriga à execução ou à concepção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito de proceder, durante um determinado período, à respectiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço. Estes podem ser importantes para as políticas horizontais ainda que exista muito incerteza no modo com elas são afectadas pelo Tratado.

Outros contratos excluídos do âmbito objectivo de aplicação são contratos relativos a áreas “sensíveis” como desde logo referentes à aquisição, desenvolvimento, produção ou co - produção de programas destinados a emissão por parte de organismos de radiodifusão e a tempos de antena assim como contratos de serviços adjudicados por uma entidade adjudicante a outra entidade adjudicante<sup>436</sup> ou a uma associação de entidades adjudicantes com base num direito exclusivo de que estas beneficiem em virtude de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas publicadas, desde que essas disposições sejam compatíveis com o Tratado.

A directiva estabelece um conjunto de princípios gerais, desde logo no artigo 2.º que dispõe que “as entidades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação e agem de forma transparente” dando expressão aos princípios que já haviam sido reconhecidos pela jurisprudência do TJUE. Estes princípios quer para interpretar regras/normas explícitas das directivas quer para estabelecer obrigações quando não existiam regras/normas explícitas.

O princípio da igualdade de tratamento, tal como já foi supra mencionado, foi articulado pela primeira vez em 1993 no acórdão *Storebaelt*<sup>437</sup>, e mais recentemente no acórdão *Fabricom*<sup>438</sup> estabeleceu – se que “o princípio da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objectivamente justificado [acórdãos de 14 de

---

<sup>435</sup> Acórdão *Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH e Telekom Austria AG* de 7 de Dezembro de 2000, Proc. N.º **C – 324/98**. Colect. 2000.

<sup>436</sup> Acórdão *Teckal Srl contra Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia* de 18 de Novembro de 1999, Proc. N.º **C -107/98**. Colect. 1999.

<sup>437</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Dinamarca (Storebaelt)* de 22 de Junho de 1993, Proc. N.º **C – 243/89**. Colect. 1993.

<sup>438</sup> Acórdão *Fabricom SA contra Estado Belga* de 3 de Março de 2005, Processos apensos **C - 21/03 e C - 34/03**. Colect. 2005.

*Dezembro de 2004, Arnold André, C-434/02, (...) bem como Swedish Match, C-210/03]*<sup>439</sup> e pode ser invocado por fornecedores nacionais ou domésticos bem como por fornecedores de outros Estado – Membros<sup>440</sup>. O requisito da agir de modo “não discriminatório” é apenas uma das manifestações do princípio da igualdade de tratamento.

O TJUE não definiu o âmbito da transparência, contudo, a autora S. Arrowsmith acredita que no contexto das directivas de 2004, a transparência pode ser vista em quatro facetas: a publicidade de oportunidades de contratos; a publicidade das regras aplicáveis a cada fase procedimental (como por exemplo, os critérios de adjudicação); nas decisões fundamentadas em regras; e, finalmente, suprimimento de verificações e execuções.

O TJUE aplicou e aplica o princípio em vários casos de modo a cumprir uma das suas quatro facetas<sup>441</sup>.

No âmbito dos procedimentos e técnicas, a directiva requer que a entidade adjudicante publique um anúncio do concurso no Jornal Oficial da União Europeia<sup>442</sup>, aqui é fornecido um anúncio de concurso, em que darão a conhecer as suas necessidades e exigências, que definirão nesse mesmo anúncio e/ou numa memória descritiva, em todas as línguas oficiais da UE, oferecendo acesso a uma base de dados electrónica. O anúncio do concurso pode ser dispensado num procedimento de negociação apenas em determinadas situações previstas no artigo 31.º da Directiva 2004/18/CE.

A directiva autoriza a utilização de cinco procedimentos: concurso público, concurso limitado, procedimento de negociação com publicidade prévia, procedimento de negociação sem publicidade e o diálogo concorrencial<sup>443</sup>.

A regra geral é a utilização quer do concurso público, quer do concurso limitado, são os designados procedimentos comuns.

---

<sup>439</sup> Cfr. nomeadamente nota 27 do acórdão *Fabricom*. Assim como as conclusões da Advogada – Geral Mischo no acórdão *Concordia Bus Finland*, Proc. N.º **C – 513/99**, nomeadamente ponto 146 das mesmas.

<sup>440</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica (Wallon Buses)* de 25 de Abril de 1996, Proc. N.º **C – 87/94**. Colect. 1996.

<sup>441</sup> Cfr. Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica (Wallon Buses)* de 25 de Abril de 1996, Proc. N.º **C – 87/94**. Colect. 1996, ponto 163 (no sentido que as entidades adjudicantes não podem utilizar critérios de adjudicação desconhecidos), assim como Acórdão *Universale-Bau AG, Bietergemeinschaft: 1) Hinteregger & Söhne Bauges.m.b.H. Salzburg, 2) ÖSTU-STETTIN Hoch- und Tiefbau GmbH contra Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH* de 12 de Dezembro de 2002, Proc. N.º **C – 470/99**. Colect.2002, quanto ao facto de ser exigível que os métodos de selecção sejam conhecidos dos concorrentes ainda que a directiva não o mencione expressamente.

<sup>442</sup> Doravante designado pela abreviatura de JOUE.

<sup>443</sup> Cfr. sobre a temática do diálogo concorrencial, Steen **TREUMER**, *Competitive Dialogue* in in Public Procurement Law Review, Nottingham, n.º4, 2004, págs. 178 a 186.

O diálogo concorrencial é o único utilizado para contratos mais complexos podendo as entidades adjudicantes dele socorrer – se quando considerarem que os concursos público e limitado não permitam a adjudicação do contrato. Este procedimento foi introduzido em 2004 de modo a assegurar um procedimento mais compatível com projectos de infraestruturas complexos financiados com fundos privados, ainda que o seu âmbito de aplicação não se resume a estes casos. O diálogo decorrerá até ao momento em que a entidade adjudicante esteja em condições de identificar a solução ou soluções adequadas à satisfação das necessidades. Concluída esta fase, os concorrentes serão convidados a apresentar as suas propostas finais, baseadas nas soluções debatidas durante o diálogo.

As propostas poderão ser clarificadas, esclarecidas ou ajustadas pelos concorrentes contudo deve ser salvaguardada a igualdade de tratamento visto que estão expressamente proibidas alterações à “raiz” da proposta. A adjudicação será efectuada com base na proposta economicamente mais vantajosa segundo critérios previamente fixados nos documentos do procedimento, não sendo admitidas alterações substanciais da proposta, o falseamento da concorrência ou a prática de discriminações.

Quanto aos procedimentos de negociação, o legislador estipula que a sua utilização reveste carácter excepcional, sendo que as situações em que a sua utilização é admitida se encontram enumeradas, de forma taxativa nos artigos 30.º e 31.º da Directiva 2004/18/CE, cabendo às entidades adjudicantes comprovar a existência dessas circunstâncias.

A directiva também prevê agora, expressamente, os acordos – quadro, que consiste num acordo entre uma ou mais entidades adjudicantes e um ou mais operadores económicos, que tem por objecto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e, se necessário, de quantidades previstas.

Não se trata de um procedimento autónomo, mas de um mecanismo utilizado dentro dos outros procedimentos usuais, normalmente concurso público e limitado.

A directiva também inclui normas referentes a leilões electrónicos, é um processo interativo que obedece a um dispositivo electrónico de apresentação de novos preços, progressivamente inferiores, e/ou de novos valores relativamente a determinados elementos das propostas, desencadeado após uma primeira avaliação completa das propostas e que permite que a sua classificação se possa efectuar com base num tratamento automático, e de um novo tipo de mecanismo totalmente electrónico o chamado “sistema de aquisição dinâmico” que consiste num processo de aquisição inteiramente electrónico para a compra de bens ou serviços de uso

corrente, cujas características geralmente disponíveis no mercado satisfazem a entidade adjudicante, limitado no tempo e aberto, ao longo de toda a sua duração, a qualquer operador económico que satisfaça os critérios de selecção e tenha apresentado uma proposta indicativa conforme com o caderno de encargos.

Agora, temos de abordar a temática das especificações e outros requisitos contratuais.

Em qualquer contrato público, a entidade adjudicante precisa de definir as suas necessidades através de especificações técnicas. O Tratado impede todas as especificações que excluam produtos ou serviços capazes de preencher os requisitos funcionais impostos, ainda que seja um pouco difícil explicar como o Tratado controla a discricionariedade da entidade adjudicante no estabelecimento dos seus requisitos funcionais.

A directiva também contém regras acerca das especificações técnicas, desde logo estabelecendo que as mesmas devem ser elaboradas de um de dois modos. O primeiro em referência às especificações técnicas definidas no Anexo VI, ou seja, obedecendo a padrões de nível europeu (como os padrões nacionais que dão eficácia aos padrões europeus) ou padrões internacionais (como por exemplo, ISO) ou quando nenhum dos dois existe o recurso aos padrões nacionais. Quando as entidades adjudicantes utilizam este modo de elaboração dos requisitos funcionais, esta deve ser acompanhada da expressão “ou equivalente” e os equivalentes funcionais devem ser aceites (tal como dispõe o Tratado) ainda que o ónus da prova da equivalência caiba aos concorrentes.

O segundo modo prende – se com os termos de actuação ou com os requisitos funcionais.

Estas regras não parecem afectar a discricionariedade das entidades adjudicantes, enquanto compradoras, em estabelecer os níveis/padrões que devem ser respeitados, mas apenas afectam o modo como os requisitos são redigidos, ou seja, que os mesmos são acessíveis e que a entidade adjudicante está preparada para considerar todos os bens, serviços ou empreitadas que os reúnam.

As especificações não devem descrever os requisitos referindo – se a marcas ou fontes, ou algum processo em particular, patentes, tipos, ou origens com o intuito de favorecer ou eliminar certos produtos; existem casos excepcionais contudo a expressão “ou equivalente” deve sempre acompanhar estas situações.

As especificações devem respeitar a igualdade de acesso dos concorrentes e não criar obstáculos injustificados da abertura do contrato público à competição<sup>444</sup>.

A directiva também limitou significativamente os limites da discricionariedade dos Estados – Membros no âmbito da exclusão e selecção dos concorrentes. Permite – se, apenas, a exclusão de concorrentes com fundamento patente na directiva, incluindo a posição financeira e a capacidade técnica. Também está mais controlado o processo de exclusão, assegurando que as entidades adjudicantes tenham em conta a igualdade de oportunidades na participação e que os procedimentos para avaliar as capacidades não são indevidamente onerosos e não mascarem qualquer tipo de discriminação.

As bases de exclusão são de quatro tipos: financeiro, técnico, profissional e posse de licença, e vários causas relacionadas com honestidade profissional, liquidez e confiança<sup>445</sup>. Genericamente, as entidades adjudicantes podem excluir concorrentes com base nestes fundamentos previstos na directiva, tal como demonstra o acórdão *La Cascina*<sup>446</sup>.

As razões financeiras<sup>447</sup> prendem – se com o facto de as empresas não terem suporte económico e financeiro e ainda que não exista uma referência expressa quanto a esta matéria, é claro que é necessário que as empresas possuam recursos financeiros. Cabe às autoridades nacionais determinar os padrões que as empresas têm de respeitar – como por exemplo, o tamanho do volume de negócios exigido<sup>448</sup>.

O segundo tipo de razões de exclusão dos concorrentes prende – se com capacidade técnica e profissional dos concorrentes<sup>449</sup> – como por exemplo, o tipo e quantidade de equipamento necessário à execução do contrato. As autoridades podem exigir documentação para atestar da educação e qualificações profissionais do contratado e do seu pessoal.

---

<sup>444</sup> Cfr. acerca da temática das especificações técnicas discriminatórias Acórdão *Grossmann Air Service, Bedarfsluftfahrtunternehmen GmbH & Co. KG contra Republik Österreich* de 12 de Fevereiro de 2004, Proc. N.º C – 230/02. Colect. 2004.

Cfr. Martin **DISCHENDORFER**, *Challenging Discriminatory Technical Specifications under The Remedies Directives: The Grossman Case* in *Public Procurement Law Review*, N.º 4, 2004, páginas 98 a 102.

<sup>445</sup> Acórdão *La Cascina Soc. coop. arl e Zilch Srl contra Ministero della Difesa e outros e Consorzio G. f. M. contra Ministero della Difesa e La Cascina Soc. coop. arl ( La Cascina )* de 9 de Fevereiro de 2006, Processos apensos **C - 226/04 e C - 228/04**. Colect. 2006.

<sup>446</sup> Idem.

<sup>447</sup> Cfr. artigo 47.º da Directiva 2004/18/CE.

<sup>448</sup> Acórdão *SA Constructions e entreprises industrielles (CEI) e outros contra Sociedade cooperativa "Association intercommunale pour les autoroutes des Ardennes"* e outros de 9 de Julho de 1987, **Processos apensos 27/86, 28/86 e 29/86**. Colect. 1987.

<sup>449</sup> Cfr. artigo 48.º da Directiva 2004/18/CE.



Em terceiro lugar, temos as razões relacionadas com a “honestidade” profissional, liquidez e confiança<sup>450</sup>, ou seja, casos em que o concorrente esteja em bancarrota ou com outro tipo de problemas financeiro – económicos ou que tenha sido condenado por crimes relativos a negócios como fornecimento de informações falsas ou falta de pagamento de impostos ou contribuições para a Segurança Social, aqui estamos perante fundamentos passíveis de conduzir à exclusão do mesmo.

Em quarto e último lugar, razões relativas à habilitação para o exercício da actividade profissional<sup>451</sup>, ou seja, as entidades adjudicantes podem exigir que os concorrentes estejam registados/ inscritos num registo profissional. Existe uma excepção ao princípio de que as empresas possam ser excluídos com base nas razões supra mencionadas que permite a exclusão com base na igualdade de tratamento. No acórdão *Fabricom*<sup>452</sup> o TJUE reconheceu a possibilidade de se excluir um fornecedor por razão de conflito de interesses, permitindo às autoridades recorrerem à igualdade de tratamento.

A directiva estabelece os requisitos financeiros e técnicos mínimos assim como critérios para a escolha entre concorrentes classificados, de modo a assegurar que os critérios estabelecidos sejam respeitados e que não existam tentativas de discriminação encobertas. A directiva de 2004 estabelece causas mandatórias de exclusão, nomeadamente a convicção de participação em criminalidade organizada, corrupção, fraude, branqueamento de capitais, com o intuito de apoiar as políticas horizontais.

Finalmente, quanto aos critérios de adjudicação, após todos os concorrentes terem apresentado as suas propostas, as entidades adjudicantes devem escolher a melhor proposta com base em dois possíveis critérios: o mais baixo preço ou a proposta economicamente mais vantajosa. Quanto a este último critério pode ser tido em consideração inúmeros factores como qualidade, preço, mérito técnico, características estéticas e funcionais, características ambientais, custos correntes, custos – efeito, serviço pós – vendas, assistência técnica, data de entrega ou data de conclusão.

Contudo, estes critérios adjudicativos têm de estar “conectados” com o objecto contratual do contrato público em questão. Quanto aos critérios adjudicativos que se relacionam apenas com o contrato existe incerteza quanto ao facto de estes serem permitidos.

---

<sup>450</sup> Cfr. artigo 45.º da Directiva 2004/18/CE.

<sup>451</sup> Cfr. artigo 46.º da Directiva 2004/18/CE.

<sup>452</sup> Acórdão *Fabricom SA contra Estado Belga* de 3 de Março de 2005, Processos apensos C - 21/03 e C - 34/03. Colect. 2005.

No que diz respeito às obrigações de informação, e no seguimento do princípio da transparência e da publicidade, a directiva impõe a elaboração de relatórios assim como monitorização.

#### **i. Os Aspectos Ambientais e o seu regime**

Quanto aos aspectos ambientais e o seu regime no âmbito da Directiva 2004/18/CE, a mesma dispõe que as entidades adjudicantes possuem a liberdade de estabelecer requisitos ambientais como especificações técnicas de um determinado contrato podendo definir as características ambientais. Neste sentido podem recorrer a especificações técnicas definidas em rótulos ecológicos (como o rótulo ecológico europeu, rótulos nacionais e outros<sup>453</sup>) desde que os requisitos para os rótulos tenham sido elaborados e adoptados a partir de informação assente em bases científicas, através de um processo em que as partes interessadas, nomeadamente os organismos governamentais, os consumidores, os fabricantes, os distribuidores e as organizações ambientais possam participar e se o rótulo for acessível e estiver à disposição de todas as partes interessadas. Sempre que possível, ao estabelecerem as especificações, as entidades adjudicantes deverão ter em conta critérios de acessibilidade para as pessoas com deficiência ou a concepção para todos os utilizadores, assim como o respeito pelo princípio da publicidade e clareza.

Ao longo do texto da Directiva, os aspectos ambientais são mencionados assim como o modo de os integrar ao longo do procedimento, nas várias fases contratuais, a par de critérios de cariz económico e financeiro, sendo que infra se fará referência a cada fase<sup>454</sup>, logo nesta parte faremos apenas referência aos artigos/disposições da Directiva 2004/18/CE que faz expressa referência a estes aspectos (ambientais). A directiva clarifica o modo como as entidades adjudicantes podem contribuir para a protecção ambiental e para a promoção do desenvolvimento sustentável, assegurando também a possibilidade de obterem para os seus contratos a melhor relação qualidade/preço (nos termos do artigo 6.º do Tratado).

As condições de execução contratual são compatíveis com as disposições da directiva desde que tais condições não desrespeitem o princípio da não discriminação e o princípio da publicidade, podendo fomentar um enorme conjunto de objectivo entre os quais consta a protecção ambiental. O regime consubstancia – se, ainda, na implementação de sistemas de

---

<sup>453</sup> Sobre a temática dos rótulos ecológicos ver supra, Parte I, Capítulo I, Secção 2.

<sup>454</sup> Cfr. infra Parte II, Capítulo II, Secção III.

gestão ambiental na pendência da execução do contrato público (artigo 50.º) , nas obrigações relativas à fiscalidade, à protecção do ambiente e às disposições em matéria de protecção e condições de trabalho (artigo 26.º e 27.º), nas especificações técnicas (artigo 23.º), e no âmbito dos critérios de adjudicação (artigo 53.º) onde se dispõem os critérios em que as entidades adjudicantes se devem basear para a adjudicação, desde logo quando se adjudicar a proposta economicamente mais vantajosa do ponto de vista da entidade adjudicante, “diversos critérios ligados ao objecto do contrato público em questão, como sejam qualidade, preço, valor técnico, características estéticas e funcionais, características ambientais, custo de utilização, rendibilidade, assistência técnica e serviço pós-venda, data de entrega e prazo de entrega ou de execução”.

### **Subsecção 3. A Directiva 2004/17/CE ou Directiva “Sectores Especiais”**

Após um breve resumo acerca das inovações trazidas pela Directiva 2004/18/CE assim como dos aspectos ambientais e seus reflexos nas disposições da mesma, resta fazer uma resenha idêntica referente à Directiva 2004/17/CE.

Aqui assinalaremos apenas as especificidades do regime aplicável aos sectores especiais remetendo naquilo em for regulado de modo idêntico para o que foi dito supra quanto à Directiva 2004/18/CE. Tal como se dispõe no acórdão *Concordia*<sup>455</sup> ambas as directivas têm objectivos idênticos nos seus domínios de aplicação distintos e portanto não qualquer interesse em interpretar de modo diverso duas normas que se inserem no mesmo domínio do direito europeu e têm uma redação substancialmente idêntica.

Quanto ao âmbito de aplicação objectivo, logo referente ao objecto do contrato, esta directiva é aplicável aos contratos de serviços, empreitadas de obras públicas e fornecimentos que sejam celebrados pelas entidades adjudicantes no âmbito de certas actividades<sup>456</sup>. Os contratos de fornecimento incluem a compra, a locação financeira, a locação e locação – venda, com ou sem opção de compra, de produtos.

Os contratos de empreitada de obras públicas incluem quer a execução quer a concepção e execução, quer a realização por qualquer meio de trabalhos relacionados com uma das

---

<sup>455</sup> Acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º C – 513/99. Colect. 2002.

<sup>456</sup> Cfr. sobre a Directiva 2004/17/CE, Cláudia VIANA, op. cit., nomeadamente páginas 575 e seguintes.

actividades ou de uma obra que satisfaça as necessidades especificadas pela entidade adjudicante.

Quanto aos contratos de serviços que consistem em todos os contratos que não são contratos de empreitada de obras públicas nem de fornecimento e devem reportar – se aos serviços que constam do anexo patente na directiva. Estes estão sujeitos a uma aplicação diferente estipulando – se que aos contratos que tenham por objecto serviços constantes do Anexo XVII B os quais só são aplicáveis as regras aplicáveis às especificações técnicas e à obrigação de informação à Comissão.

Outra semelhança com a Directiva 2004/18/CE são os acordos – quadro ainda que na Directiva 2004/17/CE existam especificidades. O legislador foi mais flexível com os sectores especiais já que não fixa um prazo máximo de vigência do acordo – quadro, contudo proíbe a sua utilização excessiva. É admissível a utilização deste, precedido de qualquer outro procedimento previsto na directiva permitindo – se ainda a atribuição de contratos com base no acordo – quadro seja efectuada mediante negociação sem publicidade.

Quanto às exclusões do âmbito de aplicação estão definidas na directiva, assim temos os contratos celebrados para efeitos de revenda ou locação a terceiros, contratos celebrados com fins que não correspondam à prossecução de uma actividade abrangida ou à prossecução em países terceiros de uma actividade abrangida, contratos secretos ou que exigem medidas de segurança especiais e contratos adjudicados ao abrigo de regras internacionais.

Foram ainda introduzidas inovações quanto aos contratos adjudicados a uma empresa associada, a uma empresa comum ou a uma entidade adjudicante que integre uma empresa comum. É preciso entender que apesar de ser conveniente a exclusão de certos contratos de serviços, fornecimentos e obras adjudicadas tem de se evitar distorções na concorrência. Existem ainda exclusões que são aplicáveis apenas a certas entidades adjudicantes (contratos de aquisição de água, fornecimento de energia ou combustíveis destinados a produção da mesma).

Outro aspecto muito importante é a delimitação do âmbito subjectivo de aplicação desta directiva que resulta de uma conjugação de um elemento estritamente subjectivo e um elemento funcional, sendo aplicável aos mesmos sujeitos que a Directiva 2004/18/CE ainda que existam algumas especificidades a mencionar. Assim, para não sermos redundantes nesta exposição, cabe aqui estabelecer o conceito de “empresas públicas” que são empresas em relação às quais os poderes públicos podem exercer, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante, por motivos de propriedade, participação financeira ou regras que lhe sejam

aplicáveis. Existe – se presumidamente influência dominante quando directa ou indirectamente os poderes públicos detenham uma participação maioritária no capital subscrito da empresa, ou disponham da maioria dos votos correspondentes às acções emitidas pela empresa ou tenham a possibilidade de designar mais de metade dos membros dos órgãos de administração, de direcção ou de fiscalização da empresa<sup>457</sup>.

Mas a delimitação do âmbito subjectivo da Directiva 2004/17/CE, temos de atender a um elemento funcional que atende ao tipo de actividade realizada pela entidade adjudicante, só estando abrangidas entidades (poderes públicos, empresas públicas e entidades que gozem de direitos especiais ou exclusivos) que exerçam uma actividade enumerada na própria directiva.

Quanto à questão dos “direitos especiais ou exclusivos”<sup>458</sup>, estes são definidos como direitos concedidos a uma autoridade competente do Estado – Membro, por meio de uma disposição legislativa, regulamentar ou administrativa que tenha por efeito reservar uma ou mais entidades o exercício de uma actividade definida na directiva e afectar a capacidade de outras entidades exercerem essa mesma actividade.

Estas actividades dividem – se em dois grupos:

- a. actividades que implicam directamente a utilização de determinadas infraestruturas para a prestação de serviços ao público (gás, combustível para aquecimento, electricidade e água, transportes e serviços postais)
- b. actividades que utilizam, na sequência de concessões, uma determinada zona geográfica, quer para a prospecção ou extracção de petróleo, gás, carvão ou outros combustíveis sólidos quer para ser utilizada por transportadores aéreos, marítimos ou fluviais.

Quanto à definição técnica do objecto contratual, a directiva estabelece as regras que as entidades adjudicantes devem utilizar na indicação das especificações técnicas, sendo que a regra geral consiste na obrigatoriedade de especificações técnicas na documentação geral ou no caderno de encargos do procedimento de contratação. A definição das mesmas deve obedecer a especificações europeias.

Esta directiva introduziu maior flexibilidade quanto à possibilidade de os concorrentes apresentarem soluções técnicas inovadoras. Em termos de desempenho e de requisitos

---

<sup>457</sup> Cfr. Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 16 de Outubro de 2003, Proc. N.º C – 283/00. Colect. 2003.

<sup>458</sup> Cfr. Acórdão *The Queen contra Secretary of State for Trade and Industry, ex parte British Telecommunications plc (British Telecommunications)* de 12 de Dezembro de 1996, Proc. N.º C – 302/94. Colect. 1996.

funcionais as propostas deveriam ser baseadas em soluções equivalentes que respondessem às necessidades das entidades adjudicantes estabelecidas por referência a normas europeias, e na sua falta, a normas nacionais. Em termos de novidades, estabelecesse a possibilidade de integrar considerações ambientais nas especificações técnicas.

A escolha do procedimento está dependente de um anúncio que pode ser anúncio de concurso, anúncio periódico indicativo ou anúncio relativo à existência de um sistema de qualificação<sup>459</sup>.

Tal como já havia sido referido quanto à directiva 2004/18/CE, foi introduzida a contratação electrónica para os sectores especiais - com o sistema de aquisição dinâmico e os anúncios e comunicações feitas via electrónica com redução dos prazos .

Quanto aos concorrentes e à sua qualificação, seleção e adjudicação foram introduzidas também bastantes inovações, contudo, como já foram referidas *supra*, aqui apenas faremos referência às especificidades. Foram introduzidas inovações que permitiram reduzir o tempo e os custos na selecção dos operadores económicos e possibilitou uma maior rapidez no procedimento de adjudicação.

#### **i. Os aspectos ambientais na Directiva 2004/17/CE**

Tal como a Directiva 2004/18/CE, também a Directiva 2004/17/CE clarifica como as entidades adjudicantes podem contribuir para a protecção ambiental e para a promoção do desenvolvimento sustentável, garantindo ao mesmo tempo a possibilidade de obterem para os seus contratos a melhor relação qualidade/preço.

As entidades adjudicantes que pretendam estabelecer requisitos ambientais como especificações técnicas de um determinado contrato podem definir as características ambientais, tal como um determinado método de produção, e/ou os efeitos ambientais específicos dos grupos de produtos ou serviços, assim como utilizar as especificações adequadas definidas em rótulos ecológicos. De igual modo, tal como o previsto e disposto na Directiva 2004/18/CE, na pendência da execução contratual podem ser aplicados sistemas de gestão ambiental<sup>460</sup> (EMAS) que permitem demonstrar a habilitação técnica do operador económico para a realização do contrato.

---

<sup>459</sup> Para mais esclarecimentos sobre esta temática cfr. Cláudia VIANA, op. cit. nomeadamente páginas 588 e seguintes.

<sup>460</sup> Cfr. Parte I, Capítulo I, Secção 4.

O regime consubstancia – se, ainda, nas obrigações relativas à fiscalidade, à protecção do ambiente e às disposições em matéria de protecção e condições de trabalho (artigo 26.º e 27.º), nas especificações técnicas (artigo 39.º), e no âmbito dos critérios de adjudicação (artigo 55.º) onde se dispõem os critérios em que as entidades adjudicantes se devem basear para a adjudicação, desde logo “quando a adjudicação for feita à proposta economicamente mais vantajosa do ponto de vista da entidade adjudicante, diversos critérios ligados ao objecto do contrato em questão” como o “prazo de entrega ou de execução, custo de utilização, rendibilidade, qualidade, características estéticas e funcionais, características ambientais, valor técnico, serviço pós-venda e assistência técnica, compromissos em matéria de peças sobressalentes, segurança de abastecimento e preço”.

#### **Subsecção 4. Políticas Secundárias ou Horizontais no âmbito dos Contratos Públicos?**

Uma grande novidade deste pacote legislativo foi a utilização da expressão “políticas secundárias” referindo – se às políticas que a contratação pública podia incluir junto do seu objectivo/ política principal, desde logo em áreas como o ambiente, política social assim como o combate à corrupção e branqueamento de capitais. O surgimento destas políticas secundárias partiu do reconhecimento que a contratação pública é passível de ser uma ferramenta promotora de outros objectivos não directamente relacionados com o objecto contratual, ou seja, “desconectados” do objecto e objectivo principais. Sendo o objectivo primário da política de contratação pública é a aquisição de bens e serviços e a realização de empreitadas, estas políticas secundárias pode ser , por exemplo, a protecção do ambiente, o desenvolvimento de zonas menos favorecidas e o combate ao desemprego<sup>461</sup>.

A questão da legalidade e legitimidade do uso de contratos públicos para promover políticas secundárias, em particular questões ambientais e sociais esteve no centro do debate aquando dos trabalhos preparatórios para as novas directivas. Nem depois da adopção das mesmas, em 2004, pôs termo a este debate.

As directivas anteriores, as vigentes até à Reforma de 2004, não ignoravam a problemática das políticas secundárias, assim como a mesma não era ignorada pelo TJUE. Desde logo, o

---

<sup>461</sup> Joël ARNOULD, *Secondary Policies in Public Procurement: The Innovations of the New Directives* in Public Procurement Law Review, n.º 4, 2004, páginas 187 a 197.

Cfr. também Sue ARROWSMITH e Peter KUNZLIK, *EC Regulation of Public Procurement*, op.cit., páginas 92 e seguintes.

primeiro caso foi o acórdão *Beentjes*<sup>462</sup>. Este foi o primeiro caso que abordava a questão das políticas secundárias perante o TJUE, onde o mesmo se pronunciou de modo contrário às conclusões do Advogado – Geral Darmon<sup>463</sup>, posicionando – se de modo reflexivo e admitindo, em certa medida, a possibilidade de atender a objectivos de carácter geral no âmbito da contratação pública. Mais tarde, esta posição do TJUE viria a ser confirmada no Livro Verde de 1996<sup>464</sup> assim como na Comunicação da Comissão de 1998<sup>465</sup>.

### **A. Uma questão de terminologia: as políticas horizontais ou as políticas secundárias?**

As autoridades/entidades públicas efectuam compras públicas no seguimento das suas actividades/políticas. Por exemplo, uma autoridade de saúde pública pode lançar mão de um procedimento de contratação pública para a construção de um novo hospital ou para a compra de material cirúrgico, e estas não constituem um fim em si mesmas, antes um meio para alcançar um fim maior, o assegurar de cuidados de saúde pública. Aliadas às suas políticas/objectivos principais, as entidades públicas pretendem, na generalidade, levar a cabo outras políticas de âmbito societário podem abranger aspectos ambientais, sociais e industriais – como por exemplo, redução das emissões de dióxido de carbono, desenvolvimento económico de grupos étnicos minoritários, apoio aos deficientes desempregados.

Estas políticas são designadas, na doutrina<sup>466</sup>, por políticas *secundárias*, pois o objectivo primário da contratação pública é a compra de bens/produtos, serviços ou contratação de uma empreitada e daí a caracterização destas políticas horizontais de *secundárias*, já que as mesmas não se relacionam directamente com o objectivo primário. Contudo, esta caracterização pode levantar alguns problemas, depreciando da questão de fundo da igualdade entre estas políticas horizontais e outras políticas governamentais. A aplicação do termo “secundárias” implica alguns esclarecimentos para evitar o surgimento de problemas, desde logo, a aplicação deste termo implica apenas a existência de uma política primária referente à compra de bens, serviços

---

<sup>462</sup> Acórdão *Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países*, de 20 de Setembro de 1988, Proc. N.º **31/87**. Colect. 1988.

<sup>463</sup> Cfr. Conclusões do advogado - geral Darmon apresentadas em 4 de Maio de 1988 referentes *ao acórdão Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países Baixos*, Proc. N.º **31/87**. Colect.1988.

<sup>464</sup> Cfr. **COMISSÃO**, *Livro Verde sobre os Contratos Públicos na União Europeia: Pistas de Reflexão para o Futuro*, **COM (1996) 583 final** de 27/11/1996.

<sup>465</sup> Cfr. **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão sobre os Contratos Públicos na União Europeia*, **COM (1998) 143 final**, de 11/03/1998.

<sup>466</sup> Cfr. Sue **ARROWSMITH** e Peter **KUNZLIK**, *Public procurement and horizontal policies in EC law: general principles*, op.cit., página 13.



ou contratação de empreitadas para o suprimento de uma necessidade pública, por exemplo, um Estado decide implementar uma rede de infraestruturas públicas mas ainda que a sua implementação seja necessária haverá também um aumento do número de postos de trabalho.

Em segundo lugar, é necessário estabelecer que apesar de serem designadas de secundárias, o mesmo não se refere ao grau de importância relativamente a outras políticas, podendo estas ter a mesma importância ou até em alguns casos superar os objectivos funcionais, desde logo, quando estão em causa questões como as alterações climáticas, desastres ambientais e a preservação da segurança económica e política no âmbito da política energética.

Em terceiro lugar, existe o risco de a aplicação deste termo implique que os objectivos das políticas horizontais sejam vistos/conotados como irracionais, anormais ou ilegítimos.

A aplicação da terminologia “políticas horizontais” em vez de “políticas secundárias” pode ajudar a assegurar que os reguladores, incluindo os reguladores do mercado interno, tratam estas políticas com o devido mérito, nomeadamente o reconhecimento de igualdade assim contribuindo para uma abordagem por parte dos reguladores que assegure as nuances/complexidades das matérias em questão.

Contudo, a doutrina, desde logo Sue Arrowsmith e Peter Kunzlik, reconhece que *a terminologia “políticas horizontais” não pretende ser uma definição precisa nem tão pouco carrear qualquer conotação normativa ou ter qualquer significado legal.*

A questão das políticas horizontais tem bastante relevo na dinâmica da realidade do mercado interno, desde logo no âmbito da autonomia dos entes públicos nas decisões de comprar/contratar. Assim, a autonomia dos contratantes públicos, incluindo no que diz respeito às políticas horizontais, contribui enormemente para as operações de mercado, quer a nível do mercado interno, quer do mercado internacional, uma vez que a “vontade” do consumidor se reflete nas atitudes de quem fornece o bem ou serviço, orientando – se a dinâmica do mercado pelo constante reflexo desta vontade.

A Comissão Europeia tem vindo a regular estes comportamentos de mercado, no que diz respeito às políticas horizontais e funcionais. Uma das razões prende – se com o protecionismo, visto que muitas vezes uma política de apoio a produtores locais por supostas razões de sustentabilidade ambiental pode encapotar/mascarar uma medida protecionista do Estado à economia nacional.

Daí a importância da transparência no âmbito dos procedimentos contratuais permitindo que as políticas horizontais não estejam encapotadas mas antes a par dos objectivos primários.

## **B. As políticas horizontais no âmbito das Directivas 2004: Da Consciência das Necessidades Públicas à legislação e soft law**

A prioridade das entidades públicas é a sua política de compras de modo a definir as suas necessidades e a supri-las da melhor forma possível. As directivas de 2004 incitam as entidades adjudicantes a estabelecer especificações técnicas com critérios ambientais, características ambientais de produtos e serviços assim como o impacto ambiental dos seus métodos de produção. Neste sentido, as entidades adjudicantes podem utilizar especificações definidas pelos rótulos ecológicos.

Logicamente, as especificações técnicas têm de respeitar o princípio da não-discriminação, como por exemplo, é permitido, às entidades adjudicantes, estabelecer que o fornecimento da energia eléctrica advenha de fontes renováveis, mas já não é possível estabelecer que a energia só pode ser eólica. Outro exemplo, o caso da utilização de materiais reciclados, é muitas vezes difícil qual dos produtos alternativos é mais ecológico, já que para se estabelecer esta realidade com o máximo de veracidade e coerência seria necessário acompanhar o ciclo de vida útil dos produtos, desde a produção até à sua alienação. Existem dados muito escassos sobre esta temática a nível industrial, a menos que o produto já esteja contemplado com algum dos rótulos ecológicos europeus.

Além disso, a referência aos métodos de produção é muito difícil de interpretar devido às alterações levadas a cabo pelo Parlamento Europeu. A Comissão Europeia considerou que estas alterações haviam sido aplicadas no seguimento da sua interpretação das directivas existentes, mas a intenção do Parlamento e do Conselho Europeus não é claramente nesse sentido.

De facto, o texto das novas directivas, as directivas de 2004, está repleto de ambiguidade. Por um lado, as especificações técnicas são definidas como características exigidas a um determinado material, produto ou serviço que permitem ao mesmo realizar o seu fim último pelas entidades adjudicantes. Ou seja, os métodos de produção são apenas relevantes quando os mesmos têm impacto na utilização do material, produto ou serviço utilizado pela entidade adjudicante. Por exemplo, uma entidade adjudicante que pretende assegurar a alimentação de

uma cantina pública pode especificar que pretende alimentos provenientes de agricultura biológica, com o intuito de evitar a contaminação pelo uso de pesticidas.

Por outro lado, a referência aos rótulos ecológicos, cuja atribuição se baseia na análise do ciclo de vida útil e o seu impacto ambiental faz com que as entidades adjudicantes têm estes critérios em conta no momento da adjudicação.

As directivas de 2004 reconhecem, formalmente, a possibilidade de a entidade adjudicante ou ente público estabelecer condições especiais referentes à execução contratual, já que o mesmo é muito mais que apenas uma forma de adquirir bens e serviços ou contratar empreitadas, que constituem apenas o objecto contratual. As directivas anteriormente vigentes apenas ofereciam a possibilidade de promover incentivos à subcontratação, favorecendo as pequenas e médias empresas. Estas disposições mantêm – se nas directivas de 2004.

No caso *Beentjes*<sup>467</sup>, o TJUE admitiu que as entidades adjudicantes pudessem impor condições especiais para a execução do contrato, no caso em questão, o critério aplicável era de cariz social (contratação de desempregados), desde que as respectivas condições estejam publicadas no anúncio. As directivas de 2004 viriam confirmar esta jurisprudência do TJUE, acrescentando, ainda, que as mesmas poderiam ser de cariz social e ambiental.

Estas condições não devem ser discriminatórias e devem ser compatíveis com os princípios gerais do Direito da União Europeia, e no seguimento do seu efeito restritivo (este efeito é, de igual modo, a razão pela qual as mesmas são impostas/adoptadas) este deve ser proporcional à sua expectável contribuição para outros objectivos de interesse geral.

O papel da Comissão nesta temática foi proeminente, pois durante o processo legislativo das Directivas de 2004, foram publicadas Comunicações. Desde logo, em Maio de 2000 a Comissão publicou duas Comunicações, em paralelo, sobre a temática das políticas horizontais<sup>468</sup>. Mais tarde, foram publicadas duas Comunicações interpretativas acerca da legislação europeia aplicável à contratação pública e sobre a possibilidade de integrar considerações sociais<sup>469</sup> e ambientais<sup>470</sup> nos mesmos. Surgiram da necessidade crescente de

---

<sup>467</sup> Cfr. Acórdão *Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países (Beentjes)*, de 20 de Setembro de 1988, Proc. N.º **31/87**. Colect. 1988.

<sup>468</sup> **COMISSÃO**, *Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de fornecimentos públicos, de prestação de serviços públicos e de empreitadas de obras públicas*, **COM (2000) 275 final** de 30/08/2000.

**COMISSÃO**, *Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação nos sectores da água, da energia e dos transportes*, **COM (2000) 276 final** de 31/08/2000.

<sup>469</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos as possibilidades de integrar aspectos sociais nesses contratos*, **COM (2001) 566 final** de 15/10/2001.

orientação nestas matérias e também do desejo da Comissão de enfatizar as potencialidades das políticas horizontais.

A ausência de provisões específicas relativas às políticas horizontais tornou – se, cada vez mais, insatisfatória dadas as mudanças na sociedade. A crescente consciencialização face aos problemas ambientais, como as alterações climáticas, poluição e a conservação das espécies e dos seus ecossistemas chamaram à atenção e a público para a necessidade de facilitar e até requerer as medidas “verdes” na contratação pública.

A par destes desenvolvimentos civilizacionais e do interesse suscitado pela publicação da Comunicações da Comissão, em 2001, e claro dos acórdãos do TJUE, tornou – se inevitável que a problemáticas das políticas horizontais fosse também debatido durante o processo legislativo de 2004. Assim, o resultado foi a inclusão de políticas horizontais (inclusão das mesmas em normas específicas ) nas novas directivas de 2004. No contexto da política ambiental, nestas novas normas pode ter – se a percepção da extensão das medidas implementadas, também no seguimento do artigo 6.º do TCE<sup>471</sup>, com o objectivo de integrar a protecção ambiental no âmbito das políticas europeias.

Assim, as novas directivas de 2004 incluíam referências expressas quanto à possibilidade de inclusão especificações ambientais e critérios adjudicativos, mas, em contrapartida, estabeleceu algumas “restrições” quanto às políticas horizontais que foram estabelecidas/reconhecidas quer a nível jurisprudencial quer noutras orientações publicadas pela Comissão. As novas normas estabeleciam a necessidade de serem implementadas políticas horizontais por parte dos Estados – Membros no âmbito das suas políticas de contratação pública.

Como seria de antecipar o Parlamento Europeu adoptou inúmeras alterações às propostas da Comissão, de modo a expandir a discricionariedade dos Estados – Membros ou implementar uma interpretação mais extensiva nas áreas cinzentas. Contudo, estas alterações acabaram por ser rejeitadas, algumas até na fase de conciliação, e assim, as novas directivas (as de 2004) acabaram por ser uma vitória da Comissão e da sua interpretação mais restritiva.

---

<sup>470</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos as possibilidades de integrar aspectos ambientais nos contratos públicos*, **COM (2001) 274 final** de 04/07/2001.

<sup>471</sup> Actual artigo 11.º do TFUE.

### C. O Surgimento das Políticas Horizontais no Contexto dos Objectivos e competências da Legislação Europeia

O funcionamento do mercado interno no seio da contratação pública é baseado em dois princípios chave: a livre circulação de mercadorias, que proíbe a discriminação injustificada assim como outras restrições injustificadas, e em segundo lugar a legislação sob a forma de Directivas desde logo as Directivas de 2004.

A discricionariedade dos Estados na aplicação de políticas horizontais tem de ser analisada no seguimento destas premissas. A primeira, o princípio da livre circulação de mercadorias e portanto de proibição de discriminações injustificadas; a segunda, a necessidade de os Estados – Membros lançarem mão de procedimentos concursais transparente, prevenindo comportamentos discriminatórios. No âmbito das Directivas de 2004 esta premissa é levada a cabo pela necessidade de publicitar os procedimentos a todos os possíveis interessados. A questão da implementação da transparência nos procedimentos concursais foi sempre uma das preocupações das directivas predecessoras<sup>472</sup>. Finalmente, a terceira, a legislação relativa à contratação pública tem a preocupação de remover certas restrições consideradas desproporcionadas na óptica dos seus objectivos.

Não faz parte dos seus objectivos, quer das directivas 2004, quer da livre circulação de mercadorias, assegurar que os Estados – Membros no âmbito da contratação pública consigam “o melhor preço” nas operações de contratação atendendo a considerações puramente económico – competitivas, ou na obtenção do equilíbrio entre considerações económicas e considerações de outro tipo como as relativas às políticas horizontais. A expressão “*o melhor preço*” reflete a expressão inglesa “value for money” que designa o valor do dinheiro segundo princípios da eficiência, eficácia e economia. Designa um importante objectivo da maioria dos regimes nacionais de contratação pública assim como normas internacionais de instituições reguladoras da contratação pública apoiadas em fundos privados.

Estes sistemas procuram assegurar este “value for money” aconselhando os entes públicos a usar procedimentos amplamente similares aos previstos nas directivas europeias, nomeadamente processos de adjudicação amplamente publicitados aos interessados.

---

<sup>472</sup> Cfr. Acórdão *Mannesmann Anlagenbau Austria AG e o. contra Strohhal Rotationsdruck GesmbH* de 15 de Janeiro de 1998, Proc. N.º **C - 44/96**. Colect. 1998. Nomeadamente o ponto 33 onde se dispõe que “*objectivo da Directiva 93/37, que pretende excluir o risco de que seja dada preferência aos proponentes ou candidatos nacionais em toda e qualquer adjudicação de empreitada efectuada pelas entidades adjudicantes.*”

Aqui pode surgir alguma confusão pois na Comunicação de 2001, *supra* mencionada<sup>473</sup>, relativa à inserção de considerações/aspectos ambientais na contratação pública vindo em 2002 a Comissão a clarificar esta possível confusão com uma nova Comunicação<sup>474</sup> relativamente ao aspecto do “value for money” ser ou não um dos objectivos do regime europeu. A conclusão a que se pode chegar é que não é um objectivo de *per se*, assim como assegurar que os dinheiros públicos são bem utilizados aliados a um aumento da qualidade dos serviços prestados/assegurados também não são de *per se* objectivos da legislação europeia. Logo, as autoridades públicas desempenham o seu papel eficientemente pela escolha do melhor concorrente que configure a melhor escolha no sentido do “value for money”.

Esta questão veio a ser referência na jurisprudência do TJUE, no *acórdão SIAC Construction*<sup>475</sup>, nomeadamente as conclusões do Advogado – Geral Jacobs, que no ponto 33 das suas conclusões dispõe que *“O objectivo principal da regulamentação da adjudicação das empreitadas de obras públicas consiste, em geral, em garantir que os fundos públicos sejam gastos honesta e eficazmente, com base em avaliações sérias e sem favoritismos ou quid pro quo de tipo financeiro ou político. O objectivo principal da harmonização comunitária é o de garantir, para além da supressão de barreiras e um nível de igualdade, a obrigação, inter alia, de transparência e objectividade”*. Ainda que esta temática nunca tenha sido, minuciosamente, tratada a nível jurisprudencial, o objectivo das directivas na prevenção da discriminação foi alvo de algumas referências por parte de alguns Advogados – Gerais desde logo os acórdãos *HM Treasury*<sup>476</sup> e *Universale Bau*<sup>477</sup> assim como *Comissão/França*<sup>478</sup>.

As Directivas regulam o processo de decisão, assegurando transparência contudo, isto não significa que as mesmas pressuponham gastos eficientes e por conseguinte nem a UE nem o TJUE devem impor as suas posições relativamente aos valores a obter pelas políticas horizontais devendo atender – se apenas a questões de proporcionalidade. Este papel um pouco limitado da UE pretende assegurar que a mesma não ultrapasse os poderes que lhe estão conferidos no

---

<sup>473</sup> COMISSÃO, *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, COM (2001) 274 final de 04/07/2001.

<sup>474</sup> COMISSÃO, *Comunicação da Comissão relativa à responsabilidade Social das Empresas: Um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável*, COM (2002) 347 final de 02/07/2002.

<sup>475</sup> Acórdão *SIAC Construction v. Mayo CC* de 18 de Outubro de 2001, Proc. N.º C – 19/00. Colect.2001.

Ver também as conclusões do Advogado – Geral Jacobs apresentadas a 10 de Maio de 2001. Colect. 2001.

<sup>476</sup> Acórdão *R. v. HM Treasury ex parte University of Cambridge* de 3 de Outubro de 2000, Proc. N.º C – 380/98. Colect. 2000.

<sup>477</sup> Acórdão *Universale - Bau AG, Bietergemeinschaft: 1) Hinteregger & Söhne Bauges.m.b.H. Salzburg, 2) ÖSTÜ-STETTIN Hoch- und Tiefbau GmbH contra Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH* de 12 de Dezembro de 2002, Proc. N.º C – 470/99. Colect.2002.

<sup>478</sup> Acórdão *Comissão Europeia v. República Francesa* de 1 de Fevereiro de 2001, Proc. N.º C – 237/99. Colect.2001.

sentido de tentar assegurar o seu equilíbrio entre as políticas horizontais e outras políticas não relacionadas com o mercado interno.

Casos como os já mencionados *Concordia Bus Finland*<sup>479</sup> (permitindo critérios de adjudicação ambientais relativos à redução de poluição sonora e atmosférica, de difícil preenchimento por parte da maioria dos concorrentes) e o *EVN AG e Wienstrom GmbH*<sup>480</sup> (permitindo que critérios de adjudicação ambientais tenham peso qualificativo de 45% ) são reveladores do que fica exposto, ao passo que o acórdão *Beentjes*<sup>481</sup> (que previne exclusões de pessoas com deficiência do corpo laboral) é mais difícil de conciliar com o posicionamento limitativo dos poderes da UE. Ambos, *Concordia Bus* e *EVN AG e Wienstrom GmbH*, são relativos à importância da esfera ambiental nas políticas horizontais, especialmente salientado no artigo 6.º do Tratado<sup>482</sup>, princípio de integração ambiental, que confirma a importância da discricionariedade dada aos Estados – Membros no âmbito das políticas horizontais<sup>483</sup>.

O papel da UE no âmbito das políticas horizontais é assegurar que as entidades adjudicantes assegurem contratos tendo em conta as suas prioridades, quer financeiras, quer das suas políticas horizontais, quer de políticas relativas a outros âmbitos, e que estas sejam levadas a cabo eficientemente. O papel da UE não se compadece com as suas prioridades mas com as prioridades dos Estados – Membros, no âmbito das políticas horizontais, trata – se, portanto, de uma regulação de meios e dos fins em si mesmos.

Quanto ao seu papel incitador/impulsionador da utilização crescente de políticas horizontais, a UE tem actuado de várias formas, através de vários meios. Desde logo, o mais radical, as Directivas de 2004 referem, explicitamente, a utilização de critérios que exigem aos Estados – Membros a utilização da contratação pública para incentivar políticas horizontais (os critérios “verdes” que se devem incluir nas várias fases dos procedimentos como critérios de seleção, de especificação e de atribuição dos procedimentos). Também as disposições relativas à exclusão de candidatos com condenações por corrupção, certos tipos de fraude, lavagem de dinheiro ou participação em crime organizado.

---

<sup>479</sup> Acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º **C – 513/99**. Colect. 2002.

<sup>480</sup> Acórdão *EVN AG e Wienstrom GmbH contra Republik Österreich* de 4 de Dezembro de 2003, Proc. N.º **C – 448/01**. Colect. 2003.

<sup>481</sup> Acórdão *Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países (Beentjes)*, de 20 de Setembro de 1988, Proc. N.º **31/87**. Colect. 1988.

<sup>482</sup> Actual artigo 11.º TFUE.

<sup>483</sup> Cfr. Sue **ARROWSMITH** e Peter **KUNZLIK**, *Public procurement and horizontal policies in EC law: general principles*, op.cit., páginas 30 a 37.

Em certos domínios a competência legiferante da UE tem como limite dois princípios legais fundamentais, desde logo, a UE tem de actuar nos limites estabelecidos da sua competência, dentro desses limites e atendendo aos objectivos traçados pelos Tratados. Adicionalmente, a sua actuação deve ser regida pelos princípios da *subsidiariedade* e da *proporcionalidade* na procura de um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, assegurando um elevado nível de empregabilidade e de protecção social, igualdade entre géneros, crescimento sustentável e não – inflacionário, elevados graus de competitividade, elevada protecção ambiental, aumento das condições de vida e do nível de vida, enfim coesão económico – social e solidariedade entre todos os seus Estados – Membros.

Em termos de princípios, e a par dos dois princípios fundamentais, o primeiro que estabelece a *igualdade de tratamento* entre as políticas horizontais e outras políticas europeias, o segundo, discricionariedade básica/fundamental para a determinação do escopo das políticas horizontais e do seu equilíbrio relativamente a outras políticas dos Estados – Membros, já que tanto as disposições referentes à livre circulação de mercadorias como a principal legislação secundária permitem, ainda que limitadamente, a intervenção europeia no sentido de prevenir a discriminação (inclusivamente através da *transparência*) e remover certos obstáculos ao acesso aos mercados.

Assim, um princípio muito marcante neste texto é o princípio da integração ambiental previsto no artigo 11.º do TFUE<sup>484</sup>, já *supra* mencionado, prevê a integração de critérios de protecção ambiental na definição e implementação de outras políticas europeias. Este princípio deve ser utilizado como base na orientação que deixa ampla margem de discricionariedade aos Estados – Membros para que estes implementem e alcancem objectivos pelos contratos públicos. O princípio da integração ambiental já foi referido pelo TJUE quer para interpretar normas do Tratado, quer para interpretar normas das directivas nos *supra* mencionados acórdãos *Concordia* e *EVN AG e Wienstrom GmbH*. Outro acórdão relevante nesta matéria é o *PreussenElektra*<sup>485</sup> onde estava em causa uma medida promotora das energias renováveis que era um critério mandatório de adjudicação de acordo com o artigo 30.º do Tratado ainda que pressupusesse uma discriminação em função da nacionalidade e o próprio TJUE tinha previamente determinado que esta discriminação não teria justificação. Uma justificação para

---

<sup>484</sup> Anterior artigo 6.º do TCE.

<sup>485</sup> Acórdão *PreussenElektra AG contra Schleswag AG* de 13 de Março de 2001, Proc. N.º C - 379/98. Colect. 2001.



esta conclusão é o facto de as medidas ambientais serem um caso especial devido à sua previsão no Tratado.

Outro princípio de relevância mais genérica para as políticas horizontais é o princípio da subsidiariedade que, de acordo com o artigo 5.º do TCE<sup>486</sup>, dispõe que *“nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados - Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário”*. O princípio regula o âmbito da acção legislativa de acordo com as normas do Tratado sobre o mercado interno. Outro princípio de importância genérica é o princípio da proporcionalidade que tal como o princípio da subsidiariedade regula o exercício dos poderes legislativos europeus no sentido de que *“a acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado”* de acordo com o supra mencionado artigo 5.º do TCE. Este princípio também é relevante na interpretação das medidas secundárias europeias e apontam para uma abordagem destas matérias de modo limitado, e não intrusivo.

Outra questão importantíssima neste âmbito das políticas horizontais, é a questão da possibilidade da *soft law* ser adoptada com instrumento interpretativo do próprio Tratado (do *hard law*, no caso interpretação extensiva). O TJUE muitas vezes utilizou soluções técnicas e legais previstas nas disposições de legislação secundária para desenvolver disposições e imposições do Tratado, numa interpretação extensiva, de um modo a que o TJUE não chegaria caso não lançasse mão desta legislação secundária. O acórdão mais notório nesta matéria é o Acórdão *Telaustria*<sup>487</sup> e jurisprudência subsequente, no qual o TJUE foi basear a sua decisão nas directivas relativas à contratação pública para estabelecer que o Tratado determina certas “obrigações positivas” de transparência aplicáveis não só aos contratos previstos no âmbito de aplicação das directivas mas também a contratos públicos de maior porte, tais como as concessões, que não se encontram regulados expressamente nas directivas.

O *“leverage principle”*<sup>488</sup> também foi utilizado para definir o conteúdo específico destas obrigações, deste modo, parece que as derrogações à publicidade patentes nas directivas da

---

<sup>486</sup> Actual artigo 5.º do TUE.

<sup>487</sup> Acórdão *Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH e Telekom Austria AG* de 7 de Dezembro de 2000, Proc. N.º C – 324/98. Colect. 2000.

Doravante designado apenas por acórdão *Telaustria*.

<sup>488</sup> Cfr. nota 61.

contratação pública (por exemplo, em casos de urgência) também estabelecessem os limites às obrigações de publicidade patentes no Tratado<sup>489</sup>. Contudo no acórdão *Comissão v. Finlândia*<sup>490</sup> a Advogada – Geral invocou o princípio da subsidiariedade para sugerir que as obrigações positivas plasmadas no Tratado não são aplicáveis, em regra, aos contratos individuais de baixo valor pois isto violaria a intenção legislativa expressa no instrumento secundário relevante.

Baseando – se ainda no princípio da subsidiariedade, o “*leverage principle*” pode, potencialmente, ser utilizado para estabelecer os limites de aplicação do Tratado.

Assim, ficamos com a abordagem das políticas horizontais na contratação pública, existindo um número de princípios legais quanto aos limites na discricionariedade do Estados – Membros que advogam uma abordagem restritiva em vez de intrusiva nesta matéria. Desde logo, a igualdade entre as políticas horizontais nacionais e outras políticas de contratação pública, o princípio que determina a discricionariedade dos Estados – Membros na determinação das políticas horizontais e do seu equilíbrio em relação a outras políticas, o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Estes princípios são coadjuvados pelo requisito do Tratado em integrar considerações ambientais nas políticas europeias e o princípio da igualdade.

### Capítulo III. A Implementação dos Contratos Públicos Ecológicos

O princípio da concorrência não deve ser entendido de modo absoluto, podendo ser limitado com base em razões de interesse geral como a protecção do meio ambiente ou saúde pública desde que sejam proporcionais e não violem o princípio de igualdade de tratamento. Assim, a Directiva 2004/18/CE dispõe que nenhuma das suas normas deve proibir que se imponham ou apliquem medidas que sejam necessárias para proteger a ordem, a moralidade ou a segurança pública ou a saúde e vida humana e animal, ou a preservação das plantas tendo em conta o desenvolvimento sustentável, desde que as mesmas estejam em conformidade com o Tratado.

---

<sup>489</sup> Cfr. Conclusões da advogada - geral Stix - Hackl apresentadas em 12 de Abril de 2005, no âmbito do Acórdão *Conorzio Aziende Metano (Coname) contra Comune di Cingia de' Botti*, Proc. N.º **C - 231/03**. Colect. 2005, nomeadamente ponto 79; Conclusões do advogado - geral Jacobs apresentadas em 2 de Junho de 2005, no âmbito do Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, Proc. N.º **C - 525/03**. Colect. 2005, nomeadamente pontos 40 a 49; e conclusões da advogada - geral Sharpston apresentadas em 18 de Janeiro de 2007, no âmbito do acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Finlândia*, Processo **C - 195/04**. Colect. 2007, nomeadamente ponto 76.

<sup>490</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Finlândia* de 26 de Abril de 2007, Proc. N.º **C - 195/04**. Colect. 2007.

Para garantir que a integração de considerações ambientais nos procedimentos de contratação pública não se repercute negativamente na aplicação dos princípios e normas europeias de contratação pública, a Directiva expõe que o modo como as entidades adjudicantes podem contribuir para proteger o meio ambiente e contribuir para o fomento do desenvolvimento sustentável. A aprovação dos critérios ambientais de ser feita de modo a garantir a harmonização com a legislação e jurisprudência vigentes e ainda as recomendações dirigidas aos Estados – Membros de modo a assegurar a promoção de uma aplicação adequada da contratação pública “verde”, não desvirtuando os princípios do Direito dos Contratos Públicos Europeu.

Os objectivos da Estratégia 2020 no âmbito de política ambiental podem ser alcançados graças ao contributo das autoridades públicas, visto que estas podem utilizar o seu poder para contratar bens e serviços que tenham em conta o respeito pelo ambiente, a luta contra as alterações climáticas e a redução do consumo energético. Assim, a procura de bens e serviços mais ecológicos, por parte das autoridades públicas, com baixas emissões de carbono, produtos mais inovadores, social e ambientalmente responsáveis, não significa uma redução na eficácia da contratação pública, pois estas medidas de incorporação de políticas ambientais devem ser “adoptadas de modo a evitar criar novos encargos administrativos desproporcionados para as entidades adjudicantes ou falsear a concorrência nos mercados dos contratos públicos”<sup>491</sup>.

Nos últimos anos, foram lançadas várias iniciativas políticas específicas como o intuito de promover o incentivo quanto à utilização da contratação pública em apoio das políticas ambientais, quer a nível nacional como a nível europeu, com especial relevância a política promotora dos Contratos Públicos Ecológicos (CPE). Contudo, o recurso aos CPE não é recente, já que em vários Estados – Membros a sua utilização já tem cerca de uma década. Muitos Estados – Membros adoptaram Planos de Acção Nacionais que incluem objectivos, obrigatórios e voluntários, assim como medidas específicas que promovem a sua implementação<sup>492</sup>. A nível europeu, o objectivo do Plano de Acção é o estabelecimento de um quadro dinâmico para

---

<sup>491</sup> COMISSÃO, Livro Verde sobre a modernização da política dos contratos públicos na UE – Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa, **COM (2011) 15 final**, de 27/01/2011.

<sup>492</sup> COMISSÃO, *Comprar ecológico! – Manual de contratos públicos ecológicos*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2005.

melhoria do desempenho energético e ambiental dos produtos bem como a sua promoção entre os consumidores<sup>493</sup>.

Esta integração da componente ambiental nos contratos públicos sai reforçada com a evolução do próprio Direito Ambiental cuja força está, cada vez mais, concentrada na aplicação de políticas e objectivos da luta contra as alterações climáticas. Desde logo, um exemplo paradigmático, é a Directiva 2009/33/CE<sup>494</sup> relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes e energeticamente eficientes. Novos incentivos à Contratação Pública Verde poderão chegar num futuro próximo de outros âmbitos do Direito Ambiental como, por exemplo, directivas que regulassem a agricultura biológica ou da protecção das florestas e bosques.

A partir de 4 de Dezembro de 2010, as entidades adjudicantes e outros operadores económicos terão de atender aos impactos energéticos e ambientais durante o ciclo de vida útil, incluídos o consumo energético e as emissões de CO<sup>2</sup> e de determinados contaminantes na altura de comprar veículos de transporte rodoviário. Com esta medida pretendia – se implementar e incentivar o mercado dos veículos “verdes” e energeticamente eficiente aumentando o potencial contributivo do sector dos transportes em relação às políticas ambientais, clima e energia na UE.

No âmbito desta directiva as entidades adjudicantes, com o intuito de adquirirem veículos rodoviários eficientes e amigos do ambiente, devem utilizar um dos seguintes meios, ou estabelecer especificações técnicas relativas ao comportamento energético e ecológico no anúncio de adjudicação destes veículos, assim como para qualquer outro impacto ambiental adicional, ou incluir os impactos energético e ambiental nas decisões de compra.

A integração efectiva das políticas ambientais deve ser tida em consideração nas diferentes fases do processo de adjudicação: definição do objecto do contrato e especificações técnicas; critérios de adjudicação (majoração); condições do contrato; e a qualificação dos candidatos. Seguidamente iremos abordar esta temática, detalhadamente, relativamente a cada fase do procedimento contratual.

---

<sup>493</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Contratos públicos para um ambiente melhor*, **COM (2008) 400 final** de 16/07/2008.

<sup>494</sup> **Directiva 2009/33/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, *relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes e energeticamente eficientes* in JO L 120 de 15/05/2009.

## Secção 1. Fase de Preparação do Contrato<sup>495</sup>

### A) A Definição do Objecto Contratual

A preparação do contrato envolve o momento em que a entidade adjudicante identifica e realiza um estabelecimento prévio das suas necessidades as quais pretende ver satisfeitas. É, sem dúvida, a fase que oferece maior probabilidade de haver integração de considerações ambientais, visto que as fases seguintes se baseiam nesta. De modo que a preparação do contrato determina o nível de integração efectiva das considerações ambientais no procedimento em concreto.

As entidades adjudicantes dispõem de uma margem discricionária importante no momento de considerar os objectivos ambientais no âmbito das necessidades a satisfazer. Contudo, esta margem não é ilimitada devendo as normas e princípios do Direito dos Contratos Públicos Europeu serem sempre salvaguardados. A legislação ambiental europeia também pode limitar esta discricionariedade, desde logo, surge como exemplo, as regras que regem a avaliação do impacto ambiental relativamente a empreitadas de obras públicas.

A integração de considerações ambientais nesta fase depende do quadro jurídico aplicável assim como do nível de conhecimentos e de envolvimento da entidade adjudicante face a políticas ambientais. Outras condicionantes são a função do contrato e a natureza das prestações a satisfazer, podendo, desde logo, ser integradas, por exemplo, questões relativas à eficiência e poupança energéticas, impacto ambiental do produto ou serviço adjudicado na fase final da sua vida útil ou a durabilidade do produto.

A primeira ocasião passível de integração de políticas ambientais surge na determinação do objecto contratual já que é o momento em que são definidos os pontos principais da execução do contrato, devendo as entidades adjudicantes fornecer uma descrição clara e não discriminatória do objecto do contrato. A própria Comissão estima ser preferível que a definição do objecto contratual seja baseada na execução atendendo a que, assim, a entidade adjudicante não terá de enumerar detalhadamente as características que o produto, serviço ou empreitada deverão possuir.

---

<sup>495</sup> Relativamente às fases do procedimento consultar o sítio irlandês:

[http://www.etenders.gov.ie/guides/guides\\_list.aspx?Type=2](http://www.etenders.gov.ie/guides/guides_list.aspx?Type=2) (consultada em Março de 2012).

Cfr. ainda CHARLIER, Raphaële, *Les critères environnementaux dans les marchés publics*, Université Paris 1, Année Universitaire 2006/2007.

Relativamente às necessidades reais, é essencial levar a cabo uma avaliação clara e precisa que constitui um elemento chave para tornar a actuação das entidades adjudicantes mais “ecológica”, desde logo compreender se as necessidades reais serão melhor supridas através da compra efectiva ou se existirão outras soluções que irão satisfazer – las de modo equivalente como a reutilização de meios materiais ou o recurso a vias gratuitas (ou de custo reduzido)<sup>496</sup>

Ou seja, o órgão contratante pode decidir não levar a cabo a compra e optar assim por soluções igualmente eficientes como a reutilização de materiais, ou ainda que levem a cabo a compra efectiva, podem tentar que o volume de compras cumpra o mais realisticamente possível as necessidades expressas<sup>497</sup>. Uma determinação adequada deste factor implica a redução do consumo e, conseqüentemente, do impacto ambiental da compra pública. Deste modo, os órgãos gozam de uma ampla margem discricionária no estabelecimento das suas necessidades então, o elemento chave da integração de considerações ambientais reside na determinação do objecto contratual.

As entidades adjudicantes devem assim compreender e ter conhecimentos suficientes das alternativas possíveis à compra, podendo para isso contar com o apoio de órgãos ambientais da própria Administração Pública ou de outros agentes sociais mais inteirados das questões ambientais. Claro que também neste âmbito terão de ser assegurados os princípios do Tratado como o princípio da não discriminação, livre prestação de serviços e livre circulação de mercadorias (liberdades económicas) na sequência do não impedimento do acesso dos operadores económicos aos mercados públicos nacionais.

Claro que no âmbito dos contratos públicos de fornecimento, a Comissão realça o facto de existirem menores possibilidades de integração de considerações ambientais na definição do objecto contratual, até por causa do conteúdo e finalidade dos mesmos. Já nos contratos de serviços e empreitadas o potencial é elevado, desde logo, nas “empreitadas de obras públicas abrange não só o produto final, a obra, mas também a sua concepção e a execução”, já que as melhores oportunidades para “as entidades adjudicantes atenderem a considerações ambientais

---

<sup>496</sup> **COMISSÃO**, *Comprar ecológico! – Manual de contratos públicos ecológicos*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2005.

Imaginemos que precisa de divulgar informação ao público. Pode decidir-se pela compra de folhetos, posters, brochuras e anúncios nos jornais. Contudo, se pensar em termos de soluções possíveis, em vez de pensar em termos de necessidades efectivas, poderá optar por soluções mais respeitadoras do ambiente, como, por exemplo, divulgar a informação por via electrónica, utilizando websites ou e-mails.

<sup>497</sup> Aquisição ecológica nem sempre quer dizer comprar produtos mais ecológicos. Pode significar apenas comprar menos. Em Pori, uma cidade finlandesa situada no Báltico, foi criado um serviço de reutilização interna, por meio de um painel de informações alojado na Web. Os trabalhadores que deixavam de utilizar uma peça de equipamento de escritório podiam oferecer a a outros departamentos ou colegas que precisassem dela.

encontram - se na fase de projecto da obra”, podendo, desde logo, “dar instruções claras aos arquitectos e/ou engenheiros no sentido de conceberem, por exemplo, um edifício administrativo que consuma pouca energia, considerando a luz solar, o uso de materiais de construção específicos e também a instalação de painéis solares para criar calor” e exigir também que “o edifício seja concebido para que a utilização dos elevadores seja reduzida e a orientação dos gabinetes e das secretárias reduza o recurso à iluminação artificial”<sup>498</sup>.

## **B) A Determinação das Especificações Técnicas atendendo aos Critérios do Desenvolvimento Sustentável e Protecção Ambiental**

O estabelecimento de especificações técnicas confere sempre margem discricionária às entidades adjudicantes sendo que o seu estabelecimento ao nível da legislação configura – se apenas como exemplificativo. O princípio da não discriminação é sempre o limite.

Quanto a penalizações, o documento contratual pode estabelecer – las para o caso de incumprimento ou cumprimento defeituoso, podendo culminar com a resolução do mesmo desde que as obrigações essenciais do contrato sejam violadas.

As especificações técnicas devem atender, do mesmo modo, ao princípio da sustentabilidade que pretende alcançar um equilíbrio “saudável” entre factores económicos, ambientais e sociais, ainda que a realização do mesmo seja levada a cabo na medida do possível. Aquando da definição das especificações técnicas, as entidades adjudicantes além dos critérios de sustentabilidade e protecção ambiental, devem atender às limitações técnicas e económicas para a integração das considerações ambientais, tendo em conta o princípio da eficiência que pressupõe a utilização racional dos recursos naturais.

Os projectos de obras públicas estão, também, submetidos à exigência de avaliação ambiental, como integração obrigatória de critérios ambientais e de protecção ambiental no âmbito do seu projecto e execução.

A preparação do contrato está delimitada pelo Direito do Ambiente e as especificações técnicas que se determinaram orientadas por critérios de sustentabilidade e protecção ambiental, sempre que o objecto do contrato afecte ou possa vir a afectar o ambiente – princípio da integração ambiental.

---

<sup>498</sup> Cfr. **COMISSÃO**, *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, **COM (2001) 274 final** de 04/07/2001, nomeadamente página 7.

A nível do direito ambiental, os projectos de obras com importantes repercussões ambientais são identificados pela legislação vigente, sendo aplicáveis as normas relativas à avaliação do impacto ambiental ou de prevenção e controlo integral da contaminação, ou ainda legislação sectorial (atmosfera, resíduos, etc.). Já nos casos em que existam indícios científicos relativos à afectação do ambiente, as entidades adjudicantes devem elaborar as especificações técnicas com base nos mesmos, além dos critérios de sustentabilidade e protecção ambiental.

O conceito de sustentabilidade<sup>499</sup> é muito vasto e amplo abarcando não só critérios ambientais (manutenção das condições físico – químicas para a existência de vida), como também sociais (luta contra o desemprego, a pobreza e as desigualdades sociais) e económicas (alcance de melhores níveis de vida com uma utilização menos abusiva dos recursos naturais).

E a formação dos órgãos contratantes quanto a estas temáticas é um elemento crucial para a obtenção dos melhores resultados.

As especificações técnicas estão condicionadas por limites no âmbito da sua definição, tendo, desde logo, de ser assegurada a igualdade entre todos os concorrentes e não obstaculizar a abertura dos contratos à concorrência<sup>500</sup>. Assim, as especificações técnicas devem ser vinculativas ao objecto contratual, transparentes e não discriminatórias<sup>501</sup>, não podendo mencionar marcas, procedimentos em concreto, patentes, tipos e origens, nem qualquer outra menção que surja no seguimento de um possível favorecimento de determinadas empresas. Podem ser admitidas, a título excepcional, caso seja impossível fazer outra descrição precisa e inteligível do objecto contratual, mas, em todo o caso, esta referência deve fazer – se acompanhar da menção “ou equivalente”.

As autoridades públicas e as entidades adjudicantes alegam, em determinadas situações, que por razões ambientais certos produtos devem ser adquiridos localmente, mas, caso haja uma discriminação injustificada, directa ou indirecta, entre fornecedores, estes requisitos alegados violam a legislação europeia, visto que estas situações excepcionais têm de estar relacionadas com necessidades legítimas e objectivas que só podem ser satisfeitas por produtos de determinadas regiões.

---

<sup>499</sup> Cfr. sobre este conceito, Parte I, Capítulo I, Secção 1.

<sup>500</sup> Cfr. artigo 23.º, número 2 da Directiva 2004/18/CE e artigo 34.º da Directiva 2004/17/CE.

<sup>501</sup> **COMISSÃO**, *Comprar ecológico! – Manual de contratos públicos ecológicos*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2005.

**COMISSÃO**, *Buying Social – A Guide To Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.



A Comissão tem vindo a desenvolver/estabelecer critérios comuns a nível europeu como os rótulos ecológicos<sup>502</sup> e as exigências da legislação Energy Star<sup>503</sup> e da Directiva Concepção Ecológica de produtos que consomem energia<sup>504</sup>. Estas referências são objectivas, acessíveis e transparentes para a melhor determinação de especificações técnicas comuns que mitigam os riscos de discriminação e favoritismo nos procedimentos de adjudicação.

A determinação/estabelecimento das especificações técnicas comuns dá resposta a um dos problemas mais actuais da contratação pública “verde”, a incerteza relativamente às provas demonstrativas do cumprimento das especificações técnicas a cumprir pelos concorrentes. Pelo que a Comissão propôs a adopção destes critérios básicos com o intuito de suprir os principais custos e causas da dificuldade para os responsáveis pela sua execução.

As especificações técnicas podem formular – se de acordo com o que está previsto no Anexo VI da Directiva 2004/18/CE, uma para os contratos públicos de empreitadas de obras públicas<sup>505</sup> e outro para os contratos públicos de fornecimento e serviços<sup>506</sup>. Em ambos estão

---

<sup>502</sup> Para uma listagem dos rótulos ecológicos consultar <http://www.ecolabelindex.com/>. Para mais informações sobre esta temática consultar também <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/> (sítio da Comissão Europeia, temática dos rótulos ecológicos).

**Regulamento (CE) n.º 1980/2000** do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Julho de 2000, *relativo a um sistema comunitário revisto de atribuição de rótulo ecológico* in JO L 237 de 21/09/2000.

Cfr. também **Regulamento (CE) n.º 66/2010** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, *relativo a um sistema de rótulo ecológico da UE* in JO L 27 de 30/10/2010.

<sup>503</sup> **Regulamento (CE) n.º 106/2008** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, *relativo a um Programa Comunitário de Rotulagem em Matéria de Eficiência Energética para Equipamento de Escritório*. Comummente designado de Regulamento Energy Star in JO L 39 de 13/02/2008.

<sup>504</sup> **Directiva 2005/32/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Julho de 2005, *relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de concepção ecológica dos produtos que consomem energia e que altera as Directivas 92/42/CEE do Conselho e 96/57/CE e 2000/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho* in JO L 191 de 22/07/2005. Esta veio a ser substituída pela Directiva 2009/125/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de concepção ecológica dos produtos relacionados com o consumo de energia.

<sup>505</sup> No caso de contratos de empreitada de obras públicas: a totalidade das prescrições técnicas constantes, nomeadamente, do caderno de encargos, que definem as características exigidas ao material, produto ou fornecimento, que permitem caracterizá-los de modo a que correspondam à utilização a que a entidade adjudicante os destina. Essas características incluem os níveis de desempenho ambiental, a concepção que preencha todos os requisitos (incluindo a acessibilidade para os deficientes) e a avaliação da conformidade, a adequação de utilização, a segurança ou as dimensões, incluindo os procedimentos relativos à garantia de qualidade, a terminologia, os símbolos, os ensaios e métodos de ensaio, a embalagem e rotulagem, as instruções de utilização, bem como os processos e métodos de produção. Incluem igualmente as regras de concepção e cálculo das obras, as condições de ensaio, de controlo e de recepção das obras, bem como as técnicas e métodos de construção e todas as outras condições de carácter técnico que a entidade adjudicante possa exigir, por meio de regulamentação geral ou especial, no que respeita às obras acabadas e aos materiais ou elementos integrantes dessas obras.

<sup>506</sup> No caso de contratos públicos de fornecimento ou de serviços: uma especificação constante de um documento que define as características exigidas a um produto ou a um serviço, tais como os níveis de qualidade, os níveis de desempenho ambiental, a concepção que preencha todos os requisitos (incluindo a acessibilidade para os deficientes) e a avaliação da conformidade, a adequação de utilização, a utilização do produto, a segurança ou as dimensões, incluindo as exigências importantes aplicáveis ao produto no que se refere ao nome sob o qual é vendido, a terminologia, os símbolos, os ensaios e métodos de ensaio, a embalagem, a marcação e rotulagem, as instruções de utilização, os processos e métodos de produção e os procedimentos de avaliação da conformidade.

definidas as características requeridas quanto ao material, produto, serviços, fornecimentos e o nível de actuação em relação ao ambiente.

Sem prejuízo das regras técnicas nacionais vinculativas, desde que compatíveis com o direito europeu, as especificações técnicas devem ser formuladas, ou por referência a especificações técnicas definidas no anexo VI e, por ordem de preferência, a normas nacionais que transponham normas europeias, a homologações técnicas europeias, a especificações técnicas comuns, a normas internacionais, a qualquer outro referencial técnico elaborado pelos organismos europeus de normalização ou, caso aquele não exista, a normas nacionais, a homologações técnicas nacionais ou a especificações técnicas nacionais em matéria de concepção, cálculo e execução de obras, bem como de utilização de materiais.

Não podem ser rejeitadas as ofertas dos operadores económicos com o fundamento de que os produtos ou serviços oferecidos não se compadecem com as especificações técnicas estabelecidas, quando o operador económico na sua oferta prove, por meio adequado<sup>507</sup>, que as soluções por si apresentadas cumprem de modo equivalente o que havia sido estipulado.

As entidades adjudicantes podem também recorrer a especificações técnicas referentes ao rendimento ou exigências funcionais. Estas permitem uma margem de criatividade mais ampla, funcionando ao nível do mercado como um incentivo ao surgimento de soluções inovadoras<sup>508</sup>. Estes parâmetros têm, também, de ser suficientemente claros e precisos de modo a garantir que os concorrentes conseguem apreender de modo explícito quais os elementos do contrato, desde o objecto contratual ao âmbito subjectivo do mesmo. É aplicável o que já foi mencionado supra quanto à rejeição da oferta por parte das entidades adjudicantes desde que fique provada a conformidade com as especificações técnicas estabelecidas.

As entidades adjudicantes podem elevar a fasquia de exigência relativamente ao estipulado na legislação contanto que não se limite a participação de potenciais concorrentes. Por exemplo, a directiva 2009/125/CE<sup>509</sup> as entidades adjudicantes podem se basear nela contudo podem e levam as especificações para campos de maior exigência, já que esta norma estabelece padrões indicativos.

---

<sup>507</sup> Meio adequado consiste, por exemplo, num expediente técnico do fabricante ou relatórios de ensaios de um organismo técnico oficialmente reconhecido.

<sup>508</sup> **COMISSÃO**, *Buying Social*, *op. cit.*, nomeadamente página 30.

<sup>509</sup> **Directiva 2009/125/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, *relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de concepção ecológica dos produtos relacionados com o consumo de energia* in JO L 285 de 31/10/2009.

Em termos de especificações técnicas podem ainda os órgãos da contratação fixá – las com base em requisitos aplicáveis á execução, surgindo aí uma grande quantidade de possibilidades de integração de considerandos ambientais. Em termos exemplificativos, os requisitos relativos à utilização de água, electricidade, de gestão de resíduos, utilização de materiais reciclados ou conservação do local em que decorrem as obras. Ainda que, muitas vezes, advenham de pré – determinações derivadas das condições ambientais resultantes do procedimento de avaliação do impacto ambiental, como surge nos contratos de empreitadas de obras públicas ou concessões de obras públicas.

Atendendo ao actual quadrante legislativo ambiental, e ao facto da temática das alterações climáticas ser um objectivo prioritário, leva a que as cláusulas ambientais quanto à execução estejam orientadas no sentido de reduzir os níveis de emissões de gases com efeito estufa, ratificando – se assim o papel dos contratos públicos na luta contra as alterações climáticas. Estas cláusulas não devem ter o carácter de especificações técnicas, critérios de seleção ou critérios adjudicativos encobertos.

Os concorrentes devem aceitar as condições de execução que as entidades adjudicantes podem fixar (condições especiais de execução do contrato), desde que as mesmas sejam compatíveis com o direito europeu e sejam indicadas no anúncio de concurso ou no caderno de encargos de execução de um contrato, podendo, designadamente, visar considerações de índole ambiental. Estas condições de execução devem estar vinculadas ao cumprimento do contrato, ou seja, estar ligadas às tarefas necessárias à produção de bens, prestação de serviços e execução de obras públicas. Não poderão exigir – se do concorrente, obrigações ambientais vinculadas com a execução de um contrato diverso ou a questões de comportamento ambiental da empresa, sem que esteja conexionado com a própria execução do contrato objecto de licitação.

A Comissão entende que estas especificações técnicas baseadas na execução obrigam a uma maior atenção que a definição das especificações técnicas convencionais.

As cláusulas de execução podem fazer referência a materiais específicos assim como processos e métodos produtivos, desde logo, nos contratos de fornecimento podem ser feitas exigências sobre o embalamento dos produtos fornecidos e a sua gestão sustentável, a utilização de recipientes reutilizáveis, produtos biodegradáveis e isentos de substâncias perigosas, assim como, a já mais conhecida, a reciclagem dos resíduos.

Quanto aos contratos de prestação de serviços, que pela sua própria natureza envolvem também a possibilidade de impor uma modalidade de prestação determinada, podem as entidades adjudicantes exigir, por exemplo, que os produtos de limpeza de edifícios não sejam nefastos para o ambiente, determinado método de limpeza, transporte público efectuado por autocarros e estabelecer uma modalidade de recolha de lixo.

Nos contratos de obras ou serviços, podem incluir – se cláusulas acerca da execução do contrato, formação do pessoal, transporte dos produtos empregues e eliminação dos produtos e recipientes utilizados assim como, cláusulas destinadas à reutilização de produtos e recipientes, reciclagem e eliminação conveniente por parte dos operadores económicos, estabelecimento de uma plano de qualidade e gestão ambiental e a aplicação de medidas específicas de gestão ambiental como o EMAS ou ISO 14001.

A garantia de que as quantidades empregues são adequadas e que os trabalhadores possuam formação adequada para o desempenho das suas funções e da política ambiental.

E ainda para garantir a execução adequada destas cláusulas ambientais, os órgãos administrativos dispõem de inúmeros poderes (de interpretação, direcção, controlo e inspecção) permitindo ditar aos operadores económicos as instruções pertinentes. E com o intuito de assegurar a aplicação destas condições ambientais de execução, o cadernos de encargos ou o contrato poderão estabelecer penas em caso de incumprimento ou atribuir – lhes o carácter de obrigações contratuais especiais. Neste último caso, o incumprimento será causa de resolução do contrato actuando como garantia e incentivo para o cumprimento efectivo das condições ambientais de execução. É muito importante o papel dos subcontratados nesta matéria, podendo existir cláusulas de cumprimento especificamente dirigidas a estes intervenientes. As entidades adjudicantes podem exigir prova do cumprimento dos critérios exigidos por parte dos subcontratados.

Quanto a esta fase no Livro Verde de 2011<sup>510</sup> são colocadas variadas questões, nomeadamente, se se considera que os procedimentos concursais, previstos nas Directivas de 2004, são especialmente adequados para atender aos critérios ambientais.

São também colocadas sugestões para que a questão ambiental seja cada vez mais presente na contratação pública, nomeadamente a exigência de critérios de selecção mais eficazes ambientalmente, ou seja, a utilização de critérios ligados a esta temática, como a

---

<sup>510</sup> Comissão, *Livro Verde sobre a modernização da política dos contratos públicos na UE – Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa*, **COM (2011) 15 final**, de 27/01/2011.

eficiência energética, na fase de adjudicação, e não apenas ao nível das especificações técnicas ou das condições de execução do contrato, proporcionando às empresas o incentivo necessário para que estas apresentem propostas cada vez mais ambientalmente conscientes atendendo às necessidades actuais neste âmbito, recorrendo a produtos ou serviços verdes. Todas estas questões ainda aliadas às políticas ambientais adoptadas pelos Estados – Membros, ao nível das emissões carbónicas, utilização de veículos mais eficientes.

Contudo, coloca-se um problema neste âmbito, designadamente, a verificação do cumprimento destes requisitos na cadeia de abastecimento principalmente quando esta se situa num país terceiro. Ao longo das várias fases do processo adjudicativo e relativamente a diferentes aspectos (especificações técnicas, critérios de selecção, critérios de adjudicação) é obrigatório estabelecer uma ligação com a execução das tarefas necessárias para a produção/fornecimento dos bens/serviços levados a concurso. Com a redução do grau de exigência neste contexto, as Administrações Públicas poderão ir mais além na prossecução dos objectivos propostos na Estratégia Europa 2020, no âmbito da contratação pública. As entidades adjudicantes poderão assim influenciar a atitude das empresas incentivando a sua responsabilidade ambiental, constituindo um poderoso aliado aos objectivos políticos da Europa 2020.

Esta propõe que a política da contratação pública deva ser um garante da utilização o mais eficaz possível dos dinheiros públicos, assegurando coerentemente a ligação entre a política da contratação pública da UE e as regras no domínio dos auxílios estatais, ao acautelar que os operadores económicos não beneficiem de qualquer vantagem económica indevida nos contratos que lhe são adjudicados, nem sejam beneficiados em detrimento de outros operadores económicos de outros Estados – Membros.

A ligação entre as considerações políticas e o objecto do contrato visa também oferecer às empresas segurança e previsibilidade. Contudo, alguns requisitos são de difícil cumprimento nomeadamente para as PME que não dispõem dos recursos económicos e humanos necessários. Mais, os requisitos não ligados ao produto ou serviço adquirido podem ser contrários ao objectivo de fomento da estratégia Europa.

### **C) Os Sistemas Públicos e Privados dos Rótulos como Referência na Determinação das Especificações Técnicas**

Quanto às considerações gerais relativas aos rótulos ecológicos iremos remeter para a Parte I deste trabalho<sup>511</sup>. Neste momento faremos apenas referência à utilização dos mesmos no âmbito das especificações técnicas.

As entidades adjudicantes podem utilizar os rótulos ecológicos com o intuito de definir características técnicas em termos de rendimento ou exigências funcionais nos cadernos de encargos para as prescrições técnicas.

Neste âmbito existem quatro condicionantes para a utilização dos rótulos ecológicos:

- i. devem ser os apropriados para definir as características dos contratos de fornecimentos ou de outras prestações que sejam alvo do contrato, só podendo ser utilizadas as que estejam vinculadas ao objecto contratual;
- ii. as suas exigências ou critérios técnicos de concessão sejam baseados em informações científicas (reflexo dos receios europeus de que os Estados – Membros configurem os sistemas de rótulos ecológicos como uma forma de beneficiar os seus sectores produtivos) Logo, os sistemas públicos de determinação de rótulos ecológicos são mais seguros oferecendo mais transparência;
- iii. a participação de diferentes agentes sociais e a elaboração aberta dos critérios de concessão dos rótulos ecológicos proporcionam uma maior garantia que o sistema é utilizado de modo correcto e não no sentido de proteger as empresas nacionais já que integra padrões técnico – ambientais supranacionais;
- iv. e por último, as normas de concessão dos rótulos ecológicos devem ser publicadas e de conhecimento público. As regras devem ser fáceis de interpretar e aplicar, assim como devem conter termos científicos e técnicos passíveis de compreensão por todos os operadores económicos da UE.

A Directiva pretende garantir um duplo objectivo, desde logo, evitar que os rótulos ecológicos sejam utilizados para discriminar operadores económicos e ao mesmo tempo assegurar que as entidades adjudicantes se sentiam seguras na sua utilização devido ao

---

<sup>511</sup> Cfr. sobre os rótulos ecológicos, Parte I, Capítulo I, secção 2.

estabelecimento de padrões públicos de requisitos e exigências. A Comissão acaba por facilitar o trabalho das entidades adjudicantes já que os rótulos públicos europeus garantem as exigências de mercado quanto à idoneidade, transparência e igualdade assim como um suporte científico.

Os rótulos ecológicos ou ecolabels são, sem dúvida, um marco para a contratação pública “verde” ou ecológica e os próprios Estados – Membros fomentaram a sua utilização recorrendo a um manual <sup>512</sup> que incentivava a utilização dos mesmos por parte das entidades públicas.

Outro exemplo das imensas possibilidades de sinergias positivas entre o Direito Europeu da Contratação Pública e do Direito Europeu do Ambiente, visto que este último pode incentivar a inclusão de considerandos ambientais nas decisões de compra assim como fornecer ferramentas operacionais para uma implementação completa da contratação pública “verde”. Este último aspecto, é um dos elementos chave do desenvolvimento da contratação pública “verde” visto que muitas entidades adjudicantes padecem de falta de conhecimento, informação e metodologias, nomeadamente as administrações com menores recursos económico – financeiros.

A Directiva 2004/18/CE leva uma diferenciação entre as exigências quanto à composição física ou características dos produtos finais e as exigências quanto aos métodos ou procedimentos de produção desses mesmos produtos. Ou seja, especificações técnicas referentes à fase de consumo e especificações técnicas quanto à fase de produção. A Comissão estabeleceu que a definição de “especificação técnica” compreende a possibilidade de exigir determinados materiais básicos ou matérias – primas, de exigir que a composição dos produtos obedeça a percentagens mínimas de materiais reciclados ou reutilizados assim como proibir determinadas substâncias nocivas, desde que se respeitem os princípios da concorrência, transparência e da não discriminação.

Quanto às especificações técnico – ambientais referentes à fase de produção, os Estados – Membros dispõem de margem para estabelecer critérios ambientais, quanto aos métodos e processos produtivos que estabeleçam restrições ao comércio internacional, muito limitada no contexto do GATT<sup>513</sup> deixando maior margem de manobra em relação à possibilidade de estabelecer condições ambientais referentes às próprias características do produto.

---

<sup>512</sup> Cfr. Anexo I, ponto 5 do **Regulamento (CE) n.º 66/2010** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, *relativo a um sistema de rótulo ecológico da UE* in JO L 27 de 30/01/2010.

<sup>513</sup> O Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio ou Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade em inglês, GATT) consiste num conjunto de acordos de comércio internacional que têm como fim a abolição das tarifas e das taxas aduaneiras entre os países signatários. O primeiro acordo foi estabelecido em 1947, em Genebra, sob os

A Comissão estabeleceu que todos os requisitos e aspectos relativos à produção contribuem para determinar as características finais do produto que será diferente dos seus pares desde que, do ponto de vista produtivo, tenham sido empregues métodos e processos produtivos diferentes, mais ecológicos<sup>514</sup>. A Comissão destacou, também, que no âmbito das especificações técnicas, as entidades adjudicantes podem exigir, por exemplo, energia eléctrica gerada a partir de fontes renováveis, mesmo que esta seja mais dispendiosa que a energia de fonte convencional, ou seja, o processo produtivo modifica a natureza e o valor económico do produto final, podendo este acabar por ser mais caro mas mais ecológico/ “limpo”.

Perante uma temática tão crucial, não é possível atender a critérios tão voláteis como o preço, desde logo, as exigências europeias que são estabelecidas para as políticas ambientais (como, por exemplo, a política energética) devem ser cumpridas pelos Estados – Membros e isto, só por si, já justifica a possibilidade de estabelecer quesitos ambientais no âmbito dos processos produtivos. Claro que, estas não podem implicar restrições desnecessárias ou discriminações, devendo ser claras e precisas de modo a evitar estas situações, caso contrário, conferir – se –ia um poder ilimitado às entidades adjudicantes tornando as exigências de transparência e igualdade muito frágeis no âmbito do Direito Europeu dos Contratos Públicos<sup>515</sup>.

A legislação ambiental é um marco seguro e delimitado, contudo, no âmbito da contratação pública, as exigências por ser levadas mais além, como por exemplo, o caso da agricultura biológica ou das energias renováveis, oferecendo também uma referência objectiva e acessível das normas técnicas ou sistemas de certificação dos processos produtivos.

Assim, de acordo com o autor P. Kunzlik, deveria ser possível às entidades adjudicantes exigir que os produtos fornecidos sejam produzidos de acordo com um processo ou método

---

auspícios da Organização das Nações Unidas, por 23 países, e tinha como fim harmonizar as políticas aduaneiras dos estados signatários. As rondas de negociações mais importantes foram as chamadas "Kennedy Round" (1964 - 1967), "Tóquio Round" (1973 - 1979) e "Uruguai Round" (1986 - 1993). Este último acordo foi assinado por 117 países e teve como objetivo reduzir os entraves ao comércio mundial, tornando-o mais interdependente pelas sucessivas reduções das pautas aduaneiras. Pela primeira vez, este importante programa de liberalização do comércio mundial incluiu produtos agrícolas e serviços. Os acordos sucessivos permitiram baixar a média das percentagens das tarifas mundiais aplicadas às mercadorias industriais de 40% em 1947 para 5% em 1993. Estes acordos tornaram-se uma espécie de código de conduta dos governos em matéria de comércio internacional.

Enquanto organização internacional, o GATT tem sede em Genebra, na Suíça, onde funcionava inicialmente o Secretariado, um Conselho de Representantes e uma Assembleia anual. Estes órgãos foram substituídos nos anos 90 por uma única instituição, denominada Organização Internacional do Comércio.

<sup>514</sup> Por exemplo, a madeira proveniente de florestas/bosques geridos de acordo com o critério da sustentabilidade, os alimentos biológicos ou papel reciclado.

<sup>515</sup> Peter KUNZLIK, *The procurement of “green” energy in Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, em particular páginas 402 e seguintes.



determinado como também no decurso do processo produtivo fossem utilizados produtos com determinadas características ambientais. O TJUE ainda não se manifestou acerca desta questão.

#### **D) O Direito Europeu do Ambiente e a sua Influência na Definição do Objecto Contratual e na Preparação do Contrato**

Na fase de preparação do contrato e na determinação efectiva do objecto do mesmo, os órgãos adjudicadores devem, obrigatoriamente, cumprir os padrões legais de protecção do ambiente. A existência destes padrões a nível regional ou local, de um modo geral, mais rígidos que a legislação europeia comum sobre a temática, pode configurar um entrave à livre circulação e à concorrência visto que as empresas estrangeiras estão menos dotadas para cumprir estes padrões que as empresas locais ou regionais. Logo, estes padrões não podem ser discriminatórios e devem obedecer ao princípio da proporcionalidade.

O Direito Europeu do Ambiente dispõe a obrigatoriedade da avaliação do impacto ambiental relativa a determinadas obras públicas, que só serão autorizadas após elaboração deste relatório, que evidentemente se reflete na determinação do objecto do contrato (contratos de empreitadas de obras públicas ou de concessões de obras públicas). A intervenção de técnicos para a avaliação do impacto ambiental na fase de preparação do contrato e, mais concretamente, na definição do objecto contratual é um instrumento da integração ambiental nesta fase. Assim, as considerações ambientais serão inseridas no âmbito de definição das necessidades melhorando a performance sustentável dos órgãos da contratação.

Antes da decisão de levar a cabo um contrato de empreitada de obras públicas ou de exploração de um regime de concessão de obras públicas, a Administração deverá levar a cabo um estudo de viabilidade exigível pela legislação vigente. Uma vez aprovado o estudo de viabilidade, será redigido o correspondente anteprojecto de construção ou exploração das obras públicas, atendendo à complexidade da mesma e ao grau de definição das suas características.

O anteprojecto deverá conter toda a documentação necessária, uma memória descritiva que expõe os factores ambientais a atender no âmbito dos objectivos fixados e da consequente solução.

Outro aspecto importante nesta fase preparatória consiste na possibilidade concedida aos concorrentes de apresentarem soluções diferentes e inovadoras. Os órgãos administrativos poderão permitir aos licitadores a apresentação de variações/melhorias quando o critério de adjudicação seja o da proposta economicamente mais vantajosa. Depois de estabelecidos os

mínimos exigidos quanto às especificações técnicas e da consequente solução padronizada é possível tornar esta última numa melhor versão. Contudo, as variações ou melhorias nunca poderão significar uma modificação mas antes uma prestação equivalente a nível qualitativo do objecto contratual básico de licitação.

Esta possibilidade tem de estar, expressamente, prevista no caderno de encargos<sup>516</sup>, caso contrário não serão admitidas e “uma mera remissão no caderno de encargos para uma disposição da legislação nacional não é suficiente para preencher essa condição”<sup>517</sup>.

Esta possibilidade é uma via que pode ajudar o poder adjudicante quando o mesmo não está seguro das alternativas ambientais oferecidas pelo mercado, quer a nível de preços quer a nível de qualidade, após uma prospeção de mercado. É um recurso muito útil no incentivo de integração de considerandos ambientais, deixando espaço ao surgimento de soluções inovadoras como, por exemplo, maior rendimento ecológico, utilização de determinados processos produtivos menos poluentes ou que recorram a menos substâncias tóxicas.

Finalmente, temos ainda de fazer referência à importância da informação. Ou seja, os órgãos adjudicantes têm de estabelecer no caderno de encargos o organismo ou organismos aos quais os concorrentes podem recorrer para obter informações pertinentes acerca das obrigações ambientais que serão aplicáveis aos trabalhos a realizar no âmbito da execução do contrato. A entidade adjudicante que fornecer as informações requeridas deve solicitar aos proponentes ou candidatos no processo de adjudicação que indiquem ter tomado em consideração, ao elaborarem as respectivas propostas, as obrigações relativas às disposições em matéria de protecção e condições de trabalho em vigor no local em que a prestação será realizada<sup>518</sup>.

Kunzlik entende que o incumprimento da manifestação de ter tido em conta a legislação ambiental a pedido do órgão contratante deveria culminar com a exclusão do concorrente.

---

<sup>516</sup> Cfr. artigo 24.º, número 1 da Directiva 2004/18/CE e também artigo 36.º da Directiva 2004/17/CE.

<sup>517</sup> Acórdão *Traunfellner GmbH contra Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (Asfinag)* de 16 de Outubro de 2003, Proc. N.º C – 421/01. Colect.2003.

<sup>518</sup> Cfr. artigo 27.º, número 2 da Directiva 2004/18/CE.

## Secção 2. Fase de Admissão dos Operadores Económicos no Procedimento de Adjudicação

Já foram mencionadas várias especificidades no âmbito de aplicação subjectivo das Directivas 2004, pelo que nos escusaremos de repetir aqui essa informação<sup>519</sup>. Assim, só podem contratar com os órgãos adjudicantes as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais e estrangeiras que possuam capacidade de executar a prestação adstrita e que não sejam alvo de qualquer proibição de contratar decorrente de incapacidades financeiras, económicas, técnico – profissionais ou de outro carácter.

### A) A Capacidade Pessoal do Concorrente

Os concorrentes estarão excluídos da participação num procedimento adjudicativo de contratação pública quando tenham sido condenados por decisão final transitada em julgado, de que a entidade adjudicante tenha conhecimento, com fundamento em participação em actividades de uma organização criminosa, corrupção<sup>520</sup>, fraude ou branqueamento de capitais (artigo 54.º da Directiva 2004/17/CE e artigo 45.º da Directiva 2004/18/CE).

Podem, ainda, ser excluídos do procedimento de contratação, os concorrentes que se encontrem nas situações enunciadas no artigo 45.º, número 2 da Directiva 2004/18/CE, artigo 53.º, número 3 e artigo 54.º, número 4 da Directiva 2004/17/CE..

Também serão excluídos os concorrentes que tenham sido condenados por sentença transitada em julgado por delitos relativos ao ambiente, assim como aqueles que tenham sido sancionados administrativamente ainda que não se relacione com uma infracção ambiental.

Os casos de desrespeito da legislação ambiental podem, atendendo à legislação nacional, constituir má conduta profissional levando à exclusão do concorrente. Esta causa de exclusão não pode ser utilizada pelas entidades adjudicantes caso nenhuma legislação nacional equipare esta violação específica com má conduta profissional. Além disso, no âmbito da aplicação das causas de exclusão, as entidades adjudicantes podem atender ao princípio da proporcionalidade e, nesse sentido, a todas as circunstâncias relevantes e medidas tomadas pelo operador

---

<sup>519</sup> Sobre esta temática cfr. entre outros autores, Cláudia **Viana**, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, em especial págs. 329 – 332.

<sup>520</sup> Teresa **MEDINA ARNAIZ**, *The Exclusion of Tenderers in Public Procurement as an Anticorruption Mean in Advancing Public Procurement: Experiences, Innovation and Knowledge Sharing*, Pracademics Press, Boca Raton (Florida), 2006, págs. 329 – 352.

económico para remediar as situações negativas que afectam a elegibilidade do candidato (por exemplo, há quanto tempo foi cometida a infracção, se os responsáveis ainda constam do quadro de pessoal da empresa, entre outros).

As entidades adjudicantes requerem, muitas vezes, que os candidatos ou operadores económicos assinem declarações que assegurem que nenhuma das causas de exclusão lhe são aplicáveis.

Um exemplo prático desta situação, atendendo ao disposto nas Directivas de 2004, consiste numa empresa de recolha de resíduos que, repetidamente, desrespeitou as disposições legais ambientais, e, conseqüentemente, dessas infracções resultam sanções administrativas e que pode ser excluída com base nas mesmas, desde que a legislação nacional assim o preveja.

## **B) A Capacidade Técnico e Profissional dos Concorrentes**

A Directiva 2004/18/CE prevê os requisitos de avaliação e verificação da capacidade técnica e profissional dos operadores económicos no artigo 48.º.

A capacidade técnica dos operadores económicos pode ser comprovada por vários meios atendendo à natureza, quantidade ou importância e à finalidade das obras, dos produtos ou dos serviços, como, por exemplo, apresentação da lista das obras executadas nos últimos cinco anos, acompanhada de certificados de boa execução das obras mais importantes, lista dos principais fornecimentos ou serviços efetuados durante os três últimos anos, com indicação dos montantes, datas e destinatários, públicos ou privados, indicação dos técnicos ou dos serviços técnicos envolvidos, integrados ou não na empresa do operador económico, e, especialmente, dos responsáveis pelo controlo da qualidade e, sempre que se trate de contratos de empreitada de obras públicas, dos técnicos de que o empreiteiro poderá dispor para executar o trabalho.

Podem também ser exigidos certificados de habilitações literárias e profissionais do prestador de serviços ou do empreiteiro e/ou dos quadros da empresa, e especialmente do ou dos responsáveis pela prestação dos serviços ou pela direcção das obras e a descrição do equipamento técnico, das medidas adoptadas pelo fornecedor/prestador de serviços para garantir a qualidade e dos meios de estudo/investigação da sua empresa.

O artigo 48.º enuncia também mais alguns critérios que poderão ser exigíveis para atestar da capacidade técnica e profissional dos possíveis concorrentes.

Mas, estas não são as únicas exigências possíveis, desde logo, no ponto 44 faz – se referência à aplicação de medidas ou de sistemas de gestão ambiental durante a execução do

contrato público. Os sistemas de gestão ambiental, independentemente do seu registo nos termos dos instrumentos europeus como o Regulamento (CE) n.º 761/2001<sup>521</sup>, poderão demonstrar a habilitação técnica do operador económico para a realização do contrato. A relação entre o regime da contratação pública e o sistema europeu de ecogestão e ecoauditoria (EMAS) foi estabelecida no Regulamento (CE) n.º 1221/2009<sup>522</sup> relativo à participação voluntária de organizações no sistema europeu de gestão e auditoria ambientais.

As medidas de gestão exigidas, tal como os vários requisitos e exigências até aqui expressos, têm de estar directamente ligadas ao objecto contratual ou seja, devem ser necessárias à execução do contrato. Logicamente, não poderão ser exigidas medidas que não possuam qualquer ligação ao objecto do contrato, nem que vão além da sua durabilidade. Não é aceitável a exclusão de concorrentes ou licitadores devido a falta de acreditação/reconhecimento na sua capacidade global para cumprir determinados objectivos ambientais já determinados pela entidade adjudicante, como por exemplo, a exigência de que os candidatos possuam uma política ambiental própria, desenvolvam projectos ambientais ou tenham adoptado medidas para a redução das suas emissões poluentes.

Em regra, os contratos em que é possível exigir estas medidas são contratos de elevado e comprovado impacto ambiental que pelas suas repercussões ao nível da sua execução exigem, só por si, a tomada destas medidas de gestão ambiental. A possibilidade de se exigir capacidades técnicas e profissionais para aplicar medidas de gestão ambiental está patente nas previsões da Directiva 2004/18/CE. As entidades adjudicantes podem exigir a apresentação de certificados expedidos por organismos independentes que atestem o cumprimento por parte da empresa de determinadas normas de gestão ambiental.

A Comissão estabeleceu que as entidades adjudicantes não podem, em caso algum, exigir que as empresas estejam registadas no EMAS ou que cumpram (integralmente) os requisitos necessários para o registo no EMAS<sup>523</sup>. Também é aceitável que os operadores possam acreditar esta capacidade técnica ambiental por meios “equivalentes” que garantam o mesmo nível de protecção ambiental. Os órgãos independentes que podem acreditar estas capacidades não têm

---

<sup>521</sup> **Regulamento (CE) n.º 761/2001** do Parlamento Europeu e do Conselho, *que permite a participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS)* in JO L 114 de 24/04/2001.

<sup>522</sup> **Regulamento (CE) n.º 1221/2009** do Parlamento Europeu e do Conselho, *relativo à participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS), que revoga o Regulamento (CE) n.º 761/2001 e as Decisões 2001/681/CE e 2006/193/CE da Comissão* in JO L 342 de 22/12/2009.

<sup>523</sup> **COMISSÃO**, *Comprar Ecológico!*, op. cit., nomeadamente página página 31.

de ser, necessariamente, reconhecidos pela legislação europeia de EMAS, nem por nenhum outro organismo de certificação acreditado.

Existem países europeus em que, no âmbito da capacidade técnica e profissional e de quesitos ambientais, é adoptado o “sistema de compensação”, ou seja, as empresas podem tentar compensar as suas emissões de CO<sup>2</sup> através de investimentos no aumento e manutenção dos corpos florestais e programas agrários de redução dos CO<sup>2</sup>. Um exemplo de utilização deste sistema é Espanha<sup>524</sup>. Contudo, alguns autores consideram que este sistema não será uma condição cujo cumprimento seja de fácil verificação.

### **Secção 3. A Determinação dos Procedimentos de Adjudicação e a Incidência dos Critérios Ambientais**

Tal como já havia sido mencionado temos de referir quatro tipos de procedimentos: o concurso público, concurso limitado, procedimento de negociação (com ou sem publicidade) e o diálogo concorrencial.

E fica estabelecido que os contratos de menor valor monetário oferecem maior flexibilidade às entidades adjudicantes para a integração de critérios/considerações ambientais. O aumento deste tipo de contratos explica a expansão da contratação pública “verde”.

Este peso da integração das considerações ambientais nas decisões de compra no âmbito de contratos de menor valor monetário vai depender, essencialmente, da formação e consciencialização das entidades adjudicantes, da disponibilização de ferramentas e de informações adequadas e do apoio político dado à implementação da contratação pública “verde”.

#### **A) A Seleção de Concorrentes no Âmbito do Concurso Limitado**

Os critérios de capacidade técnica são requisitos de admissão dos concorrentes nos procedimentos, tal como já tínhamos visto *supra*. Critérios obrigatórios cujo cumprimento permite a participação no procedimento de adjudicação, que permitem valorizar a capacidade técnica e experiência dos concorrentes em matéria ambiental que acabam por levar aos concorrentes que serão convidados a participar no procedimento de adjudicação.

---

<sup>524</sup> Cfr. artigo 90.º da Ley de Economía Sostenible (LES).

Tendo em conta que a capacidade técnica não pode ser utilizada como critério de avaliação das ofertas, o concurso limitado (e o procedimento negociado com publicidade e o diálogo concorrencial) permite que sejam avaliados critérios subjectivos relativos aos concorrentes na fase de selecção, o que torna o acesso mais selectivo e só permitindo que acedam à fase de adjudicação os concorrentes que possuam as melhores ofertas com a melhor integração de considerações ambientais na execução do contrato<sup>525</sup>.

Acabam por filtrar os concorrentes que melhor reúnem as condições necessárias para cumprir o objecto contratual. Contudo, têm de ser, sempre, respeitados os princípios da não discriminação, da transparência, e da igualdade de tratamento.

## **B) A Seleção de Concorrentes no Âmbito do Procedimento Negociado**

A adjudicação contratual passa aqui pela selecção do concorrente dentre vários concorrentes na pendência de um processo que se reveste de carácter sumário e que carece de formalismo, tratando – se de um procedimento que não possui anúncio para a licitação, salvo raras excepções.

Desde logo, a entidade adjudicante escolhe dentre os concorrentes devido a critérios técnicos, administrativos e financeiros.

Este procedimento proporciona maior flexibilidade às entidades adjudicantes na integração das considerações ambientais uma vez que, salvo os casos legalmente previstos, reporta – se a contratos de valor monetário inferior.

Pode – se recorrer a este tipo de procedimento quando, previamente, no seio de procedimentos de outro tipo (concursos públicos ou diálogos concorrenciais), as ofertas tenham sido irregulares ou inaceitáveis por incumprimento das obrigações legais referentes ao ambiente. Pode também recorrer – se ao concurso limitado quando exista um concorrente determinado por razões técnicas. Ainda que o TJUE não tenha definido claramente este conceito de “razões técnicas”, pelo menos já o balizou negativamente, ou seja, concretizou que o não são razões técnicas, o que não cabe no seu conceito<sup>526</sup>.

---

<sup>525</sup> Cfr. J. José **PERNAS GARCIA**, op. cit., em especial páginas 192 e seguintes

<sup>526</sup> Cfr. Conclusões do advogado - geral Mazák relativas ao Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* apresentadas em 19 de Fevereiro de 2009, nomeadamente ponto 52: “O Tribunal de Justiça teve já oportunidade de analisar a existência de «motivos técnicos» no acórdão de 10 de Abril de 2003, *Comissão/Alemanha*. O Tribunal de Justiça declarou que um motivo técnico atinente à protecção do ambiente poderia eventualmente ser tomado em consideração para apreciar se o contrato em questão apenas podia ser confiado a um determinado prestador. É certo que, nesse

Interessa frisar que o TJUE admitiu que uma “razão técnica relacionada com a protecção ambiental” pode justificar o recurso ao procedimento negociado sem publicidade patente no acórdão de 10 de Abril de 2003<sup>527</sup>. O TJUE deixou em aberto a possibilidade das considerações ambientais poderem ser tomadas em conta com razões técnicas que justifiquem o recurso ao procedimento negociado, que implica não submeter determinado contrato à concorrência, pelo que o conceito de “razões técnicas” deve ser interpretado restritivamente de modo a evitar discriminações encapotadas.

Os princípios da política ambiental europeia, em particular o princípio da proximidade da política de resíduos, devem moldar a interpretação das liberdades económicas europeias e, por conseguinte, os princípios da livre concorrência, igualdade e de não discriminação. Assim, o TJUE admitiu que este princípio (da proximidade) pode justificar a adopção de medidas nacionais restritivas da liberdade de circulação de mercadorias, em especial, a importação de resíduos do estrangeiro, sem que suponha uma violação do princípio da igualdade<sup>528</sup>.

O TJUE pronunciou – se novamente sobre esta questão num acórdão de 2 de Junho de 2005<sup>529</sup> quanto à questão de saber se uma “razão técnica” voltada para a protecção ambiental poderia ser um pressuposto para se recorrer ao procedimento negociado. Mais tarde, em 2009, surge um novo acórdão<sup>530</sup>, o Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha*, quanto à possibilidade de as entidades adjudicantes contratarem através de um procedimento negociado, quando existam “razões técnicas relacionadas com o ambiente”.

Por fim, referir ainda a questão do “motivo imperioso” patente no artigo 31.º, número 1 alínea c da Directiva 2004/18/CE.

A aplicação deste pressuposto está sujeita, de acordo com a jurisprudência do TJUE<sup>531</sup>, à verificação de três requisitos cumulativos: a existência de um acontecimento imprevisto, de uma

---

*acórdão, o Tribunal de Justiça não apresentou uma definição exaustiva de motivos técnicos, mas deferiu esses motivos pela negativa, ao enunciar os factos que não constituem motivos técnicos na aceção do artigo 11.º, n.º 3, da Directiva 92/50.”*

<sup>527</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 10 de Abril de 2003, **Processos Apensos C – 20/01 e C - 28/01**. Colect. 2003.

<sup>528</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica* de 9 de Julho de 1992, Proc. N.º **C – 2/90**. Colect. 1992, nomeadamente pontos 34 e 35.

<sup>529</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 2 de Junho de 2005, Proc. N.º **C - 394/02**. Colect. 2005.

<sup>530</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 9 de Junho de 2009, Proc. N.º **C – 480/06**. Colect. 2009.

<sup>531</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana* de 2 de Agosto de 1993, Proc. N.º **C – 107/92**. Colect. 1993, nomeadamente ponto 12.



urgência imperiosa incompatível com os prazos requeridos noutros procedimentos, assim como uma relação de causalidade entre o acontecimento imprevisível e a urgência imperiosa<sup>532</sup>.

São exemplos desta situação, situações de crises ambientais resultantes de um derrame ocidental de um navio que transporta hidrocarbonetos ou de um acidente de cariz industrial, ou seja, circunstâncias imprevisíveis que geram graves efeitos ambientais e que por isso exigem uma resposta imediata com o intuito de evitar danos maiores.

#### **Secção 4. A Utilização de Critérios Ambientais como Critérios de Adjudicação**

A Directiva 2004/18/CE diferencia entre critérios de adjudicação dos contratos, o “preço mais baixo” (o contrato adjudicar – se – á somente com base no preço) e da “proposta economicamente mais vantajosa” (implica a consideração de factores múltiplos na adjudicação das propostas).

Por outro lado, temos também de estabelecer a diferença entre os critérios de adjudicação e os de capacidade técnica, sendo que estes últimos são “critérios de admissão qualitativa” que não são passíveis de se confundir com os critérios de adjudicação do contrato. A jurisprudência do TJUE considera que as Directivas de 2004 não excluem, no âmbito dos contratos públicos, teoricamente, a verificação da aptidão dos concorrentes e a adjudicação do contrato possam ocorrer simultaneamente<sup>533</sup>.

Os critérios de competências anteriormente plasmados, como a experiência<sup>534</sup> do candidato ou a capacidade de implementação de medidas de gestão ambiental não podem ser utilizados na execução do contrato como critérios de adjudicação, podendo ser utilizados somente como

---

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 28 de Março de 1996, Proc. N.º **C-318/94**. Colect. 1996, nomeadamente ponto 14.

Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 18 de Novembro de 2004, Proc. N.º **C-126/03**. Colect. 2004, nomeadamente ponto 23.

<sup>532</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 2 de Junho de 2005, Proc. N.º **C-394/02**. Colect. 2005, nomeadamente ponto 40.

<sup>533</sup> Cfr. Acórdão *Emm. G. Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon e Nikolaos Vlachopoulos contra Dimos Alexandroupolis e outros* (Lianakis) de 24 de Janeiro de 2008, Proc. N.º **C-532/06**. Colect. 2008, nomeadamente os pontos 26 e 27; acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 12 de Novembro de 2009, Proc. N.º **C-199/07**. Colect. 2009.

<sup>534</sup> Cfr. acerca do quesito “experiência” como critério de adjudicação do contrato, Acórdão *Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik GmbH (GAT) contra Österreichische Autobahnen und Schnellstraßen AG (ÖSAG)* de 19 de Junho de 2003, Proc. N.º **C-315/01**. Colect. 2003.

critérios orientadores da proposta economicamente mais vantajosa<sup>535</sup>. Assim, serão excluídos da categoria de “critérios de adjudicação” os que estão orientados para identificar a oferta economicamente mais vantajosa mas que apenas se referem à apreciação da aptidão dos concorrentes para a execução contratual<sup>536</sup>.

Em 2005, no “Manual de Contratos Públicos Ecológicos”, a Comissão afirmou que os sistemas de gestão podem ter o protagonismo como meio de prova da aplicação de critérios ambientais de adjudicação referentes à execução do contrato e à consequente valorização das ofertas.

Antes das Directivas de 2004, não existiam referências expressas às características ambientais como critério de adjudicação. Quando o contrato se adjudicava à oferta economicamente mais vantajosa, as directivas previam uma lista com carácter exemplificativo, não exaustivo<sup>537</sup> de critérios de valoração para a adjudicação dos contratos, que não incluía as características ambientais. O TJUE afirmou que estas disposições, das directivas predecessoras das Directivas de 2004, deixavam uma ampla margem discricionária às entidades adjudicantes na escolha dos critérios que pretendiam utilizar, ainda que os mesmos só pudessem servir para identificar a proposta economicamente mais vantajosa<sup>538</sup>.

Partindo desta premissa, cresce a necessidade de clarificar a seguinte questão: as considerações ambientais poderão ser critérios de adjudicação?

O TJUE abriu a porta a esta possibilidade através do acórdão *Concordia*<sup>539</sup> considerando que as entidades adjudicantes poderiam recorrer aos critérios ambientais como critérios de adjudicação, e partindo do facto de que a enumeração plasmada nestas directivas era meramente exemplificativa e atendendo também que os critérios de adjudicação não devem ser apenas económicos e, por conseguinte, não deverão ser excluídos factores que não sejam económicos. Isto aliado ao facto de no Tratado a protecção ambiental ser um dos objectivos da

---

<sup>535</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 12 de Novembro de 2009, Proc. N.º **C – 199/07**. Colect. 2009.

<sup>536</sup> Acórdão *Emm. G. Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon e Nikolaos Vlachopoulos contra Dimos Alexandroupolis e outros (Lianakis)* de 24 de Janeiro de 2008, Proc. N.º **C – 532/06**. Colect. 2008, nomeadamente os pontos 26 e 27; acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 12 de Novembro de 2009, Proc. N.º **C – 199/07**. Colect. 2009.

<sup>537</sup> Acórdão *SIAC Construction Ltd contra County Council of the County of Mayo* de 18 de Outubro de 2001, Proc. N.º **C – 19/00**. Colect. 2001, nomeadamente o ponto 35.

<sup>538</sup> Acórdão *Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países Baixos (Beentjes)* de 20 de Setembro de 1988, Proc. N.º **31/87**. Colect. 1988.

<sup>539</sup> Acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º **C – 513/99**. Colect. 2002.

construção europeia levou o TJUE a afirmar que não se poderiam excluir os critérios ambientais para a apreciação da proposta economicamente mais vantajosa<sup>540</sup>.

Assim, o TJUE admitiu a integração de considerandos ambientais contudo, atendendo a determinados critérios, desde logo, a interligação com o objecto contratual não conferindo assim uma liberdade totalmente discricionária às entidades adjudicantes, e devem estar contidos no caderno de encargos ou no anúncio do contrato, respeitando os princípios fundamentais do Direito Europeu, principalmente, o princípio da não discriminação<sup>541</sup>.

Esta questão foi, de novo, debatida pelo TJUE no acórdão EVN AG e Wienstrom GmbH<sup>542</sup> de 4 de Dezembro de 2003, que tal como já foi *supra* mencionado, refletia um litígio entre um agrupamento de empresas e as autoridades austríacas sobre os critérios ambientais utilizados no procedimento adjudicativo de um contrato de fornecimento energético, e no seguimento do acórdão Concordia, o TJUE decidiu que o critério adjudicativo que se pretendia empregar aqui, critério de valorização de fornecimento de energia provinda de fontes renováveis poderia ser utilizado visto que atendia e estava conectado com o objecto contratual. Contudo, apesar de reiterar a doutrina plasmada no acórdão Concordia, este acórdão introduziu novas nuances interpretativas.

Assim, surge em 2004, a Directiva 2004/18/CE que inclui, pela primeira vez, na lista indicativa de critérios de adjudicação, os considerandos ambientais, desde que esteja sempre garantido o princípio da igualdade de tratamento permitindo avaliar as propostas de forma objectiva e clara<sup>543</sup>. Ao estabelecer uma lista exemplificativa de critérios, a norma da Directiva 2004/18/CE vai mais além que o ACP da OMC, pois este não indica os critérios que devem ou podem ser utilizados pela entidade adjudicante pelo que, logicamente, também não faz qualquer referência aos critérios ambientais.

A adjudicação deve fazer – se atendendo a critérios concretos de avaliação patentes nos anúncios ou nos cadernos de encargos e o ACP também não proíbe a utilização dos critérios ambientais desde que se respeitem os princípios da não discriminação e transparência<sup>544</sup>. O

---

<sup>540</sup> Acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º **C - 513/99**. Colect. 2002, nomeadamente pontos 54, 55 e 57.

<sup>541</sup> *Idem*, ponto 69.

<sup>542</sup> Acórdão *EVN AG e Wienstrom GmbH contra Republik Österreich* de 4 de Dezembro de 2003, Proc. N.º **C - 448/01**. Colect. 2003.

<sup>543</sup> Cfr. Sue **ARROWSMITH**, *Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies in Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, em particular página 199.

<sup>544</sup> J. José **PERNAS GARCIA**, *op. cit.*, em especial página 150.

Acordo não exclui a possibilidade de se recorrer a critérios não económicos e assim os órgãos da contratação não estão obrigados a demonstrar benefícios económicos da aplicação dos critérios ambientais.

A revisão de 2006 deste Acordo acrescentou alguma clarificação neste sentido, prevendo, expressamente, o uso de características ambientais como critério de avaliação<sup>545</sup>. Em Dezembro de 2011, é tomada uma decisão acerca dos resultados da re – negociação do Acordo, que estava pendente há mais de uma década, em Genebra. Esta decisão política foi confirmada a 30 de Março de 2012, pela adopção formal da Decisão de Resultados das Negociações de acordo com o Artigo XXIV:7 do ACP<sup>546</sup>.

As dúvidas e reticências iniciais quanto à utilização de considerandos ambientais, que surgem sempre que se muda um paradigma (como acontece com a contratação pública “verde”) foram resolvidas pelas normas do Direito Europeu e pela admissão por parte do TJUE da utilização de considerandos ambientais objectivos como critérios adjudicativos.

Quanto ao tipo de características ambientais admissíveis como critérios são aqueles que podem ser mesuráveis como o menor impacto ambiental, poupança e utilização eficiente de água e energia, materiais, custo ambiental do ciclo de vida, processos e métodos de produção ecológicos, gestão de resíduos e utilização de materiais reciclados ou reutilizados ou apenas de materiais ecológicos.

Esta lista é meramente exemplificativa podendo o órgão de contratação definir outras, desde que as mesmas sejam mesuráveis devendo, por isso, existir meios e metodologias capazes de realizar uma valoração objectiva e precisa destas condições ambientais, caso contrário não estariam a ser respeitados os princípios da igualdade e da transparência. O órgão contratante deve estar em condições de averiguar se as ofertas apresentadas preenchem os critérios de adjudicação<sup>547</sup>.

As considerações ambientais podem ser alvo de uma avaliação mediante cifras ou percentagens que resultam da aplicação de fórmulas estabelecidas nas especificações que têm carácter preponderante. Atender a estas características como critério de valoração das ofertas é uma faculdade dos órgãos contratantes.

---

<sup>545</sup> OMC, *GPA/W/297*, de 11 de Dezembro de 2006.

Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/overview\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/overview_e.htm). (Consultada em Janeiro de 2012).

<sup>546</sup> OMC, *GPA/12* e *GPA/13*. Ambas disponíveis em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/overview\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/overview_e.htm). (Consultada em Fevereiro e Março de 2012).

<sup>547</sup> Acórdão *EVN AG e Wienstrom GmbH contra Republik Österreich* de 4 de Dezembro de 2003, Proc. N.º C - 448/01. Colect. 2003.

Esta obrigação de atender a considerandos ambientais por parte dos órgãos contratantes foi recentemente introduzida no espaço europeu quanto à compra de veículos, através da Directiva 2009/33/CE<sup>548</sup> referente à promoção de veículos de transporte eficientes e ecológicos vinculando os órgãos a atenderem a critérios vários e constituindo um grande desenvolvimento no âmbito da contratação pública “verde” convertendo um mera possibilidade numa obrigação.

A Comissão Europeia também salientou que a formulação dos critérios ambientais pode ser feita de várias formas, primeiro estabelecendo uma série de pontos para o cumprimento de um padrão ambiental, em segundo lugar, pode conceder pontos adicionais, progressivamente, quando aquelas ofertas superem o rendimento ambiental mínimo exigido pelas especificações do contrato. Em terceiro lugar, um critério de adjudicação pode atribuir pontos adicionais, aquelas prestações que ofereçam maior rendimento ambiental, permitindo esta formulação que os órgãos adjudicantes estabeleçam critérios de adjudicação ambiental através da especificações técnicas. A Comissão Europeia estabeleceu que este método só poderá ser utilizado se o órgão contratante indicar o modo de avaliação do rendimento ambiental das ofertas.

Seguidamente iremos, mais pormenorizadamente, fazer referência às características e condições de aplicação dos critérios ambientais, o recurso aos rótulos ecológicos na definição dos critérios de avaliação das ofertas, a ponderação dos critérios ambientais na avaliação de ofertas e a questão do preço atendendo ao critério da análise do ciclo de vida e outros aspectos.

#### **i. Características e Condições da Aplicação dos Critérios Ambientais**

Atendendo à jurisprudência do TJUE *supra* mencionada, os critérios de adjudicação ambientais devem sempre cumprir as seguintes exigências/condições:

a. devem estar ligadas/conexionados directamente com o objecto contratual – ou seja, não serão válidos os critérios que não estejam directamente ligados à prestação contratual, mas com as condições subjectivas dos concorrentes, como podem ser critérios de pontuação adicional às ofertas de empresas que possuam uma política ambiental própria, que financiem projectos de cooperação ambiental em países empobrecidos. Pretende – se evitar assim violações do princípio da igualdade de tratamento. Os acórdãos *Concordia* e *EVN AG e Wienstrom GmbH* corroboram esta temática. A Comissão iniciou um processo de reflexão acerca da exigência da

---

<sup>548</sup> Directiva 2009/33/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, *relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes e energeticamente eficientes* in JO L 120 de 15/05/2009.

conexão de critério adjudicativo – objecto contratual como especificações técnicas e critérios de seleção ou adjudicação com o intuito de cumprir as metas da “Europa 2020” e tornar a contratação pública um instrumento poderoso ao serviço das políticas públicas<sup>549</sup>. A manutenção deste vínculo garante o equilíbrio necessário entre os objectivos das políticas públicas e a utilização racional do dinheiro público.

b. não confirmam discricionariedade ilimitada ao poder adjudicante – os critérios de valorização que atribuem às entidades adjudicantes uma liberdade incondicional de eleição no âmbito da adjudicação contratual são incompatíveis com o Direito Europeu da Contratação Pública, como foi estabelecido pelo TJUE em inúmeras ocasiões<sup>550</sup>.

Desde logo, no acórdão *Concordia* onde se analisava a legalidade de um critério de valorização ecológico, foi alegado pelo Advogado – Geral<sup>551</sup> que se tratava de um critério capaz de ser fixado em termos quantitativos e por isso não deixava margem discricionária de apreciação subjectiva à entidade adjudicante.

O TJUE estabeleceu que na busca da proposta economicamente mais vantajosa, as entidades adjudicantes podem eleger os critérios adjudicativos que pretendem utilizar, contudo, esta discricionariedade tem de se circunscrever a este âmbito da proposta economicamente mais vantajosa<sup>552</sup>. O conceito de “oferta economicamente mais vantajosa” significa que cada um dos critérios valorativos pressupõe uma vantagem económica que beneficie, directamente, as entidades adjudicantes, ou os critérios devem medir – se em termos económicos ainda que não pressuponha nenhuma vantagem económica directa para a entidade adjudicante ou, por último, se alguns deles necessitam de dimensão económica em conjunto deve ser possível identificar a proposta economicamente mais vantajosa.

---

<sup>549</sup> COMISSÃO, *Livro Verde sobre a modernização da política dos contratos públicos na UE – Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa*, COM (2011) 15 final, de 27/01/2011.

<sup>550</sup> Acórdão *SIAC Construction Ltd contra County Council of the County of Mayo* de 18 de Outubro de 2001, Proc. N.º C - 19/00. Colect. 2001.

Acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º C – 513/99. Colect. 2002.

<sup>551</sup> Conclusões do Advogado – Geral Mischo relativas ao acórdão *Concordia* apresentadas a 13 de Dezembro de 2001, nomeadamente pontos 115.

<sup>552</sup> Acórdão *The Queen contra Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd* de 28 de Março de 1995, Proc. N.º C – 324/93. Colect. 1995, nomeadamente o ponto 44: “Nos termos do acórdão de 20 de Setembro de 1988, *Beentjes* (31/87, Colect., p. 4635), a escolha da proposta economicamente mais vantajosa deixa às entidades adjudicantes a escolha dos critérios de adjudicação do contrato que entendam fixar, apenas podendo essa escolha, no entanto, fazer-se entre critérios para a identificação da proposta economicamente mais vantajosa”.

Em 1998, a Comissão estabeleceu numa Comunicação<sup>553</sup> que estes quesitos ambientais poderiam ajudar/auxiliar na determinação da proposta economicamente mais vantajosa, desde logo nos casos em que os mesmos impliquem uma vantagem económica directa para as entidades adjudicantes, por exemplo, recorrendo a análises do ciclo de vida útil dos produtos (o exemplo paradigmático são os veículos automóveis). Contudo, nesta fase, a abordagem era muito restritiva quanto à possibilidade de recorrer a critérios ambientais no âmbito do procedimento adjudicativo.

Mais tarde, em 2001, numa outra Comunicação<sup>554</sup>, a Comissão confirmou, efectivamente, a possibilidade de se integrar estes elementos no seio dos critérios que se utilizam na determinação da proposta economicamente mais vantajosa, naqueles casos em que se pressupõe uma vantagem económica para a entidade contratante. A novidade era que esta vantagem era indirecta, desde logo, os critérios ambientais no âmbito das prestações, pressupondo uma redução indirecta dos custos para as entidades contratantes.

Ainda mais recentemente, em 2005, a Comissão<sup>555</sup> afirmou que não era necessário que cada critério, por si só, pressupusesse uma vantagem económica para a entidade contratante, mas que o conjunto determine uma melhor relação qualidade – preço.

Assim, a título de conclusão, não é correcto afirmar que um critério ambiental só é admissível quando pressuponha uma vantagem económica para a entidade adjudicante.

c. que estejam expressamente mencionados nos anúncios de licitação, nos cadernos de encargos ou da memória descritiva - Os critérios devem aplicar – se com respeito pelas normas do procedimento<sup>556</sup>, e desde logo, quando a entidade adjudicante estabelece os critérios adjudicativos, estes serão expostos, o mais detalhadamente possível, no anúncio do procedimento, no caderno de encargos ou na memória descritiva. Assim, a par do (sempre) exigido respeito pelo princípio da igualdade também tem de se respeitar o princípio da

---

<sup>553</sup> COMISSÃO, Comunicação da Comissão, *Os Contratos Públicos na União Europeia*, **COM (1998) 143 final**, de 11/03/1998.

<sup>554</sup> COMISSÃO, *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, **COM (2001) 274 final** de 04/07/2001, nomeadamente página 21.

<sup>555</sup> COMISSÃO, *Comprar ecológico! – Manual de contratos públicos ecológicos*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2005.

<sup>556</sup> Acórdão *Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países Baixos ( Beentjes )* de 20 de Setembro de 1988, Proc. N.º **31/87**. Colect. 1988, nomeadamente ponto 29 : “*Resulta do já citado acórdão de 9 de Julho de 1987 que, para ser compatível com a directiva, tal condição **deve respeitar todas as disposições pertinentes de direito comunitário e, nomeadamente, as disposições que decorrem dos princípios consagrados pelo Tratado em matéria de direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços.***” ( *sublinhado e negrito nossos* ).

transparência para que todos os concorrentes disponham das mesmas oportunidades quando elaboram a sua proposta<sup>557</sup>.

O TJUE pronunciou – se neste sentido também no acórdão *Concordia* (2002) onde referia a necessidade de os critérios (ecológicos) estarem expressamente referidos no caderno de encargos ou no anúncio do contrato e quando possível em ordem decrescente de importância (que lhes havia sido imputada) para que os concorrentes possam apreender a sua importância e alcance<sup>558</sup>. No acórdão *EVN AG e Wienstrom GmbH* de 2003, o critério de adjudicação não estava adequadamente especificado no anúncio do procedimento ou no caderno de encargos. Levantou – se, então, a questão do cumprimento do requisito da transparência e o TJUE resolveu este problema deste modo:

*“58. Consequentemente, no processo principal, a circunstância de a entidade adjudicante não ter esclarecido, no anúncio de concurso, relativamente a qual período os proponentes deviam indicar a quantidade de electricidade proveniente de fontes renováveis que podiam fornecer pode constituir uma violação dos princípios da igualdade de tratamento e de transparência, caso se revele que essa omissão tornou difícil ou mesmo impossível que os proponentes conhecessem o alcance exacto do critério em questão e estivessem em condições, por esse motivo, de o interpretar da mesma maneira.*

*59. Ora, tratando-se de uma apreciação de natureza factual, compete ao órgão jurisdicional nacional verificar, tendo em conta todas as circunstâncias do caso concreto, se, apesar dessa omissão, o critério de adjudicação em causa no processo principal foi formulado de modo suficientemente claro para satisfazer as exigências de igualdade de tratamento e de transparência dos processos de adjudicação de contratos públicos.”*

---

<sup>557</sup> Acórdão *Universale – Bau*, de 12 de Dezembro de 2002, Proc. N.º **C – 470/99**. Colect.2002, nomeadamente ponto 93 : *“Daqui resulta que o processo de adjudicação dum contrato público deve respeitar, em todas as fases, designadamente na da selecção dos candidatos num concurso limitado, tanto o princípio da igualdade de tratamento dos concorrentes potenciais como o da transparência, a fim de que todos disponham das mesmas possibilidades na formulação dos termos dos seus pedidos de participação ou das suas propostas* (v., neste sentido, relativamente à fase de comparação das propostas, acórdão de 25 de Abril de 1996, Comissão/Bélgica, C-87/94, Colect.,p. I-2043, n.º 54)”. – Sublinhado e negrito nossos.

Cfr. no mesmo sentido o Acórdão *Michaniki AE contra Ethniko Symvoulío Radiotileorasis e Ypourgos Epikrateias* de 16 de Dezembro de 2008, Proc. N.º **C – 213/07**. Colect. 2008, nomeadamente pontos 44 e 45 e o acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 12 de Novembro de 2009, Proc. N.º **C – 199/07**. Colect. 2009, nomeadamente ponto 37.

<sup>558</sup> Cfr. acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa (Nord Pas de Calais)* de 26 de Setembro de 2000, Proc. N.º **C – 225/98**. Colect. 2000, nomeadamente o ponto 51.



d. devem ser respeitados os Princípios Fundamentais do Direito Europeu – como é lógico têm de ser respeitados os princípios fundamentais do Direito Europeu como o princípio da não discriminação que deriva das disposições do Tratado quanto à liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços (liberdades económicas).

O TJUE afirma que o dever de respeitar a igualdade de tratamento está na própria essência das Directivas relativas aos contratos públicos que visam o desenvolvimento de uma concorrência efectiva desde logo no âmbito do procedimento de adjudicação como no estabelecimento dos critérios de adjudicação<sup>559</sup>. Os critérios adjudicativos devem aplicar – se de modo objectivo, claro e uniforme com o intuito de assegurar uma comparação objectiva de todas as propostas apresentadas pelos diferentes concorrentes<sup>560</sup>. Desde logo, o princípio da igualdade pressupõe transparência com o intuito de assegurar imparcialidade no decurso do procedimento de adjudicação. Por isso, os critérios ambientais não podem nunca se tornar num instrumento para encobrir discriminações ou restrições injustificadas da livre concorrência.

A aplicação de critérios de valoração que acabem por centrar as atenções todas num só concorrente não poderão desde logo ser classificados de ilícitos, caso os mesmos não impliquem qualquer tipo de discriminação directa ou indirecta e seja respeitado o princípio da igualdade, ou seja, tratar de modo idêntico as situações idênticas e tratar de modo diferente as situações diferentes. As dúvidas acerca da compatibilidade do direito europeu com os critérios ambientais quando estes não são acompanhados por requisitos que permitam o controlo efectivo acerca da exactidão da informação contida nas propostas ou quando não permitam alcançar o objectivo proposto relativo à protecção ambiental.

O TJUE afirma que a valoração de ofertas distintas com objectividade e transparência pressupõe que a entidade adjudicante, com base em documentação e informação facilitadas pelos concorrentes, esteja em condições de verificar se as ofertas cumprem os critérios de adjudicação. No acórdão *PreussenElektra*<sup>561</sup> foi reconhecida a dificuldade que a entidade

---

<sup>559</sup> Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Dinamarca (Storebaelt)* de 22 de Junho de 1993, Proc. N.º **C – 243/89**. Colect. 1993, nomeadamente ponto 33; acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º **C – 513/99**. Colect. 2002, nomeadamente ponto 81; Acórdão *Universale – Bau*, de 12 de Dezembro de 2002, Proc. N.º **C – 470/99**. Colect. 2002, nomeadamente ponto 91; e Acórdão *Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik GmbH (GAT) contra Österreichische Autobahnen und Schnellstraßen AG (ÖSAG)* de 19 de Junho de 2003, Proc. N.º **C – 315/01**. Colect. 2003, nomeadamente ponto 73.

<sup>560</sup> Acórdão *SIAC Construction Ltd contra County Council of the County of Mayo* de 18 de Outubro de 2001, Proc. N.º **C - 19/00**. Colect. 2001, nomeadamente ponto 44 e acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica (Wallon Buses)* de 25 de Abril de 1996, Proc. N.º **C – 87/94**. Colect. 1996, nomeadamente ponto 70.

<sup>561</sup> Acórdão *PreussenElektra AG contra Schlesweg AG, com intervenção de: Windpark Reußenköge III GmbH e Land Schleswig-Holsteinde* 13 de Março de 2001, Proc. N.º **C – 379/98**. Colect. 2001, nomeadamente o ponto 79.

adjudicante pode encontrar quanto à elaboração de meios que garantam a origem renovável da electricidade facilitadora do recurso a estes critérios no âmbito da fase de adjudicação, onde se disponha desde logo, que *“cabe ainda considerar que a natureza da electricidade é tal que, uma vez admitida na rede de transporte ou de distribuição, é difícil determinar a sua origem e, designadamente, a fonte de energia a partir da qual foi produzida”*.

A Directiva 2001/77/CE<sup>562</sup> criou um sistema de garantia da origem da electricidade para facilitar a implementação do comércio da energia proveniente de fontes renováveis e aumentar a transparência neste mercado. Este certificado deve ser objecto do reconhecimento mútuo para que este tipo de comércio seja fiável e fidedigno.

Quanto ao facto de o critério contribuir, efectivamente, para o objectivo que se prossegue, a opinião de J. José Pernas Garcia<sup>563</sup> é de que os critérios de adjudicação devem poder ser potencialmente úteis ou idóneos para alcançar objectivos ambientais que se pretendem, de acordo com o juízo de proporcionalidade que deve superar qualquer disposição com potenciais efeitos restritivos relativamente à livre concorrência. Ainda assim, não é legítimo que as entidades adjudicantes esperem que os critérios, só por si, cumpram efectivamente os objectivos ambientais mas antes que os vejam como meios idóneos para os perseguir.

## **ii. Os Rótulos Ecológicos como Recurso a Utilizar na Definição dos Critérios de Avaliação das Ofertas**

A Comissão considera que os rótulos ecológicos podem servir de referência segura para a determinação de critérios de avaliação das ofertas<sup>564</sup>. Esta ligação funcional entre os rótulos ecológicos e os critérios adjudicativos reforça - se pela consideração de procedimentos e métodos produtivos como critérios na adjudicação de contratos cuja execução pode causar impacto na esfera ambiental.

---

<sup>562</sup> **Directiva 2001/77/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Setembro de 2001, *relativa à promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da electricidade* in JO L 283 de 27/10/2001.

<sup>563</sup> J. José **PERNAS GARCIA**, op. cit., em especial página 178.

<sup>564</sup> Cfr. Dan **WILSHER**, *Reconciling national autonomy and trade integration in the context of eco – labelling* in *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, em particular páginas 408 a 435. Nomeadamente página 433, quanto à posição deste autor quanto à complexidade dos rótulos ecológicos na definição das prescrições técnicas como uma alternativa melhor do recurso a estas como referência para a determinação dos critérios adjudicativos.

Os padrões para a atribuição dos rótulos ecológicos fazem referência a características ambientais dos próprios procedimentos e métodos produtivos, pelo que estes também podem ser considerados quesitos adequados a ter em conta na definição dos critérios de adjudicação.

A título de exemplo, a Comissão indicou que os critérios da UE para os rótulos ecológicos referentes a lâmpadas requerem que estas tenham um ciclo de vida médio de 10.000 horas<sup>565</sup>. Para que isto se reflecta na proposta/oferta relativa ao fornecimento destes produtos, as 10.000 horas podem servir como prescrição técnica do ciclo de vida mínimo, assim como se poderiam incluir nos critérios adjudicativos, pontos adicionais a serem atribuídos por cada 1.000 horas suplementares. Os rótulos ecológicos são, por isso, uma referência clara e precisa no âmbito da determinação de cláusulas e critérios procedimentais dos contratos públicos e da maximização das possíveis sinergias entre cada uma das fases procedimentais.

### iii. A Ponderação dos Critérios Ambientais na Avaliação das Ofertas

Um dos princípios a respeitar neste âmbito, como já foi mencionado inúmeras vezes, é o princípio da transparência. O que, desde logo, implica que a entidade adjudicante faça referência expressa no anúncio à ponderação relativa a aplicar a cada um dos critérios eleitos para determinar a proposta economicamente mais vantajosa. Um acórdão muito importante no âmbito da temática deste nosso estudo é o acórdão *Evropaiki*<sup>566</sup> mencionado *supra*, assim como a relação da exigência de os concorrentes conhecerem, previamente, a ponderação atribuída nos critérios de adjudicação ambiental, desde logo, o acórdão estabelece que quando a adjudicação seja feita à proposta economicamente mais vantajosa, a entidade adjudicante têm a obrigação de definir e refinar os critérios de adjudicação, assim como as normas de execução. A entidade adjudicante deve especificar também no anúncio peso/cotação atribuída a cada um dos critérios que foram seleccionados para determinação da oferta economicamente mais vantajosa/rentável.

Estas disposições que devem assegurar o princípio da igualdade e a obrigação de transparência em todas as fases do processo de adjudicação de um contrato público, incluindo a selecção dos candidatos e a selecção das propostas para a adjudicação do contrato permitindo que todos os licitantes estejam em condições de interpretar os critérios a mesma forma e,

---

<sup>565</sup> Aquando da aprovação do Manual de Compras Ecológicas de 2005 da Comissão Europeia. Cfr. **COMISSÃO**, *Comprar ecológico! – Manual de contratos públicos ecológicos*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2005.

<sup>566</sup> Acórdão *Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE contra Agência Europeia do Ambiente (AEE)* de 8 de Julho de 2010, Proc. N.º T – 331/06. Colect. 2010.

portanto, tenham as mesmas oportunidades na formulação dos termos de suas aplicações ou suas ofertas. Assim, não é legítima a fixação *a posteriori* dos coeficientes ponderativos (nem tão pouco subcritérios de adjudicação) no âmbito da contratação<sup>567</sup>.

Quando se atende a mais do que um critério, a ponderação/atribuição deve ser dada atendendo a cada um dos critérios, ainda que seja relativa o que implica uma certa flexibilidade<sup>568</sup>. Sempre que, no entender da entidade adjudicante, a ponderação não for possível por razões demonstráveis, a entidade adjudicante indicará, no anúncio de concurso ou no caderno de encargos ou, no caso do diálogo concorrencial, na memória descritiva, a ordem decrescente de importância dos critérios.

Quanto a esta temática importa referenciar, uma vez mais, a jurisprudência *EVN AG e Wienstrom GmbH*<sup>569</sup> de 2003, onde uma das questões colocadas ao TJUE era relativamente a um coeficiente atribuído a um critério da adjudicação ambiental e da sua compatibilidade com o Direito Europeu. Portanto, se era possível que a entidade adjudicante atribuísse uma percentagem ponderativa tão marcante a um elemento que não permitia uma avaliação económica directa.

Questão a que o TJUE respondeu do seguinte modo: “as entidades adjudicantes têm liberdade não apenas para escolher os critérios de adjudicação do contrato, mas também para determinar a ponderação dos mesmos, desde que esta permita uma avaliação sintética dos critérios tidos em conta a fim de identificar a proposta economicamente mais vantajosa”.

O respeito pelo Direito Europeu exige que os parâmetros ou critérios técnicos que a entidade adjudicante vai utilizar na determinação da pontuação a atribuir a cada oferta sejam precisos. E, partindo deste pressuposto, analisa a utilidade e a idoneidade do critério de adjudicação realizando um juízo de proporcionalidade e reiterando a jurisprudência *PreussenElektra*: “a utilização de fontes de energia renováveis para a produção de electricidade (...) é útil para a protecção do ambiente, na medida em que contribui para a redução das emissões de gases com

---

<sup>567</sup> Acórdão *Emm. G. Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon e Nikolaos Vlachopoulos contra Dimos Alexandroupolis e outros* de 24 de Janeiro de 2008, Proc. N.º **C – 532/06**. Colect. 2008, nomeadamente o ponto 45.

<sup>568</sup> **COMISSÃO**, Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de fornecimentos públicos, de prestação de serviços públicos e de empreitadas de obras públicas, **COM (2000) 275 final/2** de 30/08/2000, nomeadamente a página 13 onde dispõe que: “a obrigação de mencionar desde logo, no anúncio de concurso ou no caderno de encargos, a ponderação relativa de cada critério. Esta ponderação pode assumir diferentes formas (ser expressa em percentagens ou em parte relativa com referência a outro critério) e, para preservar uma certa flexibilidade, pode ser expressa em termos de margem de variação, dentro da qual se situará o valor conferido a cada critério”.

<sup>569</sup> Acórdão *EVN AG e Wienstrom GmbH contra Republik Österreich* de 4 de Dezembro de 2003, Proc. N.º **C - 448/01**. Colect. 2003.

efeito de estufa que se encontram entre as principais causas das alterações climáticas que a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros se comprometeram a combater”<sup>570</sup>.

O objectivo de promoção da utilização de fontes de energia renováveis para a geração de electricidade no mercado interno é prioritário na União Europeia, logo a importância da percentagem dada ao critério ambiental está justificada por este objectivo de interesse geral prioritário, definido pela política energética europeia<sup>571</sup>.

Alguns autores têm chamado a atenção acerca do risco de que os critérios de adjudicação ambientais possam incrementar a margem de avaliação das entidades adjudicantes e o risco de discriminação dos operadores económicos. Assim, a Comissão admitiu que para os critérios ambientais terem “peso” no mercado, estes devem ter/possuir uma percentagem significativa no seio dos critérios adjudicativos. Por exemplo, a Dinamarca (país que prima pela utilização de critérios ambientais na contratação pública e pela importância que lhe é atribuída) atribui aos critérios ambientais entre 10% - 20% na ponderação dos critérios de adjudicação, sendo que, em muitos casos, ascende aos 40% - 50%<sup>572</sup>.

#### **iv. A Questão do Preço atendendo ao Critério da Análise do Ciclo de Vida e outros aspectos.**

O ciclo de vida útil dos produtos é um aspecto a atender desde logo pois permite observar a todos os gastos relativos a produção, consumo, utilização e eliminação dos produtos ou serviços. Assim terá de se atender não apenas ao preço, que inclui custos de concepção, materiais, produção e transporte mas também custos supervenientes à compra do produto que correrão por conta das entidades adjudicantes (manutenção, desmantelamento e eliminação) e por conseguinte afectarão de modo directo os aspectos económicos do produto<sup>573</sup>.

Mas, estes aspectos só se podem ter em conta quando o contrato é adjudicado pela proposta economicamente mais vantajosa<sup>574</sup>. Este tipo de custos supervenientes abarca os custos operativos directos ou de funcionamento como electricidade, água e outros recursos

---

<sup>570</sup> Acórdão *PreussenElektra AG contra Schleswig AG, com intervenção de: Windpark Reußenköge III GmbH e Land Schleswig-Holsteinde* 13 de Março de 2001, Proc. N.º **C – 379/98**. Colect. 2001, nomeadamente o ponto 73.

<sup>571</sup> Idem, pontos 42 e 43.

<sup>572</sup> **TREUMER**, Steen, *Green Public Procurement and Socially Responsible Public Procurement: An Analysis of Danish Regulation and Practice in The Law of Green and Social Procurement in Europe*, DJOF Publishing, Copenhaga, 2010, em especial página 71.

<sup>573</sup> Outro exemplo, o Código dos Contratos Públicos francês (Code de Marchés Publics) prevê expressamente a possibilidade de adoptar uma perspectiva de custo do ciclo de vida desde que seja possível a consideração do custo global, assim a entidade adjudicante pode ter em conta preocupações com o desenvolvimento sustentável.

<sup>574</sup> Cfr. artigo 53.º, número 1, alínea a) da Directiva 2004/18/CE.

utilizados durante toda a vida útil do produto. A poupança de água, electricidade e combustíveis fósseis acaba por beneficiar economicamente o poder adjudicante assim como reduz o impacto ambiental dos mesmos.

Os custos supervenientes compreendem também os gastos com vista a futura poupança como por exemplo, os investimentos para obter um maior grau de isolamento com o intuito de poupar energia e, no futuro, dinheiro propriamente dito. Compreende ainda os custos de eliminação ou desmantelamento do produto (custos com tratamento de resíduos e de reciclagem). É muito melhor este tipo de perspectiva, do que, por exemplo, adquirir um produto a um preço mais vantajoso que a longo prazo trará inúmeros prejuízos.

Esta perspectiva do ciclo de vida é um elemento essencial na implementação e desenvolvimento da contratação pública “verde”, contribuindo para eliminar as dúvidas existentes. A avaliação dos custos de vida útil dos produtos, serviços ou obras pressupõe o desenvolvimento de metodologias e guias técnicos<sup>575</sup> que facilitem a sua implementação.

Esta perspectiva do custo do ciclo de vida útil foi introduzida pela Directiva 2009/33/CE<sup>576</sup>, já mencionada, onde se estabelece a obrigação de utilizar os custos do consumo de energia durante a vida útil, das emissões de CO<sub>2</sub> e das emissões contaminantes como critérios adjudicativos na compra de veículos para transporte público. Ainda assim, temos de perceber que estes critérios podem tornar vulnerável o princípio da igualdade, daí a necessidade de estabelecer métodos de avaliação económica harmónicos e simplificados.

Ainda nesta temática do preço, temos de fazer referência a uma situação: o surgimento de propostas desproporcionadas devido a uma integração incorrecta dos critérios ambientais. Estes parâmetros vinculativos como o preço devem servir para facilitar a apreciação destes valores anormais ou desproporcionais das ofertas, contudo, não para excluir estas ofertas de modo total e automático.

---

<sup>575</sup> Exemplo destes instrumentos:

-no âmbito da construção: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/construction/studies/life-cycle-costing\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/construction/studies/life-cycle-costing_en.htm) (consultada em Janeiro de 2012).

-ferramenta online para cálculo do custo de ciclo de vida útil dos veículos: <http://www.cleanvehicle.eu/> (consultada em Janeiro de 2012).

- o projecto SMART-SPP desenvolveu e testou uma ferramenta para as entidades públicas determinarem os custos do ciclo de vida útil e das emissões de CO<sub>2</sub> assim como estabelecer comparações. Esta está disponível para download em quatro línguas: <http://www.smart-spp.eu/guidance> (consultada em Janeiro de 2012).

- o Conselho para a Gestão Ambiental sueco (SEMCO) desenvolveu vários instrumentos para se calcular os custos do ciclo de vida na contratação pública, uma de carácter geral e outra de carácter especializado: [http://www.msrb.se/en/green\\_procurement/LCC/](http://www.msrb.se/en/green_procurement/LCC/) (consultada em Janeiro de 2012).

<sup>576</sup> **Directiva 2009/33/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, *relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes e energeticamente eficientes* in JO L 120 de 15/05/2009.

Perante um caso de oferta anormal ou desproporcional, deve o concorrente, numa audiência que lhe será concedida, justificar a sua oferta assim como as suas condições. Terá, então, de esclarecer questões como a poupança que se alcança com a execução do contrato, soluções técnicas adoptadas e condições excepcionalmente favoráveis de que disponha para elaborar o projecto, a originalidade, e o respeito pelas normas nacionais e europeias.

Pode ainda a entidade adjudicante solicitar a orientação de um organismo competente que lhe preste assessoria técnica. Caso chegue à conclusão de que uma oferta será mesmo desproporcional ou anormal, deverá optar pela oferta economicamente mais vantajosa seguinte na lista dos concorrentes.

#### **v. A Adjudicação dos Contratos. A Questão da Preferência**

Finalmente quanto a esta etapa da adjudicação contractual, temos de referir a temática da preferência. As entidades adjudicantes podem assinalar/estabelecer no caderno de encargos uma regra de preferência na adjudicação, que beneficia as empresas, de carácter público ou privado, que preencham determinados requisitos, como, por exemplo, apoio a programas de reflorestação, apoio de projectos inovadores na área ambiental, prática de comércio justo, entre outros.

Estes critérios são critérios de desempate, não são critérios de adjudicação que estão vinculados ao operador económico e não ao objecto contratual.

### **Secção 5. Outros aspectos da Contratação Pública que reforçam a Implementação da Contratação Pública “Verde”**

As entidades adjudicantes podem centralizar a contratação pública atribuindo – a a serviços especializados sempre que, por razões de eficiência económica e administrativa, se justifique.

As centrais de contratação pública podem se tornar um elemento facilitador da integração de considerações ambientais e por isso do desenvolvimento da contratação pública “verde”. Estes procedimentos conjuntos de contratação pública podem gerar uma óptima relação custo – benefício, gerando economias de escala pela união de procuras assim como uma redução de custos administrativos e proporcionando uma troca de experiências e conhecimentos acerca da contratação pública “verde” e acerca dos produtos disponíveis noutros mercados que não os locais.

## Secção 6. Os Contratos Públicos que estão excluídos do âmbito de aplicação das Directivas

As Directivas de 2004 permitem a integração de considerações ambientais, por diversas vias, nos contratos públicos, em especial no momento de determinar as especificações técnicas, os critérios de selecção e adjudicação e as condições de execução dos contratos.

Quanto aos contratos que estão excluídos do âmbito de aplicação das directivas, o TJUE reiteradamente afirmou que estes contratos públicos têm, contudo, de estar submetidos às normas e princípios do Tratado<sup>577</sup>. Partindo do respeito pelo princípio da transparência, igualdade de tratamento, reconhecimento mútuo e proporcionalidade, a legislação nacional pode abrir novos caminhos, às entidades adjudicantes, quanto à possibilidade de desenvolver a contratação pública “verde” nestes casos.

Os contratos excluídos do âmbito de aplicação das directivas são regidos em maior escala pelas legislações nacionais como se as entidades adjudicantes são a Administração Pública ou um poder adjudicante que não tenha a condição de Administração. No primeiro caso, estamos perante um contrato administrativo, no segundo caso, o contrato rege – se – á por instruções internas que devem garantir o cumprimento dos princípios de publicidade, concorrência, transparência, confidencialidade, igualdade e não discriminação.

As entidades dispõem de uma ampla margem discricionária podendo integrar considerações ambientais nas instruções internas<sup>578</sup>

Assim, esta previsão afecta não só os contratos submetidos à regulação harmonizada, mas também aqueles que ficam abaixo dos limiares das directivas comunitárias, obrigando à integração ambiental nos processos de contratação das sociedades públicas e das entidades públicas empresariais.

---

<sup>577</sup> Acórdão *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG ( Telaustria )* de 7 de Dezembro de 2000, Proc. N.º C – 324/98. Colect.2000.

<sup>578</sup> **TRYBUS**, Martin, *Sustainability and Value for Money: Social and Environmental Considerations in United Kingdom Public Procurement Law* in *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, DJOF Publishing, Copenhaga, 2010, em especial páginas 295 e 296.

**BURGI**, Martin, *Secondary Considerations in Public Procurement in Germany* in *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, DJOF Publishing, Copenhaga, 2010, em especial página 123.





## Capítulo IV. Perspectivas de Evolução Futura

### Secção 1. Modernização da Política da Contratação Pública Europeia no âmbito da Estratégia 2020

Partindo da **Estratégia 2020**<sup>579</sup> para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da Europa, a política da contratação pública é vista como meio para alcançar objectivos precisos: promoção da inovação empresarial, melhoria do ambiente nas empresas (principalmente, PME inovadoras), e o apoio da transição para uma economia hipocarbónica que use eficazmente recursos, através de uma maior utilização dos chamados contratos públicos ecológicos<sup>580</sup>. Contudo, outro dos objectivos que está subjacente a qualquer política de contratos públicos, é a utilização eficiente dos fundos públicos, pelo que esta política tem de evoluir no sentido de se tornar mais operacional e eficaz, através de procedimentos de adjudicação mais flexíveis. Com as Directivas 2004/17/CE<sup>581</sup> e 2004/18/CE<sup>582</sup>, actualmente vigentes (ainda que com alterações bem como propostas de revisão das mesmas encetadas), estão garantidos procedimentos transparentes e não discriminatórios, garantindo que os operadores económicos exerçam em pleno as liberdades económicas no domínio da contratação pública, mas mencionando também um conjunto de medidas relacionadas com a integração de políticas ambientais, sociais e de combate à corrupção. Decorrente do seu papel integrador de outras políticas no seu âmbito, os contratos públicos devem ser modernizados de modo a aumentar a sua eficácia.

Assim, no âmbito das políticas ambientais, muitos são os objectivos que se pretendem integrar na contratação pública europeia, tais como a protecção do ambiente, maior eficiência na utilização de recursos energéticos, luta contra as alterações climáticas, todos eles decorrentes da meta para uma maior eficiência da despesa pública a longo prazo: a substituição do critério do preço inicial mais baixo pelo critério do custo mais baixo ao longo do ciclo de vida.

---

<sup>579</sup> **COMISSÃO**, *Comunicação da Comissão Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, **COM (2010) 2020 final**, de 03/03/2010.

<sup>580</sup> Os chamados CPE, definidos na Comunicação da Comissão - **COM (2008) 400** - “*Contratos públicos para um ambiente melhor*”, como um processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos.”

<sup>581</sup> **Directiva 2004/17/CE**, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, in JO L 134, de 30/04/2004.

<sup>582</sup> **Directiva 2004/18/CE**, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, in JO L 134, de 30/04/2004.

## Subsecção 1. A Estratégia Europa : como prosseguir os objectivos políticos da mesma?

A imposição às entidades adjudicantes de obrigações de “como comprar” pela definição de requisitos ou critérios de cumprimento obrigatório no que respeita às características dos produtos ou serviços a fornecer (por exemplo, níveis máximos de utilização de energia, de recursos ou de substâncias nocivas para o ambiente, ou níveis mínimos de reciclagem) ou, ainda a fixação de objectivos (por exemplo, 60% dos contratos de aquisição celebrados pelo sector público devem ser ecológicos) tal como fizeram Estados – Membros como a Finlândia, Eslovénia, Países Baixos, Áustria e Bélgica têm objectivos nacionais em matéria de contratação pública verde muitos ambiciosos.

Vários aspectos foram recentemente adoptados pela legislação sectorial específica da UE, tais como:

- i. a introdução da obrigação de exigência das entidades adjudicantes referente a determinado nível de eficiência energética<sup>583</sup>;
- ii. a introdução da obrigação de as entidades adjudicantes terem em conta o consumo energético ou outros impactos ambientais nas suas decisões de contratação<sup>584</sup>;
- iii. exortação do sector público para o desempenho de um papel exemplar no domínio da eficiência energética, adoptando um número mínimo de medidas favoráveis à eficiência energética na sua contratação<sup>585</sup>, e promovendo os edifícios públicos eficientes em termos de recursos (edifícios com baixo nível ou até nulo de consumo de energia primária<sup>586</sup>);

---

<sup>583</sup> **Regulamento (CE) n.º106/2008** do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo a um Programa Comunitário de Rotulagem em Matéria de Eficiência Energética para Equipamento de Escritório (Regulamento Energy Star) in JO L 39 de 13/02/2008.

<sup>584</sup> **Directiva 2009/33/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes e energeticamente eficientes in JO L 120 de 15/05/2009.

<sup>585</sup> **Directiva 2009/28/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Directivas 2001/77/CE e 2003/30/CE in JO L 140 de 05/06/2009.

<sup>586</sup> **Directiva 2009/28/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Directivas 2001/77/CE e 2003/30/CE in JO L 140 de 05/06/2009 e a **Directiva 2010/31/UE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 2010, relativa ao desempenho energético dos edifícios in JO L 153 de 18/06/2010.

- iv. e o convite às entidades adjudicantes para procurarem adquirir produtos pertencentes à classe de maior eficiência energética<sup>587</sup>.

Na sua Comunicação “Energia 2020 – Estratégia para uma energia competitiva, sustentável e segura<sup>588</sup>”, a Comissão declara que toda a contratação pública relativa a obras, serviços ou fornecimentos devem utilizar critérios em matéria de energia. Relativamente aos produtos, deve ser tido em conta o custo do consumo de energia gerado durante todo o ciclo de vida útil do mesmo (tal como já acontece com os veículos eficientes).

A introdução destas obrigações poderia suscitar certas discriminações ou restrições à concorrência no mercado da contratação pública, podendo daí resultar um menor número de propostas ou até preços mais altos, o que suscitaria graves problemas num contexto de crise económica e conseqüentemente de restrições orçamentais. Outra consequência da imposição de “o que comprar” é a redução da margem de manobra nos processos de adjudicação, contudo, isto pode ser evitado se o nível de obrigação for adequado. Mais ainda, o acréscimo da carga administrativa que acarretaria para as entidades adjudicantes a imposição destas obrigações.

Mas, poder-se-ia alcançar estes objectivos da Estratégia 2020 com uma solução de menor alcance concedendo vantagens financeiras às entidades adjudicantes que celebrem contratos “verdes” indo de encontro aos objectivos da referida estratégia.

Assim, o Livro Verde aborda problemáticas que a Comissão considera como aspectos relevantes para a futura reforma da política da contratação pública europeia. Através da colocação de determinadas questões a Comissão pretendeu “recrutar” a colaboração de entidades adjudicantes assim como outras entidades interessadas na política de contratos públicos europeus, para que apresentem soluções e exponham necessidades para estas sejam tidas em conta numa reforma futura, já que todas as políticas, e a ambiental não é excepção necessitam para chegar a um bom porto de colaboração de todas as partes. Agora teremos de aguardar que a Comissão publique os resultados desta consulta ou até mesmo que proceda às reformas necessárias para atender ao contexto actual de especial tensão económica sem descurar da política ambiental.

---

<sup>587</sup> **Directiva 2010/30/CE**, relativa à indicação do consumo de energia e de outros recursos por parte dos produtos relacionados com a energia, por meio da rotulagem e outras indicações uniformes relativas aos produtos in JO L 153 de 18/06/2010.

<sup>588</sup> **COMISSÃO**, Comunicação da Comissão Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, **COM (2010) 2020 final**, de 03/03/2010.

## **Subsecção 2. A Modernização da Legislação Aplicável: as propostas de reforma de 2012.**

Os contratos públicos, que desempenham um papel fundamental na estratégia *Europa 2020*, são um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar os objectivos, desde logo incentivar uma maior utilização dos contratos públicos ecológicos apoiando a transição para uma economia hipocarbónica e eficiente em termos de recursos.

Assim, a legislação existente em matéria de contratos públicos tem de ser revista e modernizada, de modo a poder dar resposta à evolução do contexto político, social e económico, quer relativamente aos contratos estabelecidos pelo Estado e pelas autoridades públicas, quer relativamente aos contratos adjudicados pelos operadores dos setores especiais, que dispõem dos seus próprios regimes de contratação.

A Comissão Europeia na Comunicação de 13 de abril de 2011<sup>589</sup>, «Acto para o Mercado Único: Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua», incluiu nas doze ações prioritárias fundamentais a adoptar até ao final de 2012 a revisão e modernização do quadro normativo no domínio dos contratos públicos, com o intuito de tornar os procedimentos de adjudicação mais flexíveis e permitir uma melhor utilização deste tipo de contratos para apoiar outras políticas.

Assim, estas propostas de alteração das Directivas de 2004 têm como escopo um acréscimo da eficiência da despesa, melhorando a relação qualidade/preço. Para que isto aconteça temos de adoptar a via da simplificação e flexibilização das regras existentes em termos de contratação pública, sendo necessário recorrer a procedimentos racionalizados, mais eficazes o que beneficiará todos os operadores económicos e facilitará a participação das PME e das empresas concorrentes transfronteiras.

Deste modo, as entidades adjudicantes poderão utilizar os contratos públicos como instrumentos de apoio de outras políticas comuns, como a proteção ambiental, maior eficiência energética, luta contra as alterações climáticas, promoção da inovação, do emprego e da inclusão social e criação das melhores condições possíveis para a prestação de serviços públicos de elevada qualidade.

---

<sup>589</sup> COMISSÃO, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Acto para o Mercado Único: Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua - «Juntos para um novo crescimento»*, COM (2011) 206 final de 13/04/2011.

A importância dos contratos públicos para o desenvolvimento europeu levou a um longo processo que viria a culminar com a adopção das Directivas de 2004, que, de facto, são dois diplomas de enorme importância e evolução do tratamento desta matéria. Contudo, a evolução da realidade europeia e mundial não se compadece com um estagnar no âmbito da legislação aplicável aos contratos públicos pelo que a reforma destas Directivas é uma realidade iminente.

Assim, em conjunto com as novas propostas de diretivas relativas aos contratos celebrados pelas autoridades públicas, estas propostas irão substituir as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE como elementos fundamentais do quadro normativo da União Europeia em matéria de contratos públicos. As diretivas serão complementadas pela Diretiva 2009/81/CE<sup>590</sup>, que estabelece regras específicas para os contratos públicos no setor da defesa e para os contratos sensíveis em matéria de segurança, pela Directiva 92/13/CEE<sup>591</sup>, que institui normas comuns para os procedimentos nacionais de recurso, a fim de assegurar a disponibilidade de vias de recurso rápidas e eficazes em todos os países da UE, nos casos em que as empresas concorrentes considerem que os contratos foram adjudicados de forma injusta, relativamente à Directiva 2004/17/CE, e pela Diretiva 89/665/CEE<sup>592</sup>, que institui normas comuns para os procedimentos nacionais de recurso, a fim de assegurar a disponibilidade de vias de recurso rápidas e eficazes em todos os países da UE, nos casos em que as empresas concorrentes considerem que os contratos foram adjudicados de forma desleal, relativamente à Directiva 2004/18/CE.

## A) Pormenores das Propostas de Reforma

O primeiro ponto prende – se com a simplificação e flexibilização dos procedimentos de adjudicação de contratos pela clarificação do âmbito de aplicação, desde logo, a clarificação de

---

<sup>590</sup> **Directiva 2009/81/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE* in JO L 216 de 20/08/2009.

<sup>591</sup> **Directiva 92/13/CEE** do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, *relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações* in JO L 76 de 23/03/1992.

<sup>592</sup> **Directiva 89/665/CEE** do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, *que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos* in JO L 395 de 30/12/1989.

conceitos como organismo de direito público, contrato de empreitada de obras públicas e contrato público de serviços ou contrato misto que foram revistos à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Contudo, não se pretende criar insegurança jurídica pelo que é importante manter a continuidade na utilização de noções e de conceitos que foram desenvolvidos ao longo dos anos pela jurisprudência do Tribunal e que os profissionais conhecem bem.

A noção de direitos especiais ou exclusivos é fundamental para definir o âmbito de aplicação visto que as entidades que não sejam autoridades adjudicantes nem empresas públicas na aceção das diretivas apenas são objeto das mesmas quando exerçam uma das atividades abrangidas na base desses direitos.

A tradicional distinção entre os denominados serviços prioritários e não prioritários será abolida, contudo, ficou claro que o regime de contratação normal não está adaptado aos serviços sociais. No que respeita aos setores abrangidos, o âmbito de aplicação não sofre alterações substanciais (os contratos celebrados para fins de prospeção de gás e petróleo foram retirados do âmbito de aplicação da diretiva).

Os Estados - Membros deverão prever os três tipos de procedimentos de base já existentes nos termos das diretivas em vigor: concursos públicos, concursos limitados e procedimentos por negociação com abertura prévia de concurso, além de poderem prever, como procedimentos normais ou sujeito a determinadas condições, as parcerias para a inovação, um novo tipo de procedimento para os contratos públicos inovadores.

As entidades adjudicantes terão ainda à sua disposição um conjunto de seis técnicas e instrumentos específicos para a contratação pública agregada ou eletrónica: acordos - quadro, sistemas de aquisição dinâmicos, leilões eletrónicos, catálogos eletrónicos, centrais de compras e iniciativas conjuntas de aquisição. Todos foram melhorados e clarificados para facilitar a contratação eletrónica. Esta pode gerar economias significativas e melhores resultados para os contratos públicos, reduzindo ao mesmo tempo o desperdício e os erros. As propostas exigem que os anúncios sejam transmitidos em formato eletrónico e que a documentação relativa ao concurso esteja disponível no mesmo formato.

Os sistemas de aquisição dinâmicos e os catálogos eletrónicos que constituem instrumentos de contratação totalmente eletrónicos foram simplificados e melhorados. A contratação eletrónica permitirá ainda às autoridades adjudicantes prevenir, detetar e corrigir erros que ocorrem geralmente por deficiente compreensão ou interpretação das regras aplicáveis aos contratos públicos.

Outra novidade prende – se com o facto de os prazos para a participação e apresentação de propostas serem reduzidos, permitindo um processo mais rápido e simples. A distinção entre a seleção dos proponentes e a adjudicação do contrato, que provoca muitas vezes erros e mal-entendidos, tornou-se mais flexível, permitindo às entidades adjudicantes decidir sobre a sequência que consideram mais prática, analisando os critérios de adjudicação antes dos critérios de seleção, e ter em conta a organização e a qualidade do pessoal afetado à execução do contrato como critério de adjudicação.

O procedimento que permite isentar os contratos celebrados em mercados suficientemente competitivos (atuais decisões ao abrigo do artigo 30.º) foi simplificado e racionalizado, assim como houve necessidade de rever e clarificar um certo número de isenções, nomeadamente as isenções intra - grupo e as isenções concedidas às empresas comuns, que assumem especial importância na prática.

Quanto à modificação dos contratos na pendência dos mesmos foi incluída uma disposição específica que parte da jurisprudência e proporciona uma solução pragmática para fazer face a circunstâncias imprevistas que exijam a adaptação de um contrato público durante o seu período de vigência.

No âmbito da adjudicação, as propostas possibilitam aos adquirentes o recurso a critérios baseados em custos ao longo do ciclo de vida útil dos produtos, serviços ou obras permitindo – se abranger todas as suas etapas de vida e atender os custos directos e indirectos. Quanto aos rótulos ecológicos mantém a mesma linha de raciocínio contudo esta foi melhorada.

As entidades adjudicantes podem excluir operadores económicos de procedimento concursais caso detectem infrações a obrigações previstas na legislação social, laboral ou ambiental europeia ou internacional. Serão, ainda, obrigadas a excluir as propostas caso comprovem que elas são anormalmente baixas devido a violações da legislação europeia nos mesmos domínios.

As proposta concretizam a ideia de criação de um regime específico para os contratos públicos relativos a serviços sociais, educação e saúde, com um limiar mais elevado, de 1 000 000 euros, e impondo apenas o respeito dos princípios fundamentais da transparência e da igualdade de tratamento.

Estas propostas de diretivas são também orientadas no sentido de contribuírem para a realização dos objetivos da estratégia *Europa 2020* pela utilização do seu poder de compra para fomentarem a inovação, protecção ambiental e combate às alterações climáticas, assim como



melhorias nas áreas de emprego, saúde pública e condições sociais. A investigação e a inovação desempenham um papel central nesta estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Assim, as propostas prevêm parcerias para a inovação, um novo procedimento especial para o desenvolvimento e a posterior aquisição de produtos, obras e serviços novos e inovadores, desde que os mesmos possam ser disponibilizados de acordo com níveis de desempenho e custos previamente acordados.

Além disso, as propostas melhoram e simplificam o diálogo concorrencial e facilitam a adjudicação conjunta de contratos públicos transfronteiras, que constitui um instrumento importante para aquisições inovadoras.

Os Estados - Membros podem prever a possibilidade de os subcontratantes solicitarem à entidade adjudicante o pagamento direto dos produtos, obras e serviços disponibilizados ao contratante principal no quadro da execução dos contratos, proporcionando aos subcontratantes, que muitas vezes são PME, uma forma eficiente de proteger os seus interesses no que respeita à receção dos pagamentos assim como a sua estabilidade financeira.

As propostas contêm uma disposição específica relativa aos conflitos de interesses, que abrange que afetem membros do pessoal da autoridade adjudicante ou dos prestadores de serviços que intervenham no processo, bem como membros da administração da autoridade adjudicante que possam influenciar o resultado de um processo de adjudicação, ainda que não estejam formalmente envolvidos no mesmo.

Contêm, também, uma disposição específica contra eventuais comportamentos ilícitos dos candidatos e proponentes, (tentativas de influenciar abusivamente o processo de tomada de decisões ou o estabelecimento de acordos com outros participantes para manipular o resultado do processo, que exige a exclusão dos infratores). Essas atividades ilícitas violam princípios fundamentais do direito da União Europeia e podem causar distorções graves da concorrência.

As propostas contêm, por conseguinte, uma disposição específica sobre salvaguardas contra uma preferência indevida a favor de participantes que tenham prestado aconselhamento à entidade adjudicante ou que tenham estado envolvidos na preparação do processo de concurso.

Ficou, também, demonstrado que nem todos os Estados - Membros acompanham, de forma coerente e sistemática, a aplicação e o funcionamento das regras aplicáveis aos contratos públicos comprometendo a aplicação eficiente e uniforme da legislação da União Europeia. As propostas preveem, portanto, a designação de uma única autoridade nacional responsável pelo

acompanhamento, aplicação e controlo da legislação relativa aos contratos públicos. Este organismo terá funções transversais permitindo obter uma panorâmica das principais dificuldades de aplicação e encontrar soluções adequadas para os problemas mais estruturais, prestando informações imediatas sobre o funcionamento desta política e sobre as potenciais fragilidades da legislação e das práticas nacionais e contribuindo assim para a rápida identificação de soluções e para a melhoria dos procedimentos de adjudicação.

As entidades adjudicantes não possuem conhecimentos especializados suficientes a nível interno para fazer face a projetos de contratação complexos. Um apoio profissional adequado e independente por parte de estruturas administrativas pode melhorar consideravelmente os resultados dos contratos públicos, ampliando as bases do conhecimento e o profissionalismo dos adquirentes públicos e prestando assistência às empresas, nomeadamente às PME.

As propostas obrigam, assim, os Estados - Membros a disponibilizarem estruturas de apoio para prestar aconselhamento, orientação, formação e assistência nos planos jurídico e económico, tendo em vista a preparação e a execução dos processos de adjudicação. Contudo, como já existem algumas destas estruturas, os Estados-Membros poderão utilizar estes mecanismos, tirar partido dos seus conhecimentos e promover os seus serviços enquanto instrumentos adequados e modernos capazes de prestar um apoio adequado às autoridades e entidades adjudicantes e aos operadores económicos.

A fim de reforçar o combate à corrupção e ao favorecimento, as autoridades adjudicantes serão obrigadas a transmitir o texto dos contratos celebrados ao organismo de fiscalização. Devido aos problemas evidentes colocados pela necessidade de proteger interesses comerciais legítimos e de evitar as distorções da concorrência, esta obrigação não deverá ser alargada às empresas (públicas ou privadas) que operam nestes setores.

Além disso, deve evitar - se a imposição de uma carga administrativa desproporcionada, pelo que a obrigação de transmitir o texto completo dos contratos celebrados deve limitar - se aos contratos de valor elevado, assim esta obrigação será aplicável a 10% - 20% dos contratos públicos publicados no JOUE.

Não se prevê que os requisitos aplicáveis aos organismos de fiscalização e centros de conhecimento venham a gerar, globalmente, encargos financeiros adicionais para os Estados-Membros, mas apenas custos associados à reorganização ou ao aperfeiçoamento dos mecanismos e das estruturas existentes que acabarão por ser compensados pela redução das despesas de contencioso, dos custos relacionados com atrasos na adjudicação de contratos,

assim como dos custos associados ao facto de o aconselhamento às entidades adjudicantes não ser, atualmente, prestado de modo mais correcto e eficaz.

As propostas preveem, de igual modo, uma cooperação eficaz que permita aos organismos nacionais de fiscalização partilharem informações e melhores práticas e cooperarem através do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI).

## Conclusões

Das considerações tecidas na dissertação que antecede é possível retirar, num esforço de síntese, as seguintes conclusões:

1. A política ambiental é um aspeto muito importante da União Europeia e até o ano 2000, mais de 700 itens de legislação ambiental foram aprovados pelo que tornou – se uma das áreas mais proficuas em termos legislativos. Assim, consolida – se a posição europeia quanto à questão ambiental pelo que, na Europa, os problemas ambientais foram minimizados ao máximo realistamente possível, as decisões orientam – se por princípios incontestáveis e critérios eminentemente técnicos e que a promulgação de normas legais resulta em ações correspondentes, ou seja, parece que, na Europa, os problemas ambientais estão “controlados”.
2. O ponto de partida para a exposição sobre as políticas ambientais é uma breve evolução histórica acerca da implementação das mesmas. Esta evolução foi dividida em cinco etapas: os “primeiros passos” de 1950 a 1972, os primeiros verdadeiros passos de 1973 a 1986, a fase de formalização de 1987 a 1992, a fase de consolidação de 1993 a 1998, e finalmente a fase da actualidade de 1999 até aos nossos dias.  
O surgimento da discussão relativa à problemática ambiental, como problema autónomo e não como problema colateral, inicia – se na década de 70 com o livro “Os Limites do Crescimento” onde se conjecturam as consequências do crescimento exponencial da população mundial no meio ambiente.
3. Ao longo das etapas inumeram – se conferências e cimeiras relativas à temática do ambiente, sendo os eventos mais marcantes a aprovação da Carta Mundial da Natureza, a realização da Cimeira da Terra, e a Carta de Aalborg. A nível de tratados europeus, temos que a temática ambiental foi, cada vez mais, ganhando espaço passando de uma temática colateral a uma temática de tratamento central.
4. Passamos para capítulo seguinte, onde se trata do enquadramento das políticas ambientais e os conceitos operatórios necessários para a apreensão desta temática, começando, desde logo, pelo conceito de desenvolvimento sustentável, um dos conceitos mais importantes neste âmbito.

5. O conceito de desenvolvimento sustentável não é um conceito novo, mas só mais recentemente, é que o conceito ganhou a importância merecida devido aos crescentes e visíveis efeitos das alterações climáticas. Foi introduzido com o Relatório de Brundtland e com a Conferência de Rio, em 1992, que iniciou um debate global e intenso sobre sustentabilidade da economia mundial e do ambiente. É definido como “o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e económico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais”.
6. O conceito de desenvolvimento sustentável pressupõe, conceptualmente, três componentes: a sustentabilidade ambiental, sustentabilidade económica e sustentabilidade sócio - política. A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da UE tem como claro e principal objectivo identificar e desenvolver ações que permitam à UE atingir uma melhoria, a longo termo, da qualidade de vida pela criação de comunidades sustentáveis capazes de utilizar os recursos de modo eficiente, capazes de implementar inovações ecológicas e sociais nas atividades económicas de modo a assegurar prosperidade, protecção do ambiente e coesão social.
7. Partindo deste conceito chave no âmbito do exposto, é necessário referir outros conceitos como o de rótulos ecológicos, taxas ambientais, sistema de gestão ambiental, Rede Natura 2000, LIFE e as avaliações de impacto ambiental e auditorias ambientais. Todos constituem instrumentos utilizados na implementação, consagração e controlo das políticas ambientais europeias.
8. Partimos, então, para a concretização das políticas ambientais no espaço europeu, na actualidade, começando pelas políticas ambientais para a natureza, depois as políticas ambientais para o ar, as políticas ambientais para os resíduos e, finalmente, as políticas ambientais para a água.

9. São inúmeros os diplomas legislativos aplicáveis à temática ambiental e a cada uma das suas sub – políticas, desde logo, a Directiva “Aves” e a Directiva Habitats, a Directiva – Quadro sobre a avaliação da qualidade do ar e a Directiva Tectos Nacionais de Emissão, a Directiva Resíduos e a Directiva – Quadro da Água, entre outras.
10. A importância do tratamento desta temática das políticas ambientais no espaço europeu é fulcral para a compreensão e enquadramento da temática dos contratos públicos ecológicos. Desde logo, estes pressupõem que se aliem as temáticas das políticas ambientais e das políticas da contratação pública.
11. Apesar da extrema importância das liberdades económicas, e em particular o princípio da livre concorrência no âmbito da contratação pública, não podem colocar – se em segundo plano outras questões fulcrais da UE, como o ambiente, o desenvolvimento sustentável de acordo com o princípio da integração ambiental patente no artigo 11.º do TFUE.
12. Subjacente à política de contratos públicos, está a questão da gestão racional e eficiente dos fundos públicos e, pela aplicação neste âmbito do princípio da integração ambiental, a contratação pública passa a desempenhar um papel de meio implementador das políticas ambientais europeias. Assim, além da gestão racional e eficiente dos fundos públicos, temos de atender a uma gestão racional e sustentável dos recursos naturais assegurando um equilíbrio entre os custos económicos e ambientais.
13. Esta é a conexão aqui estudada, a ligação da política ambiental e da política dos contratos públicos europeias. Assim, a segunda parte deste estudo consiste, precisamente, numa exposição acerca do Direito Europeu dos Contratos Públicos e a Inserção de Políticas Ambientais.
14. Partindo de uma breve evolução histórica relativa ao Direito Europeu dos Contratos Públicos, começando pelos Programas Gerais, Directivas d e “Liberalização”, Directivas de Coordenação, o Livro Branco e o Acto Único Europeu, Directivas de Consolidação, o

Acordo sobre os Contratos Públicos da Organização Mundial de Comércio, as Directivas de 2004 e os progressos dos últimos anos.

15. Apesar de todos os desenvolvimentos, cujo mérito não pode ser mitigado, as Directivas de 2004 são, sem dúvida, aspectos fulcrais para a inserção de políticas ambientais no seio da contratação pública. Ainda que, já na Comunicação da Comissão de 2001 se fizesse referência expressa às considerações ambientais nesta área.
16. No ano de 2002, o acórdão *Concordia Bus Finland* surge como um marco para a contratação pública, realçando o papel do TJUE na interpretação do Direito da UE, visto que aqui o TJUE ampliou os limites e âmbito dos contratos públicos ecológicos considerando ser possível e admissível a utilização de critérios de adjudicação atinentes ao ambiente. No âmbito de determinação da proposta economicamente mais vantajosa, estes critérios (ambientais) podem figurar, lado a lado, com os critérios económicos.
17. A positivação da integração das políticas ambientais nas Directivas de 2004 consta das novidades implementadas por este pacote legislativo. A Directiva 2004/18/CE ou Directiva “Sector Clássico” veio substituir as Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE e 93/37/CEE que vieram a ser “aglutinadas” num único diploma resultando num regime homogéneo e uniforme sendo aplicável aos contratos públicos de serviços, fornecimentos, empreitadas e concessões de obras públicas aplicáveis às entidades dos sectores tradicionais.
18. A Directiva 2004/18/CE faz referência expressa aos considerandos ambientais e a possibilidade de integração ao longo das fases procedimentais, atendendo aos princípios enformadores do Direito da UE, desde logo, o princípio da igualdade de tratamento, não discriminação e publicidade. Ao longo da exposição, vão sendo feitas referências aos acórdãos do TJUE mais marcantes como o *Concordia Bus Finland*, *Telaustria*, *Fabricom*, entre outros.
19. A Directiva 2004/17/CE ou Directiva “Sectores Especiais” veio substituir a Directiva 93/38/CEE sendo aplicável aos processos de adjudicação de empreitadas de obras,

fornecimentos e serviços nos sectores da água, energia, transportes e serviços postais. A Directiva faz, também, referência/menção expressa à questão ambiental e à possibilidade da sua integração ao longo do procedimento e das suas fases respeitando aos princípios europeus.

20. A questão da inserção e implementação de políticas ambientais ao longo das fases do procedimento levantou uma questão: estaremos perante políticas secundárias ou horizontais no âmbito dos contratos públicos?

Uma das novidades implementadas nas Directivas de 2004 foi a utilização da expressão “políticas secundárias” como as políticas que a contratação pública pode incluir junto do seu objectivo/política principal. A doutrina designa – as de políticas secundárias pelo facto de, apesar de estarem integradas junto do objectivo principal do procedimento, as mesmas não se relacionam directamente com o objectivo principal.

21. Contudo, a utilização desta expressão (“secundárias) pode depreciar a questão da igualdade que o termo “horizontais” proporciona, ou seja, que apesar de não ser o objectivo principal, há que ser respeitado o princípio da igualdade. Ainda assim, os autores Sue Arrowsmith e Peter Kunzlik reconhecem que a designação “políticas horizontais” não pretende ser uma definição precisa nem tão pouco carrear qualquer conotação normativa ou ter qualquer significado legal.

22. A efectiva implementação dos Contratos Públicos Ecológicos prende –se com a integração dos aspectos ambientais nas fases do procedimento. Assim, na fase de preparação do contrato estes aspectos podem ser integrados na definição do objecto contratual, na determinação das especificações técnicas atendendo aos critérios de desenvolvimento sustentável e protecção ambiental e no recurso aos sistemas públicos e privados de rótulos como referência na determinação de especificações técnicas.

23. Já na fase de admissão dos operadores económicos, estes critérios podem ser integrados nos critérios que determinam a capacidade técnica e profissional dos concorrentes, assim como nos que determinam a capacidade pessoal.



24. Na fase de determinação dos procedimentos de adjudicação e a incidência de critérios ambientais no âmbito da selecção de concorrentes no concurso limitado e da selecção de concorrentes no procedimento negociado.
25. Finalmente, quanto aos critérios de adjudicação temos de referir que a integração de aspectos ambientais deve obedecer a algumas regras, podendo recorrer – se aos rótulos ecológicos. Os critérios ecológicos podem servir como factor de ponderação na avaliação de ofertas, assim há que atender à análise do ciclo de vida na determinação do factor “preço”.
26. Assim, a contratação pública verde é um instrumento inegável para a política ambiental levando os seus objectivos para alcançar melhorias nas repercussões ambientais do consumo humano, melhorias nas condutas empresariais dos operadores económicos no respeito dos critérios ambientais europeus aumentando a competitividade empresarial e a inovação visto que as empresas têm de se manter no mercado dos contratos públicos e para isso terão de respeitar os critérios ambientais e inovar cada vez mais nas soluções apresentadas.
27. O papel dos contratos públicos ecológicos foi reforçado pela Comunicação de 2008 sob a designação Contratos Públicos para um Ambiente Melhor, pelo Livro Verde de 2011 “Modernização da política de contratos públicos da UE – Para um mercado de contratos públicos mais eficiente na Europa, e pela estratégia Europa 2020, partindo para um modelo de produção e consumos sustentáveis.
28. A Comissão Europeia tem um papel primordial no fomento da contratação pública “verde”, devendo assegurar que existam violações do princípio da concorrência e do mercado interno. O acesso a informações claras e precisas é crucial, tendo o Direito Ambiental um grande papel oferecendo referências seguras para a inserção de critérios ambientais no seio da contratação pública, desde logo, atendendo aos rótulos ecológicos, sistemas de gestão ambiental e auditorias.

29. O futuro passa pela sinergia perfeita entre Direito do Ambiente e Direito dos Contratos Públicos atendendo a que os objectivos de ambas as áreas sejam respeitadas e atendidas. O futuro passa, também, pela modernização das regras aplicáveis aos contratos públicos pelo que decorre, actualmente, o processo de propostas de reforma das Directivas de 2004.



## RECURSOS ELECTRÓNICOS PORTUGUESES

- *Agência Nacional de Compras Públicas* – [www.ancp.gov.pt](http://www.ancp.gov.pt)
- *Agência Portuguesa do Ambiente* – [www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)
- *BASE: Contratos Públicos Online* – [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)
- *Diário da República Electrónico* – [www.dre.pt](http://www.dre.pt)
- *Observatório da Contratação Pública* – [www.contratacaopublica.com.pt](http://www.contratacaopublica.com.pt)

## RECURSOS ELECTRÓNICOS EUROPEUS

- *Agência Europeia do Ambiente* – [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu)
- *Buildup* – [www.buildup.eu](http://www.buildup.eu)
- *Cleanvehicle* – [www.cleanvehicle.eu](http://www.cleanvehicle.eu)
- *Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (CNUDCI)* – [www.uncitral.org](http://www.uncitral.org)
- *Comissão Europeia* – [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
- *Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI)* – [www.iclei.org](http://www.iclei.org)
- *Energy Cities* – [www.energy-cities.eu](http://www.energy-cities.eu)
- *Eurocities* – [www.eurocities.eu](http://www.eurocities.eu)
- *Green Public Procurement* – [www.ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)
- *OCDE* - [www.ocde.org](http://www.ocde.org)
- *Organização Mundial de Comércio (OMC)* – [www.wto.org](http://www.wto.org)
- *Pacto de los Alcades* – [www.pactodelosalcades.eu](http://www.pactodelosalcades.eu)
- *Projecto LEAP* - [www.leap-gpp-toolkit.org](http://www.leap-gpp-toolkit.org)
- *Public Procurement Network* – [www.publicprocurementnetwork.org](http://www.publicprocurementnetwork.org)
- *The Internacional Green Purchasing Network (IGPN)* – [www.igpn.org](http://www.igpn.org)



## LISTA DE ACÓRDÃOS RELEVANTES EM TERMOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA VERDE

### I. Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia

- ❖ Acórdão *Procureur du Roi v. Dassonville* de 20 de Junho de 1974, Proc. N.º **8/74**. Colect. 1974.
- ❖ Acórdão *Rewe - Zentral AG contra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)* de 20 de Fevereiro de 1979, Proc. N.º **120/78**. Colect. 1979.
- ❖ Acórdão *Peter Überschär contra Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Überschär)* de 8 de Outubro de 1980, Proc. N.º **810/79**. Colect. 1980.
- ❖ Acórdão *Inter – Huiles* de 10 de Março de 1983, Proc. **172/82**. Colect. 1983.
- ❖ Acórdão *ADBHU*, de 7 de Fevereiro de 1985, Proc. N.º **C - 240/83**, Colect. 1985.
- ❖ Acórdão *Traen* de 12 de Maio de 1987, **Proc. apensos 372 a 374/85**. Colect. 1987.
- ❖ Acórdão Comissão das Comunidades Europeias contra o Reino da Bélgica, de 8 de Julho de 1987, Proc. N.º **C – 247/85**. Colect. 1987.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, de 8 de Julho de 1987, Proc. N.º **C – 262/85**. Colect. 1987.
- ❖ Acórdão *SA Constructions e entreprises industrielles (CEI) e outros contra Sociedade cooperativa "Association intercommunale pour les autoroutes des Ardennes" e outros* de 9 de Julho de 1987, **Processos apensos 27/86, 28/86 e 29/86**. Colect. 1987.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana* de 12 de Julho de 1988, Proc. N.º **322/86**. Colect. 1988.
- ❖ Acórdão *Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países Baixos (Beentjes)* de 20 de Setembro de 1988, Proc. N.º **31/87**. Colect. 1988.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Irlanda (Dundalk)* de 22 de Setembro de 1988, Proc. N.º **45/87**. Colect. 1988.
- ❖ Acórdão *Pretura unificata di Torino* de 22 de Setembro de 1988, Proc. N.º **C – 228/87**. Colect. 1988.
- ❖ Acórdão *Balsamo* de 13 de Julho de 1989, Proc. N.º **380/87**. Colect. 1989.

- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana (Re Data Processing)* de 5 de Dezembro de 1989, Proc. N.º **C – 3/88**. Colect. 1989.
- ❖ Acórdão *Du Pont de Nemours Italiana SPA contra Unità Sanitaria locale no 2 di Carrara ( Du Pont de Nemours)* de 20 de Março de 1990, Proc. N.º **C – 21/88**. Colect. 1990.
- ❖ Acórdão *G. Vessoso e G. Zanetti* de 28 de Março de 1990, Processos apensos **C - 206/88 e C - 207/88**. Colect. 1990.
- ❖ Acórdão *Gourmetterie Van den Burg*, de 23 de Maio de 1990, Proc. N.º **C – 169/89**. Colect. 1990.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, de 17 de Janeiro de 1991, Proc. N.º **C – 157/89**. Colect. 1991.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra a República Federal da Alemanha*, de 28 de Fevereiro de 1991, Proc. N.º **C – 57/89**. Colect. 1991.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana* de 28 de Fevereiro de 1991, Proc. N.º **C -360/87**. Colect. 1991.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana* de 16 de Maio de 1991, Proc. N.º **C – 263/85**. Colect. 1991.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Conselho das Comunidades Europeias* de 11 de Junho de 1991, Proc. N.º **C – 300/89**. Colect.1991.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica* de 9 de Julho de 1992, Proc. N.º **C - 2/90**. Colect. 1992.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Dinamarca (Storebaelt)* de 22 de Junho de 1993, Proc. N.º **C – 243/89**. Colect. 1993.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*, de 14 de Julho de 1993, Proc. N.º **C - 56/90**. Colect. 1993.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha*, de 2 de Agosto de 1993, Proc. N.º **C – 355/90**. Colect. 1993.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana* de 2 de Agosto de 1993, Proc. N.º **C – 107/92**. Colect. 1993.
- ❖ Acórdão *Bernard Keck e Daniel Mithouard* de 24 de Novembro de 1993, Processos apensos **C - 267/91 e C - 268/91**. Colect. 1993.

- ❖ Acórdão *Association pour la protection des animaux sauvages*, de 19 de Janeiro de 1994, Proc. N.º **C - 435/92**. Colect. 1994.
- ❖ Acórdão *Lombardia* de 23 de Fevereiro de 1994, Proc. **C – 236/92**. Colect. 1994.
- ❖ Acórdão *Parlamento Europeu contra o Conselho da UE* de 28 de Junho de 1994, Proc. N.º **C – 187/93**. Colect. 1994.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino dos Países Baixos (UNIX)* de 24 de Janeiro de 1995, Proc. N.º **C – 359/93**. Colect. 1995.
- ❖ Acórdão *The Queen contra Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd* de 28 de Março de 1995, Proc. N.º **C – 324/93**. Colect. 1995.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 10 de Maio de 1995, Proc. **C - 422/92**. Colect. 1995.
- ❖ Acórdão *Vergy*, de 8 de Fevereiro de 1996, Proc. N.º **C – 149/94**. Colect. 1996.
- ❖ Acórdão *Van der Feesten*, de 8 de Fevereiro de 1996, Proc. N.º **C – 202/94**. Colect. 1996.
- ❖ Acórdão *Buralux vs. Conselho da UE* de 15 de Fevereiro de 1996, Proc. N.º **C – 209/94**. Colect. 1996.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 28 de Março de 1996, Proc. N.º **C - 318/94**. Colect. 1996.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica (Wallon Buses)* de 25 de Abril de 1996, Proc. N.º **C – 87/94**. Colect. 1996.
- ❖ Acórdão *Royal Society for the Protection of Birds*, de 11 de Julho de 1996, Proc. N.º **C – 44/95**. Colect. 1996.
- ❖ Acórdão *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL et Société d'études ornithologiques AVES ASBL contra Região da Valónia*, de 12 de Dezembro de 1996, Proc. N.º **C – 10/96**. Colect. 1996.
- ❖ Acórdão *The Queen contra Secretary of State for Trade and Industry, ex parte British Telecommunications plc (British Telecommunications)* de 12 de Dezembro de 1996, Proc. N.º **C – 302/94**. Colect. 1996.
- ❖ Acórdão *Tombesi* de 25 de Junho de 1997, Proc. N.º **C - 304/94, C - 330/94, C - 342/94 e C - 224/95**. Colect. 1997.



- ❖ Acórdão *Inter - Environnement Wallonie ASBL contra Région wallonne* de 18 de Dezembro de 1997, Proc. N.º **C-129/96**. Colect. 1997.
- ❖ Acórdão *Mannesmann Anlagenbau Austria AG e o. contra Strohal Rotationsdruck GesmbH* de 15 de Janeiro de 1998, Proc. N.º **C - 44/96**. Colect. 1998.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 12 de Fevereiro de 1998, Proc. N.º **C -92/96**. Colect. 1998.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra o Reino dos Países Baixos*, de 19 de Maio de 1998, Proc. N.º **C – 3/96**. Colect. 1998.
- ❖ Acórdão *Beside and Besselsen* de 25 de Junho de 1998, Proc. N.º **C – 192/96**. Colect. 1998.
- ❖ Acórdão *Dusseldorp* de 25 de Junho de 1998, Proc. N.º **C – 203/96**. Colect. 1998.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 25 de Novembro de 1998, Proc. N.º **C – 214/96**. Colect. 1998.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica* de 21 de Janeiro de 1999, Proc. N.º **C – 207/97**. Colect. 1999.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 9 de Setembro de 1999, Proc. N.º **C – 102/97**. Colect. 1999.
- ❖ Acórdão *Van Rooij* de 29 de Setembro de 1999, Proc. N.º **C – 231/97**. Colect. 1999.
- ❖ Acórdão *Nederhoff* de 29 de Setembro de 1999, Proc. N.º **C – 232/97**. Colect. 1999.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 11 de Novembro de 1999, Proc. N.º **C – 184/97**. Colect. 1999.
- ❖ Acórdão *Teckal Srl contra Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia* de 18 de Novembro de 1999, Proc. N.º **C -107/98**. Colect. 1999.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, de 25 de Novembro de 1999, Proc. N.º **C – 96/98**. Colect. 1999.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa*, de 6 de Abril de 2000, Proc. N.º **C – 256/98**, Colect. 2000.
- ❖ Acórdão *Sydhavnens* de 23 de Maio de 2000, Proc. N.º **C – 209/98**. Colect. 2000.

- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 25 de Maio de 2000, Proc. N.º **C – 384/97**. Colect. 2000.
- ❖ Acórdão *ARCO Chemie Nederland* de 15 de Junho de 2000, Proc. Apensos N.º **C-418/97 e C - 419/97**. Colect. 2000.
- ❖ Acórdão *Fornasar* de 22 de Junho de 2000, Proc. N.º **C – 318/98**. Colect. 2000.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa* de 13 de Julho de 2000, Proc. N.º **C – 261/98**. Colect. 2000.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa (Nord Pas de Calais)* de 26 de Setembro de 2000, Proc. N.º **C – 225/98**. Colect. 2000.
- ❖ Acórdão *R. v. HM Treasury ex parte University of Cambridge* de 3 de Outubro de 2000, Proc. N.º **C – 380/98**. Colect. 2000.
- ❖ Acórdão *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG (Telaustria)* de 7 de Dezembro de 2000, Proc. N.º **C – 324/98**. Colect.2000.
- ❖ Acórdão *Reino de Espanha contra Conselho da União Europeia* de 30 de Janeiro de 2001, Proc. N.º **C – 36/98**. Colect. 2001.
- ❖ Acórdão *Comissão Europeia v. República Francesa* de 1 de Fevereiro de 2001, Proc. N.º **C – 237/99**. Colect.2001.
- ❖ Acórdão *PreussenElektra AG contra Schhleswag AG* de 13 de Março de 2001, Proc. N.º **C - 379/98**. Colect. 2001.
- ❖ Acórdão *SIAC Construction Ltd contra County Council of the County of Mayo* de 18 de Outubro de 2001, Proc. N.º **C - 19/00**. Colect. 2001.
- ❖ Acórdão *Tridon* de 23 de Outubro de 2001, Proc. N.º **C - 510/99**, Colect. 2001.
- ❖ Acórdão *Bent Moustén Vestergaard contra Spøttrup Boligselskab* de 3 de Dezembro de 2001, Proc. N.º **C – 59/00**. Colect. 2001.
- ❖ Acórdão *DaimlerChrysler* de 13 de Dezembro de 2001, Proc. N.º **C – 324/99**. Colect. 2001.
- ❖ Acórdão *ASA* de 27 de Fevereiro de 2002, Proc. N.º **C – 6/00**. Colect. 2002.
- ❖ Acórdão *Palin Granit* de 18 de Abril de 2002, Proc. N.º **C – 9/00**. Colect. 2002.
- ❖ Acórdão *Land Hessen contra G. Ricordi & Co. Bühnen- und Musikverlag GmbH* de 6 de Junho de 2002, Proc. N.º **C – 360/00**. Colect. 2002.
- ❖ Acórdão *Concordia Bus Finland*, de 17 de Setembro de 2002, Proc. N.º **C – 513/99**. Colect. 2002.

- ❖ Acórdão *Universale – Bau, Bietergemeinschaft: 1) Hinteregger & Söhne Bauges.m.b.H. Salzburg, 2) ÖSTÜ-STETTIN Hoch- und Tiefbau GmbH contra Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH* de 12 de Dezembro de 2002, Proc. N.º **C – 470/99**, Colect.2002.
- ❖ Processos apensos *Oliehandel Koewit* de 27 de Fevereiro de 2003, Proc. N.º **C – 307/00**. Colect. 2003.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 10 de Abril de 2003, **Processos Apensos C – 20/01 e C - 28/01**. Colect. 2003.
- ❖ Acórdão *Mayer Parry* de 19 de Junho de 2003, Proc. N.º **C – 444/00**. Colect. 2003.
- ❖ Acórdão *Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik GmbH (GAT) contra Österreichische Autobahnen und Schnellstraßen AG (ÖSAG)* de 19 de Junho de 2003, Proc. N.º **C – 315/01**. Colect.2003.
- ❖ Acórdão *AvestaPolarit Chrome Oy* de 11 de Setembro de 2003,. Proc. **C – 114/01**. Colect. 2003.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 16 de Outubro de 2003, Proc. N.º **C - 283/00**. Colect. 2003.
- ❖ Acórdão *Traunfellner GmbH contra Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (Asfinag)* de 16 de Outubro de 2003, Proc. N.º **C – 421/01**. Colect.2003.
- ❖ Acórdão *Nilsson* de 23 de Outubro de 2003, Proc. N.º **C - 154/02**. Colect. 2003.
- ❖ Acórdão *EVN AG e EVN AG and Wienstrom GmbHGmbH contra Republik Österreich* de 4 de Dezembro de 2003, Proc. N.º **C - 448/01**. Colect. 2003.
- ❖ Acórdão *Grossmann Air Service, Bedarfsluftfahrtunternehmen GmbH & Co. KG contra Republik Österreich* de 12 de Fevereiro de 2004, Proc. N.º **C – 230/02**. Colect. 2004.
- ❖ Acórdãos *Commune de Braine-le-Château* de 1 de Abril de 2004, Proc. apensos **C - 53/02 e C - 217/02**. Colect. 2004.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte* de 15 de Julho de 2004, Proc. N.º **C - 424/02**. Colect. 2004.

- ❖ Acórdão *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee e Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, de 7 de Setembro de 2004, Proc. N.º **C – 127/02**, Colect. 2004.
- ❖ Acórdão *Siomad* de 19 de Outubro de 2004, Proc. N.º **C – 472/02**. Colect. 2004.
- ❖ Acórdão *Niselli* de 11 de Novembro de 2004, Proc. N.º **C – 457/02**. Colect. 2004.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 18 de Novembro de 2004, Proc. N.º **C – 126/03**. Colect. 2004.
- ❖ Acórdão *Società Italiana Dragaggi SpA e outros contra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, de 13 de Janeiro de 2005, Proc. N.º **C - 117/03**, Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa* de 27 de Janeiro de 2005, Proc. N.º **C – 92/03**. Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Fabricom SA contra Estado Belga* de 3 de Março de 2005, Processos apensos **C - 21/03 e C - 34/03**. Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Eiterköpfe* de 14 de Abril de 2005, Proc. N.º **C – 6/03**. Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Irlanda* de 26 de Abril de 2005, Proc. N.º **C – 494/01**. Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Irlanda* de 2 de Junho de 2005, Proc. N.º **C – 282/02**. Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 2 de Junho de 2005, Proc. N.º **C - 394/02**. Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha* de 8 de Setembro de 2005, Proc. **C – 416/02**. Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Comissão vs. Conselho*, de 13 de Setembro de 2005, Proc. N.º **C - 176/03**, Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Parking Brixen GmbH contra Gemeinde Brixen e Stadtwerke Brixen AG* de 13 de Outubro de 2005, Proc. N.º **C – 458/03**. Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*, de 20 de Outubro de 2005, Proc. N.º **C - 6/04**, Colect. 2005.

- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Finlândia*, de 15 de Dezembro de 2005, Proc. N.º **C – 344/03**. Colect. 2005.
- ❖ Acórdão *La Cascina Soc. coop. arl e Zilch Srl contra Ministero della Difesa e outros e Consorzio G. f. M. contra Ministero della Difesa e La Cascina Soc. coop. arl ( La Cascina )* de 9 de Fevereiro de 2006, Processos apensos **C - 226/04 e C - 228/04**. Colect. 2006.
- ❖ Acórdão *Pedersen* de 16 de Fevereiro de 2006, Proc. N.º **C – 215/04**. Colect. 2006.
- ❖ . Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Áustria*, de 23 de Março de 2006. Proc. N.º **C– 209/04**, Colect. 2006.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha*, de 18 de Maio de 2006. Proc. N.º **C – 221/04**, Colect. 2006.
- ❖ Acórdão *WWF Italia e o. contra Regione Lombardia*, de 8 de Junho de 2006, Proc. N.º **C – 60/05**. Colect. 2006.
- ❖ Acórdão *Bund Naturschutz in Bayern eV e outros contra Freistaat Bayern*, de 14 de Setembro de 2006, Proc. N.º **C – 244/05**, Colect. 2006.
- ❖ Acórdão *Comissão / Luxemburgo* de 30 de Novembro de 2006, Proc. N.º **C – 32/05**. Colect. 2006.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Finlândia* de 26 de Abril de 2007, Proc. N.º **C - 195/04**. Colect. 2007.
- ❖ Acórdão *Thames Water Utilities* de 10 de Maio de 2007, Proc. N.º **C – 252/05**. Colect. 2007.
- ❖ Acórdão *Omni Metal Service* de 21 de Junho de 2007, Proc. N.º **C – 259/05**. Colect. 2007.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha*, de 28 de Julho de 2007, Proc. N.º **C – 235/04**. Colect. 2007.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias/República Italiana*, de 20 de Setembro de 2007, Proc. N.º **C – 304/05**, Colect. 2007.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Conselho da União Europeia* de 23 de Outubro de 2007, Proc. N.º **C - 440/05**. Colect. 2007.
- ❖ Acórdão *Reino de Espanha contra Conselho da União Europeia* de 8 de Novembro de 2007, Proc. N.º **C – 141/05**. Colect. 2007.

- ❖ Acórdão *Emm. G. Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon e Nikolaos Vlachopoulos contra Dimos Alexandroupolis e outros* (Lianakis) de 24 de Janeiro de 2008, Proc. N.º **C – 532/06**. Colect. 2008.
- ❖ Acórdão *Gävle Kraftvärme* de 11 de Setembro de 2008, Proc. N.º **C - 251/07**. Colect. 2008.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra Reino dos Países Baixos*, de 4 de Dezembro de 2008. Proc. N.º **C – 249/07**, Colect. 2008.
- ❖ Acórdão *Lahti Energia I* de 4 de Dezembro de 2008, Proc. N.º **C – 317/07**. Colect. 2008.
- ❖ Acórdão *Michaniki AE contra Ethniko Symvoulío Radiotileorasis e Ypourgos Epikrateias* de 16 de Dezembro de 2008, Proc. N.º **C – 213/07**. Colect. 2008.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha* de 9 de Junho de 2009, Proc. N.º **C – 480/06**. Colect. 2009.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República de Malta*, de 10 de Setembro de 2009, Proc. N.º **C – 76/08**. Colect. 2009.
- ❖ Acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Helénica* de 12 de Novembro de 2009, Proc. N.º **C – 199/07**. Colect. 2009.
- ❖ Acórdão *Stadt Papenburg contra Bundesrepublik Deutschland*, de 14 de Janeiro de 2010, Proc. N.º **C - 226/08**. Colect. 2010.
- ❖ Acórdão *Pontina Ambiente* de 25 de Fevereiro de 2010, Proc. N.º **C – 172/08**. Colect. 2010.
- ❖ Acórdão *Lahti Energia II* de 25 de Fevereiro de 2010, Proc. N.º **C – 209/09**. Colect. 2010.
- ❖ Acórdão *Comissão Europeia/República Francesa*, de 4 de Março de 2010. Proc. N.º **C – 241/08**, Colect. 2010.
- ❖ Acórdão *Comissão Europeia contra República Italiana* de 4 de Março de 2010, Proc. N.º **C – 297/08**. Colect. 2010.
- ❖ Acórdão *Comissão Europeia contra Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte* de 22 de Abril de 2010, Proc. N.º **C – 346/08**. Colect. 2010.
- ❖ Acórdão *Afton Chemical Limited* de 8 de Julho de 2010, Proc. N.º **C – 343/09**. Colect. 2010.

- ❖ Acórdão *Stichting Natuur en Milieu e outros contra College van Gedeputeerde Staten van Groningen e College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, de 26 de Maio de 2011, **Proc. Apensos C – 165/09 a 167/09**. Colect. 2011.
- ❖ Acórdão *Azienda Agro - Zootecnica Franchini sarl e Eolica di Altamura Srl contra Regione Puglia*, de 21 de Julho de 2011. Proc. N.º **C – 2/10**, Colect. 2011.
- ❖ Acórdão *Inuit Tapiriit Kanatami* de 23 de Novembro de 2011, Proc. N.º **C-583/11**. Colect. 2011.
- ❖ Acórdão *Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos* de 10 de Maio de 2012, Proc. N.º **C – 368/10**. Colect. 2012.

## II. Acórdãos de outros Tribunais europeus

- ❖ Despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância *S. Lehrfreund Ltd contra Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias* de 12 de Fevereiro de 1996, Proc. T - 228/95. Colect. 1996.
- ❖ Acórdão *Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE contra Agência Europeia do Ambiente (AEE)* de 8 de Julho de 2010, Proc. N.º **T – 331/06**. Colect. 2010.
- ❖ Despacho do Tribunal Geral *Inuit Tapiriit Kanatami e outros contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia* 6 de Setembro de 2011, **Processo T-18/10**. Colect. 2011.

## III. Conclusões dos Advogados – Gerais

- ❖ Conclusões do advogado - geral Darmon apresentadas em 4 de Maio de 1988, acórdão *Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países Baixos*, Proc. N.º **31/87**. Colect. 1988.
- ❖ Conclusões do Advogado – Geral Jacobs apresentadas a 10 de Maio de 2001, acórdão *SIAC Construction Ltd contra County Council of the County of Mayo*, Proc. N.º **C - 19/00** . Colect. 2001.

- ❖ Conclusões do Advogado – Geral Mischo apresentadas a 13 de Dezembro de 2001, acórdão *Concordia Bus Finland*, Proc. N.º **C – 513/99**. Colect. 2002.
- ❖ Conclusões da advogada - geral Stix - Hackl apresentadas em 12 de Abril de 2005, acórdão *Conorzio Aziende Metano (Coname) contra Comune di Cingia de' Botti*, Proc. N.º **C - 231/03**. Colect. 2005.
- ❖ Conclusões do advogado - geral Jacobs apresentadas em 2 de Junho de 2005, acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana*, Proc. N.º **C - 525/03**. Colect. 2005.
- ❖ Conclusões da advogada - geral Sharpston apresentadas em 18 de Janeiro de 2007, acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República da Finlândia*, Processo **C - 195/04**. Colect. 2007.
- ❖ Conclusões do advogado - geral Mazák apresentadas em 19 de Fevereiro de 2009, acórdão *Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha*, Proc. N.º **C – 480/06**. Colect. 2009.
- ❖ Conclusões da advogada - geral Kokott apresentadas em 15 de Dezembro de 2011, acórdão *Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos*, Proc. N.º **C -368/10**. Colect. 2012.





## BIBLIOGRAFIA

### AEA GROUP

- Assessment and Comparison of National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes, Final Report to the European Commission, Issue 6, Novembro de 2010.

### AGÊNCIA EUROPEIA DO AMBIENTE

- *The pan-European environment: glimpses into an uncertain future*, EEA Report No 4/2007, Copenhagen, 2007.
- *Ambiente na Europa, Situação e Perspectivas 2010 – Síntese*, Agência Europeia do Ambiente, Copenhaga, 2010.

### ARAGÃO, Alexandra

- *Direito do Ambiente na União Europeia*, Universidade Nova de Lisboa (MPGA), 2002. Disponível em: [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/politicadcoambdisciplinas.html](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/politicadcoambdisciplinas.html).
- *O cumprimento do Direito Comunitário (do ambiente) da transposição simbólica à protecção efectiva* in Seminário “Os 50 anos do Tratado de Roma: Balanço e Perspectivas” no âmbito da Comemoração do Dia da Europa no Porto, 2007.

### ARNOULD, Joël

- *Secondary Policies in Public Procurement: The Innovations of the New Directives in Public Procurement Law Review*, n.º4, 2004.

### ARROWSMITH, Sue

- Social and environmental policies under the GPA: some general reflections and emerging issues in Symposium on the Agreement on Government Procurement (GPA) – *The WTO Agreement on Government Procurement: Developmental and Trade Significance, Changing Context and Future Prospects* (<http://www.wto.org>).

- The Past and Future Evolution of EC Procurement Law: From Framework to Common Code? in *Public Contract Law Review*, Vol. 35, N.º 3, Primavera 2006.
- *Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies* in *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

**ARROWSMITH, Sue, e KUNZLIK, Peter**

- *Social and Environmental policies in EC procurement Law*, Cambridge University Press, 2009.
- *Public procurement and horizontal policies in EC law: general principles* in *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- *EC regulation of public procurement* in *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

**BERTOLDI, Márcia Rodrigues**

- *Da Conferência de Estocolmo à Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável: 30 Anos de Protecção Internacional da Biodiversidade*, in *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n.º 7, Junho/2010.

**BORCHARDT, Klaus – Dieter**

- *The ABC of European Union Law*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2010.

**BURGI, Martin**

- *Secondary Considerations in Public Procurement in Germany* in *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, DJOF Publishing, Copenhaga, 2010.

**CAMPOS, João Mota de**

- Manual de Direito Comunitário, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 3.<sup>a</sup> Edição, 2002

**CARANTA, Roberto e TRYBUS, Martin**

- The Law of Green and Social Procurement in Europe, DJOF Publishing, Copenhaga, 2010.

**CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS**

- Renforcer les Considérations Environnementales dans les Marchés Publics: 1 objectif, 10 actions – Rapport de Monsieur Claude de Saint – Vicent, 2009.

**CHARLIER, Raphaële**

- Les critères environnementaux dans les marchés publics, Mémoire réalisé sous la direction du Professeur Marcou, Université Paris 1, Année Universitaire 2006/2007.

**COMISSÃO EUROPEIA**

- *Communication on a Community Policy for the Environment*, SEC (71) 2616, de 22.07.1971 (não disponível em versão portuguesa).
- Communication from the Commission to the Council on dangerous substances which might be included in List I of Council Directive 76/464/EEC, de 14/07/1982 (não disponível em versão portuguesa).
- *Comunicação ao Conselho sobre os Contratos Públicos*, COM (1984) 717 final, de 11/12/1984 (não disponível em versão portuguesa).
- Livro Branco: *A Realização do Mercado Interno*, de Junho de 1985, COM (1985) 310 final, de 14.06.1985.

- Comunicação ao Conselho: *Contratos Públicos realizados por entidades públicas para a aquisição de obras, materiais e serviços na Comunidade*, COM (1986) 375 final, de 10.02.1987.
  
- *Comunicação da Comissão – Uma política comum de segurança marítima*, COM (1993) 66 final de 24.02.1993.
  
- Livro Verde: *Os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro*, COM (1996) 583 final, de 27.11.1996.
  
- *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as Medidas tomadas nos termos da Directiva 91/676/CEE do Conselho relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola*, COM (1997) 473 final de 01.10.1997.
  
- *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as Medidas tomadas nos termos da Directiva 91/676/CEE do Conselho relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola*, COM (1998) 16 final de 20.01.1998.
  
- *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a remoção e a eliminação final de instalações offshore de petróleo e gás desactivadas*, COM (1998) 49 final de 18.02.1998.
  
- *Comunicação: Os Contratos Públicos na União Europeia*, COM (1998) 143 final, de 11.03.1998.
  
- *Comunicação da Comissão sobre o Mercado Único e o Ambiente*, COM(1999) 263 final de 08.06.1999.

- *Comunicação interpretativa sobre as concessões em direito comunitário*, de 29.04.2000.
- *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de fornecimentos públicos, de prestação de serviços públicos e de empreitadas de obras públicas*, COM (2000) 275 final, de 30.08.2000, rectificada pela COM (2000) 275 final/2, de 30.08.2000.
- *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação nos sectores da água, da energia e dos transportes*, COM (2000) 276 final, de 10/05/2000, rectificada pela COM (2000) 276 final/2, de 31.08.2000.
- Comunicação: *Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha – Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente*, COM (2001) 31 final, de 24.01.2001.
- *Livro Verde sobre a Política Integrada relativa aos Produtos*, COM (2001) 68 final, de 07.02.2001.
- Comunicação: *Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor – estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável*, COM (2001) 264 final, de 15.05.2001.
- *Comunicação interpretativa sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, COM (2001) 274 final, de 04.07.2001.
- *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Vocabulário comum para os contratos públicos (CPV)*, COM (2001) 449 final de 03.08.2001.

- *Comunicação interpretativa sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações sociais nos contratos públicos, COM (2001) 566 final, de 15.10.2001.*
- *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Para uma parceria global no domínio do desenvolvimento sustentável*, COM (2002) 82 final, de 13.02.2002.*
- *Comunicação da Comissão *relativa à responsabilidade Social das Empresas: Um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável*, COM (2002) 347 final de 02.07.2002.*
- *Comunicação: *Política integrada de produtos - Desenvolvimento de uma reflexão ambiental centrada no ciclo de vida*, COM (2003) 302 final, de 18.06.2003.*
- *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - *Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, um ano volvido: honrar os nossos compromissos*, COM(2003) 829 final, de 23.12.2003.*
- *Livro Verde sobre as Parceiras Público – Privadas e o Direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões, COM (2004) 327 final, de 30.04.2004.*
- *Livro Verde - *Contratos Públicos no sector da Defesa*, COM (2004) 608 final, de 23.09.2004.*
- *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: *Plano de acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica*, COM (2004) 841 final, de 29.12.2004.*
- *Comprar ecológico! – Manual de contratos públicos ecológicos, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2005.*

- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - *Revisão de 2005 da estratégia da união europeia em favor do desenvolvimento sustentável: Primeiro balanço e orientações para o futuro*, COM (2005) 37 final, de 09.02.2005.
- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - *Projecto de Declaração relativa aos Princípios Orientadores do Desenvolvimento Sustentável*, COM (2005) 218 final, de 25.05.2005.
- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - *Estratégia temática para a protecção e conservação do meio marinho*, COM (2005) 504 final de 24.10.2005.
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *sobre as Parcerias Público - Privadas e o direito comunitário sobre contratos públicos e concessões*, COM (2005) 569 final, de 15.11.2005.
- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu *relativa aos resultados da consulta lançada pelo Livro Verde sobre os contratos públicos no sector da defesa e sobre as iniciativas futuras da Comissão*, COM (2005) 626 final, 06.12.2005.
- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - *Reexame da Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável Uma plataforma de acção*, COM (2005) 658 final, de 13.12.2005.
- *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Avançar para uma utilização sustentável dos recursos: Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos*, COM (2005) 666 final, de 21.12.2005.



- *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais, COM (2005) 670 final, de 21.12.2005.*
- *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia dos processos de recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos, COM (2006) 195 final, de 04.05.2006.*
- *Comunicação Interpretativa sobre a aplicação do artigo 296.º do Tratado no âmbito dos contratos públicos no sector da defesa, COM (2006) 779 final de 07.12.2006.*
- *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a Comunicação interpretativa relativa a resíduos e subprodutos, COM (2007) 59 final de 21.02.2007.*
- *Livro Verde sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas, COM (2007) 140 final, de 28.03.2007.*
- *Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, Avaliação intercalar do Sexto Programa Comunitário de Acção no domínio do Ambiente, COM (2007) 225 final, de 30.04.2007.*
- *Livro verde - Melhorar as práticas de desmantelamento de navios, COM (2007) 269 final de 22.05.2007.*
- *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões que acompanha a comunicação "Um mercado único para a Europa do século XXI" - Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu, COM (2007) 725 final de 20.11.2007.*

- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Duas vezes 20 até 2020 - As alterações climáticas, uma oportunidade para a Europa*, COM (2008) 30 final, de 23.01.2008.
- Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em *matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI)* de 12.04.2008.
- Comunicação sobre o *Plano de Acção para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável*, COM (2008) 397 final, de 16.07.2008.
- Comunicação: *Contratos Públicos para um ambiente melhor*, COM (2008) 400 final, de 16.07.2008.
- Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Contratos Públicos para um ambiente melhor* – Síntese da Avaliação de Impacto, SEC (2008) 2125, de 16.07.2008.
- Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Public Procurement for a better environment*, SEC (2008) 2126 final.
- *Livro branco - Adaptação às alterações climáticas : para um quadro de acção europeu*, COM (2009) 147 final de 01.04.2009.
- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, *Análise da política de ambiente 2008*, COM (2009) 304 final, de 24.06.2009.

- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - *Integrar o desenvolvimento sustentável nas políticas da UE: Reexame de 2009 da Estratégia da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável*, COM (2009) 400 final, de 24.07.2009.
- Comunicação: Europa 2020 - *Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, COM (2010) 2020 final, de 03.03.2010.
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *Uma Agenda Digital para a Europa*, COM (2010) 245 final/2 de 26.08.2010.
- *Buying Social – A Guide To Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, October 2010.
- *Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE*, COM (2010) 571 final, de 18.10.2010.
- *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a isenção da proibição de cádmio concedida para pilhas e acumuladores portáteis destinados a utilização em ferramentas eléctricas sem fios*, COM (2010) 698 final de 02.12.2010.
- *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos*, COM (2011) 13 final de 19.01.2011.
- Livro Verde sobre a *modernização da política de contratos públicos da UE* - Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa, COM (2011) 15 final, de 27.01.2011.

- *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Uma estratégia para a contratação pública eletrónica*, COM (2012) 179 final de 20.04.2012.
- Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais [COM (2011) 895 final], a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos [COM (2011) 896 final] e a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adjudicação de contratos de concessão [COM (2011) 987 final], de 29.06.2012.

#### **COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO**

- *O Nosso Futuro Comum*, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2.<sup>a</sup> Edição, 1991.

#### **COMMISSION INTERDÉPARTEMENTALE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (CIDD)**

- Plan d'action federal Marchés publics durables 2009/2011. Disponível em: <http://www.cidd.be/>.

#### **DISCHENDORFER, Martin**

- *Challenging Discriminatory Technical Specifications under The Remedies Directives: The Grossman Case* in Public Procurement Law Review, N.º 4, 2004.

#### **DUGAILLIEZ, Raphaël e MARTENS, Marc**

- *Stimuler les performances environnementales et sociales des marchés publics* in etopia – centre d' animation et de recherche en écologie politique, Março de 2009.

#### **ESTORNINHO, Maria João**

- Direito Europeu do Contratos Públicos, Almedina, Coimbra, 2006.

#### **EUROBAROMETER**

- Attitudes of European citizens towards the environment, Special Eurobarometer 295, 2008.

#### **EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU**

- *EU Environmental Policy Handbook - A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, Brussels, 2005

#### **EUROSTAT**

- Europe in figures – Eurostat Yearbook 2009. Eurostat statistical books, Luxemburgo, 2009.

#### **GATTA SANCHÉZ**, Dionisio Fernandez

- *Derecho ambiental: aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente* in Seminário sobre “O Direito e a Cooperação Ibérica”, organizado pelo Centro de Estudos Ibéricos, realizado no dia 16 de Abril de 2004, Guarda.

#### **GOMES**, Carla Amado

- *De que falamos quando falamos de Dano Ambiental – Direito, mentiras e crítica* in Actualidad Jurídica Ambiental, 15 de Março de 2010.

#### **GOMES**, Carla Amado, e **ANTUNES**, Tiago

- *O Ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada* in Actualidad Jurídica Ambiental, 28 de Maio de 2010.

#### **HARDIN**, Garrett

- The Tragedy of Commons, in revue Science, n.º 162, Dezembro de 1968

#### **ICLEI - LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY**

- Local Governments for Sustainability, European Secretariat – The procura + manual. A guide to cost - effective sustainable public procurement, Germany, 2007.

- Costs and benefits of green public procurement in Europe. Part 2: additional costs for individual purchasing authorities of buying green products (Administrative and Product Costs), Germany.
- Costs and benefits of green public procurement in Europe. Part 3: The Potential of GPP for the spreading of new/recently developed environmental technologies – Case Studies, Germany.

**IDOT, Laurence**

- Protection de l'environnement, libre circulation, libre concurrence: bilan de la jurisprudence de la Cour de Justice. Disponible em: [http://www.finances.gouv.fr/fonds\\_documentaire/dgccrf/02\\_actualite/ateliers\\_concu/environnement7.pdf](http://www.finances.gouv.fr/fonds_documentaire/dgccrf/02_actualite/ateliers_concu/environnement7.pdf).

**JANS, Jan H e VEDDER, Hans H. B,**

- European Environmental Law – After Lisbon, Europa Law Publishing, Groningen, 2012.

**KINGSTON, Suzanne**

- The role of environmental protection in EC competition law and policy, Tese de Doutoramento, Faculty of Law, Leiden University, 2009.
- Greening EU Competition Law and Policy, University College Dublin, Dublin, 2011.

**KUNZLIK, Peter**

- *The procurement of “green” energy in Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

**KUNZLIK, Peter e ARROWSMITH, Sue**

- Social and Environmental policies in EC procurement Law, Cambridge University Press, 2009.
- *Public procurement and horizontal policies en EC law: general principles* in Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

- *EC regulation of public procurement in Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

**LEONARDIS**, Francesco de

- Green Public Procurement: from recommendation to obligation in *Internacional Journal of Public Administration*, Grã – Bretanha, 2011.

**MAGINA**, Paulo

- *Green Public Procurement – Um Plano de Acção para Portugal in Seminário Green Procurement – Construindo Novos Futuros*, Lisboa, 2011.

**MASON**, John

- *Environmental Management and BS 7750 - A Pragmatic Approach in Industrial Lubrication and Tribology*, MCB University Press, Vol. 46, N.º 4, 1994.

**MEDINA ARNÁIZ**, Teresa

- *The Exclusion of Tenderers in Public Procurement as an Anticorruption Mean in Advancing Public Procurement: Experiences, Innovation and Knowledge Sharing*, Pracademics Press, Boca Raton (Florida), 2006, págs. 329 – 352.

**MONIZ**, Carlos Botelho et. al.

- *O Tratado de Nice e o Futuro da União Europeia – Estudo elaborado a solicitação da Assembleia da República*, Lisboa, Julho de 2001.

**NEYRINCK**, Marie

- *Public procurement as na instrument to promote non – economic values*, Thesis for the Degree of Master of European Interdisciplinary Studies, Warsaw, College of Europe, 2007.

**OCDE**

- The Environmental Performance of Public Procurement – Issues of Policy Coherence, 2003.
- Tools for Delivering on Green Growth, 2011.
- OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2011.
- Work on the Environment, 2011/2012

**PERNAS GARCIA, J. José**

- *La Lucha contra la contaminación y la tendencia hacia la codificación del Derecho ambiental comunitario* in Jornadas sobre la situación actual y nuevas tendencias del Derecho ambiental de Galicia, Noviembre 2008.
- Contratación Pública Verde, La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Madrid, 2011.

**PINAUD, Xavier**

- L'intégration de considérations sociales et environnementales dans les marchés publics, Pulim, CRIDEAU, Limoges, 2002.

**PIRES, Brigida Raquel Coelho da Fonseca**

- Environmental criteria in public procurement of construction work in Portugal, Tese de Mestrado em Engenharia Civil/ Materiais e Reabilitação da Construção, Universidade do Minho, 2008.

**SANDS, Philippe**

- Principles of International Environmental Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

**SILVA, Vasco Pereira da**

- *Verde Cor de Direito ? Lições de Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2002.

**SILVEIRA, Alessandra**

- Princípios de Direito da União Europeia, Quid Juris, Lisboa, 2009
- Direito da União Europeia e Transnacionalidade – Acção Jean Monnet, Quid Juris, Lisboa, 2010.



**STEINER, Marc**

- *EU: The legal Framework does encourage sustainable public procurement*, 2009. Disponível em: [www.organicandfair.org/oftcc/.../31\\_ST\\_1.PDF](http://www.organicandfair.org/oftcc/.../31_ST_1.PDF).
- *Sustainability and Public Procurement – Legal Background*, 2011. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201105/20110527ATT20402/20110527ATT20402EN.pdf>.

**THAI, Khi V.**

- *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge Sharing*, PrAcademics Press, Florida (USA), 2007.

**TREUMER, Steen**

- *Competitive Dialogue* in in *Public Procurement Law Review*, Nottingham, n.º4, 2004.
- *Green Public Procurement and Socially Responsible Public Procurement: An Analysis of Danish Regulation and Practice* in *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, DJOF Publishing, Copenhaga, 2010.

**TRINDADE, Paula**

- *“O que são Compras Públicas Sustentáveis? – Uma Visão integradora”* in Conferência *Compras Públicas Sustentáveis*, Março, 2010. Disponível em: <http://www.lneg.pt/divulgacao/eventos/278>.

**TRYBUS, Martin**

- *Defence Procurement: The New Public Sector Directive and Beyond* in *Public Procurement Law Review*, N.º 4, 2004.
- *Sustainability and Value for Money: Social and Environmental Considerations in United Kingdom Public Procurement Law* in *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, DJOF Publishing, Copenhaga, 2010.

**TRYBUS, Martin e CARANTA, Roberto**

- The Law of Green and Social Procurement in Europe, DJOF Publishing, Copenhagen, 2010.

#### **UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)**

- Environmental Procurement – Practice Guide, Volume 1, UNDP Practice Series, 2008.

#### **VIANA, Cláudia**

- Os Princípios Comunitários na Contratação Pública, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- A Jurisprudência “Principialista” do Tribunal de Justiça da União Europeia relativa à Contratação Pública in Direito da União Europeia e Transnacionalidade (coord. Alessandra Silveira) – Acção Jean Monnet, Quid Juris, Lisboa, 2010.

#### **WAA**

- Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU - Report on methodologies, January 2009.

#### **WILLIAMS, Rhodri**

- *The New Procurement Directives of the European Union*, in Public Procurement Law Review, Nottingham, n.º4, 2004.

#### **WILSHER, Dan**

- *Reconciling national autonomy and trade integration in the context of eco – labelling in Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.