

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE COMO COROLÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

O Caso Especial da Despesa Pública Sustentável

Dissertação de mestrado apresentada no âmbito do Curso de Mestrado em Direito e Prática Jurídica, com Especialização em Direito Administrativo e Administração Pública da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa como requisito à obtenção do título de mestre.

Sob orientação do Professor Doutor Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins.

Beatriz Bicoito Nogueira (aluna n.º 67554)

Lisboa

2024

À minha família de sangue e de coração, por tudo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de expressar os meus mais sinceros agradecimentos à minha família, a com que nasci e a que tive a oportunidade de escolher, mais tarde na vida. Quero agradecer especialmente aos meus pais, que me apoiam desde o primeiro momento do ensino primário a esta etapa do ensino superior. Todo este percurso até aqui muito se deve a vocês, que sempre me guiaram com amor e princípios, para que pudesse abraçar o direito, a minha paixão desde a primeira hora. Quero agradecer também, ao meu Hugo, à Helena e ao Augusto por toda a paciência, compreensão e motivação incondicional que me deram diariamente. Esta etapa que ora se conclui só seria possível com o vosso amor.

Segundamente gostaria de agradecer ao meu orientador, o Professor Doutor Guilherme d'Oliveira Martins que tive a oportunidade de conhecer na qualidade de Professor da cadeira de Políticas Públicas no mestrado de Direito e Prática Jurídica, com Especialidade em Direito Administrativo e Administração Pública, cujas as aulas prontamente me impulsionaram a querer aprender mais sobre esta matéria. Por todo o seu auxílio, orientação e disponibilidade, muito obrigada.

Por fim, quero agradecer à instituição que tão bem me acolheu. À FDUL, estou profundamente grata pelas oportunidades de aprendizagem e crescimento que me foram proporcionadas. A todos os professores e colegas que fizeram parte destes dois anos, agradeço pelas valiosas orientações, pelo conhecimento partilhado e pelo ambiente estimulante de entre ajuda, que contribuiu imensamente para o meu desenvolvimento académico e pessoal.

Sem o apoio de todos vós, este percurso não teria sido possível. Muito obrigado!

RESUMO

O princípio da sustentabilidade é hoje reconhecido no nosso ordenamento jurídico, encontrando receção constitucional, fruto de um longo processo de ascensão do direito do ambiente, no plano internacional e no plano eurocomunitário. Tendo presente que a sustentabilidade muito para além de critérios ambientais se encontra, são as suas três vertentes quando compreendidas em concomitância que permitem uma ação verdadeiramente sustentável, na sua aceção mais fiel. Falamos aqui de uma vertente económica, e de uma vertente social, que acrescem à vertente ambiental, sendo entre elas indispensáveis.

Pensar hoje num compromisso com a sustentabilidade é ponderar os efeitos dos atos praticados quer na vida comum, quer, especialmente, no âmbito governativo, através das ações que prosseguem o fim público. Neste sentido, a adoção e implementação de políticas públicas ambientais é impreterível para assegurar que as necessidades coletivas estão a ser observadas neste âmbito. No entanto, à sustentabilidade da própria medida exige-se acrescer a compreensão deste princípio em todas as suas fases, especialmente no que concerne a despesa pública, que deve também ela ser sustentável. A criação de despesa pública e a sua inserção no Orçamento de Estado são a primeira fase da criação da política pública, sendo aqui que a sua razão de existir e os meios para a executar são contemplados. Seguindo-se a fase de contratação pública que deve corresponder a critérios de sustentabilidade até à posterior e última fase de fiscalização e controlo pelo Tribunal de Contas, que afere a boa execução do OE, apreciando indiretamente sobre a sustentabilidade da despesa da contratação públicas. Pensar hoje na criação de uma despesa sustentável para a prossecução de políticas públicas que se regem por este princípio é especialmente relevante, num período em que debatemos até que ponto serão as decisões governativas sustentáveis.

Palavras-Chave: Princípio da Sustentabilidade; Desenvolvimento Sustentável; Políticas Públicas Ambientais; Princípio da Solidariedade Intergeracional; Orçamento de Estado; Despesa Pública; Contratação; Fiscalização.

ABSTRACT

The principle of sustainability is now recognized in our legal system, having found constitutional reception as a result of a long process of the ascension of environmental law, both internationally and within the European Union framework. Bearing in mind that sustainability encompasses much more than environmental criteria, it is its three dimensions—economic, social, and environmental—that, when understood together, allow for truly sustainable action in its most faithful sense.

Today, committing to sustainability means considering the effects of actions taken both in everyday life and, especially, in the government sphere, through actions that pursue the public good. In this sense, the adoption and implementation of public environmental policies are imperative to ensure that collective needs are being met in this area. However, for the sustainability of the measure itself, it is necessary to understand this principle in all its phases, especially concerning public expenditure, which must also be sustainable. The creation of public expenditure and its inclusion in the State Budget are the first phase of creating public policy, where its purpose and the means to execute it are contemplated. This is followed by the public procurement phase, which must meet sustainability criteria, up to the subsequent and final phase of oversight and control by the Court of Auditors, which assesses the proper execution of the State Budget, indirectly evaluating the sustainability of public procurement expenditure. Considering the creation of sustainable expenditure to pursue public policies governed by this principle is particularly relevant today, at a time when we debate to what extent government decisions are sustainable.

Keywords: Principle of Sustainability; Sustainable Development; Public Environmental Policies; Principle of Intergenerational Solidarity; State Budget; Public Expenditure; Procurement; Oversight.

PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

CPE – Compras Públicas Sustentáveis

CRP – Constituição da República Portuguesa

CS – Contratação Sustentável

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OE – Orçamento de Estado

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

ÍNDICE

1. Introdução	9
1.1. Apresentação e Justificação da Escolha do Tema.....	9
1.2. Metodologia e Delimitação do Tema	10

CAPÍTULO I

2. A Sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável: A Ascensão do Direito do Ambiente e o Incentivo a Adoção de Políticas Públicas Adequadas

2.1. O termo Sustentabilidade e respetiva origem: breve resenha histórica	12
2.2. A Sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável no plano de Direito Internacional	15
2.3. A Sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável no plano de Direito Eurocomunitário.....	25
2.4. Direito português: os principais contributos para a afirmação da sustentabilidade	33
2.4.1. A consagração do Princípio da Sustentabilidade na Constituição da República Portuguesa	34
2.4.2. A Lei das Bases do Ambiente	39
2.4.3. Sustentabilidade: um Princípio, um objetivo, uma força motriz	44
3. Políticas Públicas Ambientais e a Sustentabilidade das decisões governativas.....	46
4. Quais as intenções quanto à sustentabilidade ambiental para este ano: breves notas sobre o Orçamento de Estado de 2024	54

CAPÍTULO II - A Despesa Pública Sustentável

5. Conceito de Despesa Sustentável	60
5.1. Definição de despesa: critérios para a sua delimitação	60
5.2. Critérios de Classificação da Despesa Pública	62
5.3. A Sustentabilidade como parte essencial da Despesa Pública	63
6. Regras de Execução: Normas e Princípios para a Sustentabilidade da Despesa.....	65
6.1. Quadro normativo da despesa pública	67
6.2. Etapas da despesa pública: Princípios e Regras para a Sustentabilidade.....	74
6.3. Controlo de Execução Orçamental	78
7. Contratação Pública Sustentável	79
8. Fiscalização do Tribunal de Contas	84
Considerações Finais	95
Bibliografia e Referências Bibliográficas.....	97

1. Introdução

1.1. Apresentação e Justificação da Escolha de Tema

No presente tempo em que vivemos, o Princípio da Sustentabilidade ocupa uma posição central nas discussões sobre desenvolvimento e governação, refletindo a necessidade urgente de enfrentar os desafios ambientais que ameaçam o equilíbrio ecológico e o bem-estar das futuras gerações. Atualmente constitui-se um tanto árdua a tarefa de encontrarmos uma notícia que não mencione de algum modo as preocupações ambientais, que não refira a sustentabilidade e que não questione que medidas estão a ser tomadas para esse efeito por parte dos Estados.

A crescente preocupação com questões como as mudanças climáticas, a degradação dos ecossistemas e a escassez de recursos naturais tem de facto impulsionado os governos a reconsiderar a forma como pensam as suas políticas públicas e respetivas medidas a adotar, muito por força de imposições de direito internacional e eurocomunitário. Esta realidade muito nos suscitou interesse desde a primeira hora, querendo indagar mais sobre a matéria, sobre o que está eminente ao processo de pensar as políticas públicas, concretamente aqui as políticas públicas ambientais.

Neste contexto, constatámos que a despesa pública sustentável emerge como um elemento crucial para promover o Princípio da Sustentabilidade em todas as esferas de atuação governamental. O lugar a uma alocação sustentável dos recursos públicos, sejam eles ambientais, económicos ou sociais, constitui-se nos dias de hoje fundamental, exigindo-se como essencial assegurar que essas ações não comprometam a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades, numa perspetiva de justiça intergeracional.

Tendo presente que a governação deve ser uma governação verdadeiramente sustentável e não meramente sustentada, tem que existir de facto uma abordagem integrada, compreensiva da formulação de políticas públicas ambientais eficazes, incorporando o Princípio da Sustentabilidade e respetivos critérios no decorrer do seu processo, desde o momento em que é equacionada a despesa pública, aos atos de contratação pública, à implementação de mecanismos rigorosos de fiscalização e controlo. Somente através de um compromisso genuíno com o Princípio da Sustentabilidade é possível enfrentar os desafios

ambientais contemporâneos e construir um futuro mais justo, equilibrado e sustentável para todos.

1.2. Metodologia e Delimitação do Tema

O tema objeto do presente trabalho é um universo em si mesmo. Caracterizado pela vastidão de opções de estudo que se poderia tomar, há que melhor delimitar pela qual decidimos aqui enveredar.

Com efeito, dentro do tema das políticas públicas optámos num primeiro momento por autonomizar o tema das políticas públicas ambientais pela relevância que apresentam a um nível global nos nossos dias. Com as exigências e pressões feitas aos governos para adotar medidas que promovam a preservação ambiental e enfrentem os desafios das mudanças climáticas, torna-se imperativo que as políticas públicas ambientais sejam tratadas de forma distinta e aprofundada.

A necessidade de integração do Princípio da Sustentabilidade em decisões políticas e administrativas é cada vez mais evidente, não se constituindo apenas relevante em matéria ambiental, embora seja esta a vertente que aqui indagamos. Temos para nós a este respeito, que as políticas públicas ambientais devem não apenas atender às metas de preservação e recuperação ambiental, mas também incorporar práticas que visem garantir uma gestão eficiente e responsável dos recursos naturais e financeiros que as viabilizam.

Num segundo momento constatamos que não apenas aqui o Princípio da Sustentabilidade se deve encontrar presente, muito pelo contrário deve este permear cada etapa do ciclo de vida das políticas públicas ambientais, desde a formulação e implementação até a monitorização e fiscalização. Para tal, a fase em que é gerada a despesa pública muito nos diz sobre a sustentabilidade da própria medida implementar. Decidimos então, atendendo ao Princípio da Sustentabilidade como corolário das políticas públicas ambientais, indagar mais sobre o momento em que se pensa no gasto público que as concretizam.

Falamos assim de uma despesa pública sustentável, que surge como um traço essencial para a garantia de que os investimentos e gastos públicos estão alinhados com os objetivos de desenvolvimento sustentável. Ora, tal exige que os governos façam escolhas

orçamentais que não apenas respondam às necessidades atuais, mas também protejam e valorizem os recursos para o futuro.

Apenas uma governação que compreenda este princípio em cada momento da criação de uma política pública ambiental, poderá ser uma governação sustentável. Há aqui um compromisso contínuo com a transparência, a eficácia e a responsabilidade, assegurando para esse efeito que cada decisão orçamental e política está fundamentada por princípios que favorecem tanto a equidade social quanto a proteção ambiental.

Ora, ao optar-se por estudar as políticas públicas ambientais num primeiro momento, abordamos uma questão de importância global, delineando o percurso feito em sede de direito internacional, direito eucomunitário e direito nacional, que permitiu constatar uma evolução nas prioridades e implementações destas políticas, estando o Princípio da Sustentabilidade sempre presente, manifestando-se e afirmando-se mais e mais no decorrer das últimas décadas.

Num segundo momento, após a compreensão do Princípio da Sustentabilidade como corolário das nossas políticas públicas ambientais, decidimos estabelecer uma ponte entre a sustentabilidade da medida em si e das fases que a constituem, regressando ao momento da sua origem: a elaboração de despesa pública. A concretização e gestão da despesa pública, vêm desempenhar um papel crucial na promoção do princípio da sustentabilidade, logo numa fase inicial. Ao garantir que também os gastos públicos se encontram alinhados com os objetivos de desenvolvimento sustentável, podemos criar um futuro mais equilibrado e sustentável para todos. Estando cientes de que tanto a matéria que compreende as políticas públicas portuguesas, como a matéria da despesa pública são muito extensas e não podendo tomar mais liberdades neste âmbito – quer por uma questão de tempo, quer por impossibilidade de extensão do presente trabalho – procurámos sublinhar aqui a ideia de que a despesa pública sustentável é uma componente essencial das políticas públicas ambientais, garantindo, neste sentido, que para além dos recursos naturais também os recursos financeiros são utilizados de maneira eficiente e responsável, protegendo e valorizando concomitantemente ambos os recursos mencionados para as gerações futuras, sem onerações desnecessárias.

CAPÍTULO I

2. A Sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável: A Ascensão do Direito do Ambiente e o Incentivo a Adoção de Políticas Públicas Adequadas

2.1. O termo *Sustentabilidade* e respetiva origem: breve resenha histórica

O Princípio da Sustentabilidade como o conhecemos é resultado de um longo processo que recua aos séculos que nos antecedem. Para melhor compreender este importante princípio de direito urge regressar à génese do próprio termo *sustentabilidade*.

Na Europa do século XVIII foi introduzida pela primeira vez a palavra *sustentabilidade* por Hans Carl Von Carlowitz, engenheiro alemão que publicava no ano de 1713 a obra *Syvicultura Oeconomica*. A presente obra surgia num contexto de acelerada desflorestação na Saxónia, concretamente nas florestas da região de Freiberg, que se constituía como especialmente inquietante após a imensa destruição florestal ocorrida anteriormente como consequência da Guerra dos 30 Anos. Ciente de que a utilização excessiva dos poucos recursos naturais disponíveis nas florestas alemãs ameaçava a prosperidade nacional a longo prazo, o autor defendeu na sua obra a utilização das florestas de forma sustentável (*nachhaltig*), em contraposição à sua utilização de modo negligente (*nachlässig*), recorrendo, para esse efeito, a técnicas de reflorestação bem como à utilização de materiais alternativos à madeira¹.

Estará na base da tese por si defendida a reflexão retirada da grande reforma florestal francesa ocorrida no século anterior, denominada *Grande Ordonnance sur les fôrets* de 1669, promovida por Colbert na qualidade de Ministro de Luís XIV. Com efeito, o autor procuraria adaptar o pensamento inicial de gestão florestal desenvolvido em França, que embora adotasse uma política de exploração sustentável das florestas como objetivo militar, limitando o abate de árvores e comercialização de madeira para a construção de

¹ A este propósito MACEDO, Nathalie Carvalho Giordano - **Da sustentabilidade ambiental à sustentabilidade como Princípio geral de direito administrativo**, p. 25.

barcos, inspirá-lo-ia a atribuir, de forma pioneira, uma vertente verdadeiramente ecológica².

Neste sentido, e não obstante a sua breve menção numa obra extensa, o termo *sustentabilidade* ou *nachhaltigkeit* na sua designação original, emergia como um importante conceito associado à ideia de proteção florestal. Mediante a consagração deste termo, von Carlowitz explanou a sua tese sobre boas práticas de gestão de recursos florestais, sublinhando de forma inovadora a finitude dos recursos naturais e respetiva importância da sua preservação, defendendo que não deveriam ser abatidas mais árvores do que aquelas que a natureza conseguisse efetivamente repor, dado os recursos naturais não se constituírem como ilimitados. Sucede que a noção de recursos naturais limitados e a sua consequente proteção pensada a longo prazo compreendia também a ideia de disponibilidade de recursos para o futuro, para as gerações seguintes. Podemos hoje afirmar com clareza que esse pensamento estaria na base da ideia de intergeracionalidade, de equilíbrio intergeracional e de justiça intergeracional que só mais tarde se desenvolveria. Com efeito, a ideia de *sustentabilidade* apresentada pelo autor parece apresentar uma dupla vertente: por um lado, apresenta importantes questões relevantes sobre o aproveitamento, proteção e gestão de recursos naturais, e por outro, consagra um pioneiro sentido de responsabilidade para com as gerações futuras³.

O termo *sustentabilidade* desaparecido durante quase dois séculos e meio voltaria a ser novamente recuperado na língua inglesa, na década de 1960, num cenário de desenvolvimento de teoria económica. A este propósito diz-nos o Professor Doutor Markus VOGT da Universidade Ludwig Maximilian de Munique que o Conselho Consultivo Alemão sobre o Meio Ambiente, do qual fazia parte, não compreendeu de imediato o termo “*sustainability*” como sendo a tradução direta de “*nachhaltigkeit*” uma vez que o contexto em que era aplicado se constituía como significativamente distinto⁴.

Não obstante esta reflexão inicial, Markus VOGT compreende hoje que a sustentabilidade concerne interações sistémicas complexas como chave para uma economia compatível

² Cfr. AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago - **O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada**, p.4. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>

³ Cfr. VOGT, Markus - **The Interpreter: Markus Vogt on “Sustainability”**. [Consult. 02/02/2024]. Disponível em: <https://www.lmu.de/en/about-lmu/structure/central-university-administration/communications-and-media-relations/press-room/press-release/the-interpreter-markus-vogt-on-sustainability.html>

⁴ Idem.

com as necessidades da natureza, com a proteção ambiental e com a justiça, ainda que sublinhe e concomitantemente critique a sua ampla utilização⁵, que tem tido como efeito a banalização de um termo com um sentido de responsabilidade considerável.

No meu entender, estamos hoje distantes do termo *sustentabilidade* como pensado por Hans Carl von Carlowitz. Em 1713 a sustentabilidade surgia como associada a uma realidade concreta, a um objetivo específico: a proteção florestal. Este termo não só se desenvolveu como se adaptou ao longo das décadas seguintes às realidades emergentes e às crescentes necessidades geracionais, o que não seria problemático se a adaptação do termo ao tempo presente não viesse em algumas ocasiões adulterar a objetividade do seu significado. Atualmente a palavra *sustentabilidade* é pronunciada nos mais variados contextos, dos mais formais aos informais, sendo em variadíssimas ocasiões mal empregue. A *sustentabilidade* tornou-se mais do que um termo com elevado sentido de responsabilidade, um termo em voga utilizado de forma massificada, muitas vezes sem reflexão da sua verdadeira aceção.

A nosso ver afigura-se mais correta a proferição desta palavra quando a aproximamos da sua menção original. E repare-se que não estamos aqui a aludir apenas ao direito do ambiente e proteção ambiental em particular, embora a utilização do termo *sustentabilidade* apresente uma importância reforçada neste âmbito, ocorrendo para além do mais uma clara associação quase que inata entre *sustentabilidade* e *ambiente*. A sustentabilidade transcende a utilização responsável dos recursos naturais, ainda que tenha aqui uma função imprescindível. Pensar na sustentabilidade hoje impõe que se pense na capacidade de determinados recursos (sejam eles naturais, económicos ou humanos) suportarem a sua alocação a determinado fim, sem que haja lugar a uma utilização desregrada dos mesmos, com consequências, quer no tempo presente, quer no tempo futuro.

Aponta-nos Meinhard SCHRÖDER, que a proteção ambiental a nível internacional encontra-se profundamente vinculada à *sustentabilidade*, sendo o âmbito principal em que este termo é proferido⁶. Mas não se pense que esta vertente seria suficientemente abrangente para compreender a imensidão do seu significado. A par desta sua menção, tal como

⁵ Idem.

⁶ Nesta linha de pensamento afirma “the term ‘sustainability’ is often used in a more limited, ecological context to describe a considerate use of natural resources, leaving them at least partially to future generations”. SCHRÖDER, Meinhard - **The concept of intergenerational justice in german constitutional law** in *Ritsumeikan Law Review*, n.º 28, 2011, p. 322. [Consult. 02/02/2024]. Disponível em: <https://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr28/SCHRODER.pdf>.

apontava Markus VOGT anteriormente, e como entende Meinhard SCHRÖDER, a definição tradicional de *sustentabilidade* integra o equilíbrio de três importantes componentes: uma componente económica, uma componente ecológica e uma componente social⁷. As três dimensões apresentadas consubstanciam-se na ideia de justiça intergeracional que defende uma utilização responsável dos recursos naturais, não devendo as gerações presentes exaurir os recursos de modo que seja vedado o seu acesso a gerações futuras, conforme veremos adiante.

Assim, e embora tendo em consideração as demais vertentes da *sustentabilidade*, temos hoje como necessária - pela multiplicidade de desafios ambientais que enfrentamos no tempo presente - a urgência em proferi-lo em sede de matéria ambiental, ainda que a sua menção se verifique relevante em diversas ocasiões e nos mais variados contextos que não serão objeto de estudo neste trabalho. Acreditamos que cada vez mais é relevante regressar à verdadeira e sempre atual matéria que Hans Carl von Carlowitz procurava tratar quando redigiu a inovadora obra contempladora desta palavra: a tutela do direito fundamental ao ambiente mediante ações verdadeiramente preventivas e reparadoras, focadas na economicidade dos recursos naturais, mediante uma utilização socialmente responsável não só a fim de garantir a igualdade de acesso entre pessoas da mesma geração, como também, e sobretudo, para as gerações vindouras. Claro é que no tempo presente as necessidades populacionais vão muito para além do inicial objeto de proteção florestal, sendo necessário num mundo crescentemente mutável integrar o termo *sustentabilidade* em novas e emergentes matérias que fazem efetivamente parte do seu escopo.

2.2. A Sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável

2.2.1. Direito Internacional

Nos últimos dois séculos tem-se assistido a uma crescente consciencialização no plano ambiental, sendo hoje o ambiente simultaneamente um reconhecido direito fundamental e bem jurídico digno de tutela jurídica a nível internacional, compreendendo um ramo autónomo de direito. No plano de Direito Internacional muitas têm sido as importantes contribuições feitas nas últimas décadas que nos permitem conceber o ambiente enquanto

⁷ Ainda neste sentido o autor elabora: “According to the traditional definition, sustainability means a proportionally balanced pursuit of economical, ecological and social targets, not only with regard to the presently living people but also the future generations.”. *Ibidem.*, p.322.

bem jurídico a observar, e cuja a não observância implica consequências reais e efetivas. A sustentabilidade aliada ao ambiente impõe-se agora como um princípio de direito e não apenas como uma mera realidade conceptual.

Ainda que a preocupação ambiental não se constitua como exclusiva dos dois últimos séculos⁸, a verdade é que é a partir do século XX que reconhecemos um conjunto de relevantes atos ambientais derivados das declarações obtidas nas Conferências realizadas em sede da ONU, constituindo o que hoje são as bases do direito do ambiente. Perante a globalização e a evolução do direito internacional potenciados com criação da ONU, o número de intervenientes no centro de novos e emergentes debates em matéria ambiental aumentou substancialmente, dando origem a uma compreensão global da necessidade de boa preservação do meio ambiente, através da implementação de medidas a nível internacional. Estas medidas ambientais apresentam como parte imprescindível a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável. Vejamos.

No século XX, a década de 1970 revelou-se como muito pertinente na prossecução da defesa ambiental, concretizando as bases do Direito do Ambiente⁹. Na cidade de Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972, dá-se a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, que marcaria um ponto viragem na compreensão da ecologia e sustentabilidade. Desta conferência resultou a Declaração De Estocolmo consagradora de importantes princípios, compreendendo o ambiente como um direito não só das presentes gerações, como também das gerações futuras, conforme consta do seu Princípio 1: “o homem tem um direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias, num ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar, cabendo-lhe o dever solene de proteger e promover o ambiente em prol das gerações atuais e vindouras”¹⁰. A ideia de bem-estar das populações, de uma vida “digna” começou também a prender-se assim com a ideia de direito ao ambiente, respetiva conservação e

⁸ A este propósito cumpre sublinhar que já a partir da segunda metade do século XIX é possível observar uma maior consciencialização dos problemas ambientais. Com a revolução industrial e conseqüente deterioração das condições de saúde humana torna-se a evidente a necessidade de diminuir a poluição ambiental, o Reino Unido constituiu-se como o primeiro Estado a elaborar legislação neste sentido, que visava diminuir a poluição atmosférica e hídrica industrial, bem como remover de resíduos das cidades. Posteriormente também os Estados Unidos da América assim procederam, criando as primeiras áreas protegidas ao uso do público e à preservação da natureza, e mais tarde, aprovando atos normativos de proteção de fauna, contra a pesca e caça humanas, e de proteção de flora. Com maior desenvolvimento, AMADO GOMES, Carla [et al] - **Tratado de Direito do Ambiente**. Volume I, p 34.

⁹ Ibidem., p. 35.

¹⁰ Cit. Princípio 1 da Declaração de Estocolmo, definido entre 5 e 16 de junho de 1972 como resultado Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano. Declaração de Estocolmo disponível na internet: <<http://www.un-documents.net/unchedec.htm>>.

proteção de um bem comum a todas as gerações, gerando um elevado sentido de responsabilidade¹¹.

Como bem sustenta Carla AMADO GOMES “pode afirmar-se que a primeira abordagem global da questão ambiental apostou na associação entre qualidade do ambiente e qualidade de vida, promovendo assim, quer a ideia de direito ao desenvolvimento (...) quer a tomada de consciência da importância do comportamento de cada pessoa na alteração da situação de degradação progressiva do meio ambiente.”¹². Com efeito, não bastando a consciencialização sobre a necessidade de proteção do meio ambiente, foi-se mais longe passando agora a existir também a noção de direito ao desenvolvimento, um *desenvolvimento sustentável*, que embora tivesse o seu embrião na Declaração de Estocolmo, teria o seu aprofundamento no Relatório de Brundtland.

Contudo, não pudemos descurar o contexto histórico-político em que seriam levados a cabo os variados trabalhos da Assembleia Geral das Nações Unidas, no qual o desenvolvimento sustentável, enquanto tema constante nas diversas conferências, se propagaria. De facto, perante a eclosão de movimentos independentistas que estiveram na origem da vaga de descolonização vivida naquele período¹³, entendeu-se que o bom desenvolvimento dos Estados – em concreto os considerados menos desenvolvidos - beneficiaria da boa gestão de recursos económicos e ambientais, na medida em que um Estado que gerisse de forma sustentável os seus recursos económicos e ambientais poderia oferecer melhores condições de vida à sua população. Assim, procurou incentivar-se os Estados a proteger os seus recursos naturais, prestando incentivos e auxílios financeiros nesse sentido, possibilitando deste modo o seu desenvolvimento¹⁴.

Como se estabeleceu previamente é na Declaração de Estocolmo que encontramos a génese do que viria a ser o princípio do desenvolvimento sustentável posteriormente

¹¹ AMADO GOMES, Carla - **Risco e modificação do ato autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente**, p. 18 e ss.

¹² Idem., op. cit. p.18.

¹³ Como bem nos diz Jorge Bacelar Gouveia, “A *descolonização*, ainda que temporalmente não tivesse sido toda uniforme, acarretou mudanças sensíveis no Direito Internacional, tanto no plano dos respectivos sujeitos, quanto nas matérias que assim começaram a interessar-lhe. (...) É neste contexto que assume peculiar importância o tema da cooperação entre países ricos e pobres, tentando-se ir além de uma igualdade meramente formal. Conseguiu-se criar um verdadeiro Direito Internacional da Cooperação e Desenvolvimento, como decorrência da descolonização e internacionalização dos problemas dos Estados mais pobres do mundo”. op. cit. BACELAR GOUVEIA, Jorge - **Manual de Direito Internacional Público: Uma perspectiva de língua portuguesa**, p. 106.

¹⁴ Cfr. Ibidem., p.18.

definido e desenvolvido pelo Relatório de Brundland. No entanto, não devemos com isto olvidar os contributos de documentos que se seguiram como a *World Conservation Strategy* – que fazia menção a um “*uso sustentado dos recursos naturais*” - e a *World Charter for Nature* – que no seu 5.º considerando apelava à proteção da natureza contra a degradação causada por conflitos bélicos ou de semelhante natureza¹⁵. Cumpre indispensável sublinhar que ambos os documentos, inspirados pela Declaração de Estocolmo, não só revelavam consciência ecológica ao nível da finitude dos recursos naturais, como ainda contribuíram para a afirmação da responsabilização global defendendo uma adoção de estratégias a nível global para *ambos o desenvolvimento e conservação da natureza e recursos naturais*¹⁶.

Nesta senda, o Relatório de Brundland também apelidado de “O Nosso Futuro Comum”¹⁷ definiu o importante princípio de desenvolvimento sustentável como *desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de resposta das gerações futuras às suas próprias necessidades*¹⁸. Numa primeira análise - e à

¹⁵ Nesta senda, AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago - **O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada**, pp.4-6. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>.

¹⁶ Não obstante ser seu antecedente, o *World Conservation Strategy* vai mais longe que o *World Charter for Nature* ao dedicar o seu capítulo 9.º à criação de políticas nacionais eficazes que integrem simultaneamente a conservação e o desenvolvimento. Segundo o presente documento, as políticas públicas ambientais de um Estado devem em primeira linha constituir-se como antecipatórias e não como meramente reativas de modo a viabilizar a concretização dos objetivos das mesmas. Ainda que a elaboração deste tipo de políticas encontre os seus desafios – *By their nature they require action before damage to the environment has created a demand for it. They also incur the costs of planning, research and preventive action and sometimes of delays or modifications to particular developments* – as vantagens prevalecem - *Anticipatory policies enable societies to avoid the high and usually recurring costs of environmental mistakes-mistakes that can frustrate development objectives, waste resources, and impair the very capacity for development*.

De acordo com este documento, e de modo a permitir a conservação e desenvolvimento, os instrumentos para a implementação de políticas ambientais antecipatórias devem incluir: impostos, taxas e incentivos financeiros (para encorajar escolhas compatíveis com a manutenção de um ambiente saudável); avaliação de tecnologia; design e produto regulamentado; planeamento ambiental; e procedimentos para alocação de uso racional.

Ainda que os custos para conservação e para as medidas que permitem proteger o meio ambiente - e consequentemente melhorar a qualidade de vida das populações – sejam passíveis de ser contabilizados e avaliados monetariamente, parece-me que o seu benefício só pode ser verdadeiramente compreendido tendo em conta uma multitude de fatores, que em muito ultrapassa a exclusividade de uma análise meramente financeira. *World Conservation Strategy* (p.38-39).

¹⁷ O Relatório *Our Common Future* elaborado pela Comissão para o Ambiente e Desenvolvimento data ao ano de 1987 e foi encomendado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com fim a instituir um conjunto de princípios a observar pelos Estados no domínio da proteção do ambiente. Crf. AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago - **O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada**, p.4. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>.

¹⁸ Na sua versão original: *development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*.

semelhança da Declaração de Estocolmo - a presente definição compreendia explicitamente os interesses e direitos das gerações futuras dignos de proteção, residindo aqui um potencial significado jurídico¹⁹. Numa segunda análise, verificava-se também a existência de uma compatibilização do desenvolvimento económico com a proteção dos equilíbrios sociais e ambientais, criando uma estreita conexão entre estes, o que se constituía simultaneamente como um desafio e objetivo por parte da ONU.

A ideia de que o verdadeiro crescimento seria corretamente avaliado por parâmetros exclusivamente económicos encontra-se aqui já muito distante. Com o desenvolvimento sustentável o crescimento passa também a coadunar-se com outros fatores. A proteção ambiental, enquanto um destes fatores, passa a ser considerada como necessária suportar o crescimento a longo prazo, constituindo-se inadiável a elaboração de políticas que consagassem o ambiente: “Os decisores políticos orientados pelo conceito de desenvolvimento sustentável trabalharão necessariamente para garantir que as economias em crescimento permaneçam firmemente ligadas às suas raízes ecológicas e que essas raízes sejam protegidas e nutridas para que possam sustentar o crescimento a longo prazo. A proteção ambiental está assim inerente ao conceito de desenvolvimento sustentável, assim como um foco nas fontes dos problemas ambientais em vez dos sintomas”²⁰.

Se analisarmos o Relatório de Bruntland rapidamente deparamo-nos com os variadíssimos pontos em comum que estabelece com a sua antecessora Declaração de Estocolmo. Um destes pontos é o prejuízo ambiental relacionado com o subdesenvolvimento. Com efeito, o considerando 4 da Declaração de Estocolmo afirma que nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais se prende com o subdesenvolvimento, realidade consagrada também pelo Relatório de Bruntland. Para que todas as nações conseguissem alcançar o tão desejado desenvolvimento, agora também associado à ideia de proteção ambiental, não só se apelava ao trabalho conjunto entre os variados países, como se incentivava a criação de políticas públicas eficazes²¹. Sucede que a criação de políticas

¹⁹ Cfr. PALLEMAERTS, Marc - **La conférence de Rio: Grandeur ou Décadence du Droit International de L'environnement?**, p.183. Disponível em : <https://rbdi.bruylant.be/modele/rbdi/content/pdf/files/RBDI%201995/RBDI%201995.1/Etudes/RBDI%201995.1%20%20pp.%20175%20%C3%A0%20223%20-%20Marc%20Pallemaerts.pdf>.

²⁰ Tradução para português do original: *But policy makers guided by the concept of sustainable development will necessarily work to assure that growing economies remain firmly attached to their ecological roots and that these roots are protected and nurtured so that they may support growth over the long term. Environmental protection is thus inherent in the concept of sustainable development, as is a focus on the sources of environmental problems rather than the symptoms.* Ponto 50, Part I, 1.2. **New Approaches to Environment and Development, Our Common Future.**, p.36.

²¹ Parte II, Capítulos 4.3 e 9.3, respetivamente.

públicas adequadas apresenta aqui uma dupla função. Por um lado a adoção de políticas adequadas permitiria o desenvolvimento da própria nação, e por outro, a sua adoção poderia impactar positivamente o desenvolvimento de outras nações.

Temos pois que o processo de desenvolvimento sustentável recai impreterivelmente sobre os Estados²² e sobre a ação política²³. Como nos bem explica o ponto 30 do Relatório de Brundtland o processo de desenvolvimento sustentável não é um *estado fixo de harmonia*. É efetivamente um processo de mudança, mudança essa que compreende que a exploração de recursos; o investimento por parte dos Estados; o investimento orientado e estruturado; o desenvolvimento tecnológico; a mudança a nível institucional e a elaboração de políticas públicas, estejam alinhados com as necessidades das gerações presentes e vindouras. À luz desta realidade conclui-se, portanto, que o *desenvolvimento sustentável tem de assentar na vontade política*²⁴.

Por seu turno, a posterior Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento já nada parece dizer relativamente sobre o que é de facto o desenvolvimento sustentável. Com efeito, é mediante a leitura dos vários princípios por esta consagrados que é possível ficar com uma ideia algo dispersa do que este possa então ser. Da sua leitura pode concluir-se: que “se seres humanos estão no centro” da ideia de “desenvolvimento sustentável” (princípio 1); que se constitui como essencial “satisfazer equitativamente as necessidades (...) das gerações presentes e futuras” (princípio 3); que “a proteção do ambiente deve ser parte integrante do processo de desenvolvimento” (princípio 4); que “a eliminação da pobreza (...) constitui uma condição indispensável para o desenvolvimento sustentável” (princípio 5); assim como a eliminação dos “padrões de produção e consumo não sustentáveis” (princípio 8); e, por fim, que a promoção de um “sistema económico internacional aberto e favorável” também deve contribuir para a realização do

²² Cfr. Princípio 21 da Declaração de Estocolmo.

²³ Neste sentido, Gro Harlem Brundtland, Oslo, 20 March 1987: “But the “environment” is where we all live; and “development” is what we all do in attempting to improve our lot within that abode. The two are inseparable. Further, development issues must be seen as crucial by the political leaders who feel that their countries have reached a plateau towards which other nations must strive. Many of the development paths of the industrialized nations are clearly unsustainable. And the development decisions of these countries, because of their great economic and political power, will have a profound effect upon the ability of all peoples to sustain human progress for generations to come” – **Relatório de Brundtland**, p.7. Disponível na internet: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

²⁴ Tradução do original: “Thus, in the final analysis, sustainable development must rest on political will”.

"desenvolvimento sustentável" (princípio 12)²⁵. A existência de diferentes e diversas noções presentes nos vários princípios parece dificultar a compreensão do que é efetivamente o desenvolvimento sustentável.

Seria possível indagarmos a este propósito se esta súbita dispersão se poderá prender com uma alteração ao desenvolvimento sustentável tal como se encontrava no Relatório de Brundtland, no qual ainda que de forma vaga, o definia de forma mais ou menos clara. No entanto, não parece ser esse o caso. Não se trata de uma alteração de conceito, mas antes da falta de concordância sobre esta definição, por parte da comunidade internacional.

Nesta perspetiva e como bem nos diz Marc PALLEMAERTS: “Se é impossível extrair deste conjunto de diversas noções uma definição coerente de desenvolvimento sustentável, é porque não existe um consenso real em torno de tal definição dentro da comunidade internacional. Ao ler a Declaração do Rio e seus trabalhos preparatórios, percebe-se, ao contrário, uma crescente confusão semântica e por vezes deliberadamente mantida entre os conceitos de "proteção do meio ambiente", "desenvolvimento sustentável", "desenvolvimento" simplesmente e "crescimento económico”²⁶.

A dificuldade em definir o princípio do desenvolvimento sustentável na Declaração do Rio parece ainda prender-se, a meu ver, com a secundarização da relação entre desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental por oposição à progressiva relação de indissociabilidade entre o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento económico. Conforme se concretizou anteriormente com o Relatório de Brundtland, o princípio de desenvolvimento sustentável prendia-se em primeiríssimo lugar com a preservação ambiental, que seria sim compatível com o desenvolvimento económico das nações. Sucede que a Declaração do Rio vem aqui subordinar a preservação ambiental ao desenvolvimento económico, subalternizando a vertente ambiental à vertente económica. Observe-mos o seu princípio 2: “Os Estados (...) têm o direito soberano de explorarem os seus próprios recursos de acordo com as suas políticas de ambiente e desenvolvimento próprias (...)”. A menção expressa às políticas de ambiente e desenvolvimento próprio parece conferir-lhes uma espécie de legitimidade prévia no que concerne ao direito internacional do

²⁵ Cfr, PALLEMAERTS, Marc - **La conférence de Rio: Grandeur ou Décadence du Droit International de L'environnement?**, pp 181-182. Disponível em : <https://rbdi.bruylant.be/modele/rbdi/content/pdf/files/RBDI%201995/RBDI%201995.1/Etudes/RBDI%201995.1%20-%20pp.%20175%20%C3%A0%20223%20-%20Marc%20Pallemaerts.pdf>.

²⁶ Idem., op. cit. p.183.

ambiente, na medida em que um Estado que exercesse o direito soberano de explorar os seus recursos naturais, passaria a fazê-lo mediante observação da política de desenvolvimento económico e não primeiramente mediante a observação de políticas ambientais.

Não obstante termos presente que a Declaração do Rio continua a determinar a existência de um vínculo entre *direito ao ambiente* e *direito à qualidade de vida*²⁷, facto é que o direito do ambiente passa aqui a ter um ênfase marcadamente *economicista*²⁸. Se observarmos o seu primeiro princípio que compreende uma “direito a uma vida sã e produtiva, em harmonia com a natureza”, concretizamos a existência do direito e simultâneo dever de qualidade ambiental por parte das populações, dever este incontornável para assegurar também a qualidade de vida. Assim, a atividade ou inatividade humana acabava por estar no centro da preservação e qualidade ambientais, independentemente das opções de política económica dos Estados²⁹. À prevalência da dimensão económica em detrimento da dimensão ambiental acrescia ainda, e conforme estipulado no quarto princípio, que nenhuma política ambiental poderia ser divergente com a matéria constante das políticas de desenvolvimento económico.

Não se compreende a este propósito o retrocesso a uma quase incompatibilização entre a matéria ambiental e a matéria económica. Contrariamente ao que havia sido estipulado em relevantes momentos anteriores de direito internacional que caracterizava o desenvolvimento sustentável como compreendendo o crescimento em diferentes vertentes – tal como a ambiental e económica - compatíveis e necessárias entre si, o que sucede com a Declaração do Rio vem gerar algum desconcerto em torno deste conceito, que pouco a pouco parecia estar a crer ganhar a força de princípio. Ora, este fomento de ambiguidade e incerteza de um conceito relevante quer a nível interno para a elaboração de políticas públicas por parte dos Estados, quer a nível internacional para o cumprimento de objetivos globais, vem dificultar a sua compreensão e sucessiva aplicação.

Surge então como pertinente indagar se se constitui como lógico afirmar que a Declaração do Rio compreende verdadeiramente o desenvolvimento sustentável, dado que a vertente da sustentabilidade é aqui completamente secundarizada.

²⁷ AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago - **O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada**, p.5. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>.

²⁸ Idem., p.5.

²⁹ Idem., pp. 5-6.

Constitui-se como relevante ressaltar que a Declaração do Rio não está totalmente desprovida de contributos, nomeadamente a nível material, ao atribuir relevância ao princípio da solidariedade intergeracional e princípio da responsabilidade. Consagrava a igualdade de todas as gerações, presentes e futuras, em poderem ver as suas necessidades atendidas³⁰, sendo a responsabilização pertinente e incontornável para esse efeito. Assim estabeleceu que deveriam os Estados elaborar legislação nacional relativa à responsabilidade civil e à compensação das vítimas da poluição e de outros prejuízos ambientais³¹. Contudo, e nesta senda, acresce sublinhar que a sua contribuição mais considerável parece observar-se a nível formal, dado ter originado a criação da Comissão do Desenvolvimento Sustentável³², que viria a efetivar dois importantes documentos internacionais - a *Agenda 21* e o *Plano de Implementação de Joanesburgo*³³ – muitíssimo relevantes para efeitos de cooperação internacional, de participação das populações nacionais, e por último de compromisso dos Estados para considerar os desafios ambientais e promover um desenvolvimento sustentável, mediante a adoção de políticas públicas próprias para esse efeito.

O percurso do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade ao longo dos últimos dois séculos tem-se demonstrado um processo complexo, marcado por desafios persistentes mas também por significativos avanços. Constata-se que mesmo as dificuldades encontradas neste caminho acabam por se revelar como necessárias para o seu progresso e evolução. Poderia exemplificar-se aqui com a Declaração de Nova Deli³⁴, que embora não tenha contribuído para a desmistificação do discutido princípio do desenvolvimento sustentável³⁵, os princípios por si enunciados vieram destacar importantes questões e matérias para efeitos de elaboração de políticas públicas, querendo aqui destacar o princípio

³⁰ Princípio 3 constante da Declaração do Rio . Disponível em: https://apambiente.pt/sites/default/files/A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf

³¹ Princípio 13 constante da Declaração do Rio. Disponível em: https://apambiente.pt/sites/default/files/A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf

³² Criada pela Resolução da Assembleia Geral da ONU 47/191, de 29 de Dezembro de 1993.

³³ O primeiro documento - elaborado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992 - compreendia um plano abrangente de ação global de modo a promover o desenvolvimento sustentável em todas as suas vertentes, ao passo que o segundo documento – adotado na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável no ano de 2002 – veio reafirmar o compromisso ambiental, bem como rever e avaliar o progresso feito na última década, estabelecendo novos objetivos para o progresso do desenvolvimento sustentável.

³⁴ **A Declaração de Nova Deli - Declaration of principles of International Law relating to sustainable development** – elaborada em 2003 pela International Law Association foi publicada como documento oficial da ONU (UN Doc A/57/329). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/475817?ln=en>

³⁵ Neste sentido AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago - **O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada**, p.5. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>.

da *good governance* ou boa governação³⁶. Este princípio basilar da presente declaração sublinhava a relevância do compromisso por parte dos Estados soberanos e das organizações internacionais em adotar medidas democráticas e transparentes no seu processo de decisão, respeitando as diligências de processo devidas e os direitos humanos, como é o caso do direito ao ambiente. Só perante uma decisão governativa que compreenda em si o princípio da *good governance* em todas as suas vertentes poderia estar a observar-se verdadeiramente o desenvolvimento sustentável. O princípio da *good governnace* passa a constituir-se, assim, como impreterível no processo de decisão governativa e de adoção de políticas públicas, sendo este um dos grandes contributos deixados explicitamente pela Declaração de Nova Deli.

A criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio³⁷ - que estabelece oito importantes princípios a alcançar até ao ano de 2015 - e mais tarde a realização da Cimeira das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no ano de 2015 - que leva à adoção de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a atingir mundialmente até ao ano de 2030 - compreende que o desenvolvimento é verdadeiramente concretizável mediante a adoção de políticas corretas e boa gestão de recursos. Ora, ainda que de forma tácita, o princípio da *good governance* encontra-se também aqui presente. No que concerne a gestão ambiental especificamente, o próprio Relatório do Desenvolvimento Humano³⁸ relaciona a generalidade dos problemas ambientais com fracassos institucionais e má gestão governativa, especificando que são especialmente importantes para a gestão ambiental: *os direitos de propriedade e de utilização inadequados, informação e oportunidades insuficientes para os interessados locais participarem na tomada de decisão e fraca monitorização e imposição de normas ambientais*³⁹. Nesta senda, as opções normativas de cada Estado soberano e as políticas adotadas devem passar a considerar a sustentabilidade ambiental quando adequado, estabelecendo o Relatório de que devem ser conduzidas *avaliações de impacto ambiental*⁴⁰ para auxiliar as políticas setoriais e programas. Assim, uma governação que tenha como objetivo o desenvolvimento sustentável procurará agir de

³⁶ Princípio 6 constante da **Declaração de Nova Deli**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/475817?ln=en>

³⁷ Documento disponível em <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>.

³⁸ Relatório do Desenvolvimento Humano 2003 - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. Disponível em <https://hdr.undp.org/system/files/documents/2003-hdr-portuguese.2003-hdr-portuguese>.

³⁹ Idem., p.127.

⁴⁰ Idem., p.128.

acordo com o princípio da *good governance*, atendendo às necessidades e direitos humanos das presentes e futuras gerações, de modo a fazer a melhor gestão de recursos possível, o que naturalmente se deverá refletir na elaboração de políticas públicas.

Com a crescente mutabilidade da ordem mundial e da realidade que lhe é inerente, a indefinibilidade do conceito de desenvolvimento sustentável torna a sua aplicação uma tarefa um tanto desafiante. Para parte da doutrina, a constante necessidade de *contextualização dos seus critérios de operacionalização*⁴¹ não se afigura compatível com a sua concretização enquanto princípio, tendendo a considerar o desenvolvimento sustentável como um “*meta princípio*” de caráter *essencialmente procedimental e não diretamente acionável*⁴². Ainda que se compreenda a existência de uma forte análise casuística no seu preenchimento⁴³, seria impensável que o desenvolvimento sustentável se constituísse como um mero conceito. A centralidade e relevância por si ocupadas bem como a influência que apresenta sobre as opções legislativas, políticas, económicas e sociais de um Estado são demasiado importantes para que se possa relegar a um simples conceito orientador, devendo à *contrario sensu*, ser encarado como um princípio conformador.

2.3. Direito Eurocomunitário

O papel da União Europeia para o desenvolvimento sustentável e para a sustentabilidade tem-se revelado como impreterível. Ao longo das últimas décadas o sério compromisso que tem vindo a ser assumido por parte da União Europeia permitiu que o desenvolvimento sustentável se tornasse uma realidade a observar por todos os Estados-membro, mediante a sua consagração nos Tratados Europeus⁴⁴.

⁴¹ AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago - **O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada**. *op. cit.*, p.9. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>.

⁴² *Idem.*, p.9.

⁴³ Como aliás foi o entender do Juiz Weeramantry na sua Dissenting Opinion do Acórdão Gabcikovo-Nagymaros (1997), na qual entendia que o desenvolvimento sustentável, embora tendo que ser analisado consoante o contexto concreto, tinha natureza de princípio [(ponto c)].

⁴⁴ Neste sentido, Alfar Rodrigues, André – **O Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade na União Europeia**, p.19.

Se considerarmos desde logo o próprio Tratado da União Europeia este vem apelar à *coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas*⁴⁵. Ora, o desenvolvimento sustentável que tem sido simultaneamente uma realidade e missão para a União Europeia é parte integrante no que concerne à matéria visada pelos Estados-membro, quer no que respeita os *principais projetos transversais*, quer no que concerne as *políticas e iniciativas setoriais*⁴⁶. Atentando desde logo o artigo 3.º, n.º 3 deste Tratado, que vem estabelecer o mercado interno da União, o desenvolvimento sustentável é consagrado simultaneamente como um compromisso e um objetivo a observar por todos os Estados-membro. Mas não se pense que o desenvolvimento sustentável apenas concerne as linhas fronteiriças da União. De facto, e conforme o estipulado no artigo 21.º, n.º2, alínea d) do Tratado, a União no seu plano de ação externa procura apoiar o desenvolvimento sustentável nos seus diversos planos – económico, social e ambiental – concretamente nos *países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza*⁴⁷. Posteriormente na alínea f) deste mesmo n.º, a União volta a apelar a esta noção, associada aqui à elaboração de medidas internacionais protetoras do ambiente, consagrando assim como relevante a matéria ambiental para efeitos de desenvolvimento sustentável. Temos que a utilização reiterada da noção de desenvolvimento sustentável em ambas as alíneas do mesmo artigo e do mesmo n.º⁴⁸ se afirma como intencional, procurando a União Europeia não só incorporar esta noção no léxico dos documentos da União, através da sua normalização, como serve esta repetição para enfatizar a relevância desta noção e do compromisso a si inerente. O desenvolvimento sustentável, uma noção altamente enfatizada pela União, vem afigura-se assim como parte integrante tanto das ações internas bem como externas da União, sendo relevante no processo de elaboração de políticas e iniciativas, sendo a matéria ambiental indispensável para a sua prossecução.

Com a passagem para o século XXI o compromisso com o desenvolvimento sustentável fortificou-se. Partindo da definição de desenvolvimento sustentável apresentada pela Comissão de Brundtland duas décadas antes, viria então a ser elaborada a *Estratégia da União*

⁴⁵ Artigo 21.º, n.º 3, 2.º parágrafo.

⁴⁶ Ibidem., p.19.

⁴⁷ Tratado da União Europeia art.º 23-º, n.º2, al:d).

⁴⁸ Aqui a Professora Carla Amado Gomes chama à atenção para esta repetição. Cfr. AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago - O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada. p.3. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMES-CARLA280620101.pdf>.

*Europeia a favor do desenvolvimento sustentável*⁴⁹, cujo o objetivo seria reforçar este compromisso político. Nesta medida efetivava-se a existência de uma *dimensão ambiental*, compreendendo-se que a longo prazo o *crescimento económico, coesão social e proteção do ambiente* deveriam ser *concomitantes*⁵⁰.

A posterior análise do presente documento⁵¹ apontou para a boa integração da sustentabilidade nas políticas prosseguidas pela UE desde a sua elaboração, mormente no que concerne as matérias de energia e alterações climáticas. Neste sentido, tem desde logo particular destaque o *pacote sobre clima e energia*⁵² adotado pelo legislador da UE que veio fixar objetivos significativos para a União, comprometendo-se a *reduzir as suas emissões de gases com efeito estufa* e a *aumentar parte das energias renováveis no seu consumo de energia*⁵³. Esta medida por parte do legislador confere-se como uma clara manifestação da responsabilidade da União para com o ambiente e compromisso com a prossecução de políticas ambientais consequentes da ratificação do Protocolo de Quioto⁵⁴ e do próprio Tratado de Funcionamento da União Europeia⁵⁵.

A concretização do desenvolvimento sustentável fez-se ainda sentir em outras matérias, nomeadamente e a título exemplificativo, em matéria de saúde pública, mediante a adoção de medidas promotoras de qualidade de vida dos cidadãos⁵⁶; assim como em matéria do âmbito social, através da diminuição da taxa de desemprego; de desigualdade de rendimentos e o número de desempregados de longa duração⁵⁷ ou ainda em matéria económica, com o investimento da UE em ações destinadas a promover o desenvolvimento sustentável, integrando nesse sentido iniciativas de desenvolvimento sustentável nas estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento⁵⁸. A concretização da sustentabilidade no plano

⁴⁹ COM 2001 264 final.

⁵⁰ Conforme o exposto no parágrafo 3 do COM 2001 264 final.

⁵¹ Após a elaboração da *Estratégia da União Europeia a favor do Desenvolvimento Sustentável*, seguiu-se a sua revisão (Conselho Europeu Doc 10917/06) e posteriormente a sua análise (COM (2009) 400 final).

⁵² Conforme o exposto no parágrafo 3 do COM 2001 264 final.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Sobre o Protocolo de Quioto por um lado, a luta contra as alterações climáticas, domínio onde a União se tem vindo a distinguir internacionalmente nos últimos anos, na sequência da ratificação, em 2002, do Protocolo de Quioto, no qual os países signatários concordavam em reduzir a emissão de gases com efeito de estufa, sendo assinado por Portugal no ano de 1997.

⁵⁵ Uma breve nota sobre o TFUE neste ponto: a estreita ligação que se tem vindo a estabelecer entre a proteção do ambiente e promoção da utilização de recursos renováveis com vista à geração de energia, tanto no plano da produção de eletricidade, quanto na produção de biocombustíveis, autêntica catapulta de uma política (partilhada) de energia, hoje claramente assumida no Título XXI do TFUE.

⁵⁶ Conforme o exposto no parágrafo 3 do COM 2001 264 final.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Idem.

de ação da UE revela-se assim como indubitável, observando a concomitância do desenvolvimento sustentável nas suas diferentes dimensões – ambiental, social e económica.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa revelou-se como fundamental para reforçar o princípio do desenvolvimento sustentável, tendo como especial contributo nesta matéria a relação criada entre este último e o ambiente. Com efeito dizem-nos a este propósito Carla AMADO GOMES e Tiago ANTUNES que o contributo do Tratado de Lisboa no *domínio da política euro-ambiental* é visível no artigo 11.º do TFUE, revelador de um claro *entrosamento entre ambiente e desenvolvimento sustentável*⁵⁹.

O mencionado artigo do TFUE, concretizando uma vez mais o que havia sido dito em sede de matéria ambiental no TUE⁶⁰, sublinha que *as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável*⁶¹. Cumpre destacar a este propósito a grande inovação do Tratado ao introduzir o objetivo de melhorar a qualidade do ambiente ao invés de apenas o preservar⁶², como é passível de ser observado no Título XX do mesmo dedicado ao ambiente, concretamente no seu artigo 191.º n.º1. No que concerne à política da União no domínio do ambiente o mesmo artigo vem ainda definir a proteção ambiental como um objetivo a respeitar, que tendo em consideração a diversidade de situações nas diferentes regiões da União, se deverá basear no princípio da precaução e da ação preventiva, bem como da correção dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador⁶³. No que respeita às atividades de preparação e adoção de políticas ambientais o legislador afirma a necessidade da contabilização de dados científicos e técnicos disponíveis, as diferentes condições ambientais nas variadas regiões, os benefícios e potenciais custos das ações ou inações, o desenvolvimento económico e social da União e o desenvolvimento equilibrado nas suas regiões⁶⁴. Por fim, acrescenta ainda o legislador que dentro das suas respetivas esferas de competência a União e os Estados-Membros devem colaborar com os países fora da União e com as

⁵⁹ Cfr. AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago - **O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada**. p.3. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf> .

⁶⁰ Relembrando aqui o artigo 21.º n.º al: f).

⁶¹ Art.º 11.º TFUE.

⁶² Como aliás menciona Zoran Sapuric in **The Lisbon Treaty and the Environment**, AICEI Proceedings, 2010, Volume 5, Issue 1. p. 173.

⁶³ Artigo 191.º, n.º 2.

⁶⁴ Artigo 191.º, n.º 3.

organizações internacionais competentes, sendo que os acordos para cooperação da União podem estar sujeitos a acordos entre a mesma e terceiros considerados relevantes para o efeito⁶⁵.

Assim, e embora não se poder afirmar que o Tratado de Lisboa tenha afetado diretamente as políticas públicas ambientais da União, facto é que veio reforçar a base legal legitimadora da sua ação em questões dessa matéria, acabando portanto por impactar as políticas ambientais da União e respetivos Estados-Membros. Ao consagrar novamente o desenvolvimento sustentável, a União reafirma a importância desta questão que deverá ser observada tanto a nível interno, como nas relações que estabeleça com terceiros, contribuindo o presente Tratado para fortalecer a capacidade da UE para cooperar em questões ambientais quer com outros países, quer com organizações internacionais, o que possibilita simultaneamente a implementação de políticas ambientais a nível global e promove uma abordagem coordenada para o desenvolvimento sustentável a nível internacional.

A este propósito é de sublinhar o papel de liderança assumido pela UE na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁶⁶ que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a realizar até ao ano de 2030, sendo que muitos destes tinham como tema central a matéria ambiental⁶⁷. Em concordância com o princípio da subsidiariedade, a UE e os respetivos Estados-Membros têm concretizado a implementação da Agenda 2030 a nível interno naquilo que podem ser consideradas duas vertentes de acordo com André ALFARES RODRIGUES: numa primeira vertente, e numa perspetiva mais imediata, temos *a integração plena dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no quadro político europeu e nas 10 prioridades da atual Comissão Juncker, identificando as principais preocupações em matéria de sustentabilidade, requerendo a avaliação das políticas europeias e dos esforços a prosseguir para se alcançarem os 17 Objetivos. A segunda vertente de trabalho, projeta a visão da UE para o futuro, através da identificação das políticas setoriais após o ano de 2020*⁶⁸.

⁶⁵ Artigo 191.º, n.º 4.

⁶⁶ Resolução da ONU A/RES/70/1.

⁶⁷ E que ora passamos a enumerar: i) Objetivo 3 – saúde e bem estar; ii) Objetivo 6 – água potável e saneamento; iii) Objetivo 7- energia acessível e limpa; iv) Objetivo 11 – cidades e comunidades sustentáveis; v) Objetivo 12 – consumo e produção responsáveis; vi) Objetivo 13 – ação climática; vii) Objetivo 14 – vida marítima; viii) Objetivo 15 – vida terrestre.

⁶⁸ RODRIGUES ALFAR, ANDRÉ – **O Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade na União Europeia.**, op., cit. p.20.

A União Europeia não só demonstrou uma participação ativa na elaboração da Agenda 2030, como concretizou uma relevante política de financiamento e investimento crucial para a política de desenvolvimento europeia no sentido de amenizar as desigualdades de desenvolvimento das diversas regiões. Com efeito, tem-se que a UE e os seus Estados-Membros são em conjunto o *maior doador de ajuda à escala mundial tendo prestado 70,2 mil milhões de EUR de ajuda pública ao desenvolvimento em 2021*⁶⁹. Mais acresce, e conforme a Comunicação da Comissão Europeia de 2016 intitulada “Próximas etapas para um futuro europeu sustentável – Ação europeia para a sustentabilidade”, *a UE renovou o seu compromisso no sentido de consagrar 0,7% do seu Rendimento Nacional Bruto (RNB) à ajuda ao desenvolvimento, agora até 2030 e com uma componente para os países menos desenvolvidos de 0,15-0,20% do RNB*⁷⁰, o que reflete os compromissos assumidos no Programa de Ação de Adis Abeba sobre o financiamento do desenvolvimento⁷¹ e que aliás é parte integrante da Agenda 2030.

Temos assim que o desenvolvimento sustentável tem sido uma matéria prioritária a observar pela UE, que toma uma posição de dianteira no seu cumprimento, sobretudo no que concerne a dimensão ambiental da sustentabilidade. No que respeita à dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, esta tem sido uma matéria de vital relevância a observar pela UE nas últimas décadas, sendo de destacar as questões climáticas que se impõem como um desafio incontornável das presentes e futuras gerações. Neste sentido, são de destacar dois impactantes momentos: o Acordo de Paris e o Pacto Ecológico Europeu.

Primeiramente, temos que o Acordo de Paris enquanto tratado internacional veio revelar-se como imprescindível na luta contra as alterações climáticas, procurando dar uma resposta global a uma realidade igualmente universal. Diz-nos o seu artigo 2.º que o seu objetivo primordial constitui-se como *«reforçar a resposta mundial à ameaça que constituem as alterações climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos*

⁶⁹ Conforme o Comunicado de Imprensa da União Europeia a 18 de julho de 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pt/ip_22_4532/IP_22_4532_EN.pdf e Annual Report to the European Council on EU Development Aid Targets, 18 de junho 2022. p.4. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11303-2022-INIT/en/pdf>. [consultado a 15/04/2024].

⁷⁰ Cfr. Ficha Técnica sobre União Europeia pág. 3 Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.3.1.pdf

⁷¹ Resolução ONU A/RES/69/313. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_313.pdf

*esforços para erradicar a pobreza»⁷², comprometendo-se as partes, para esse efeito, a manter o aumento da temperatura média mundial bem abaixo dos 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e prosseguir os esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais⁷³. Atendendo cada país à sua realidade nacional, o presente acordo vem incentivar a adoção de uma posição ativa neste processo. Diz-nos o acordo que as partes consideradas países desenvolvidos *deveriam continuar a liderança, procurando atingir as metas de redução das emissões em termos absolutos para o conjunto da economia. As partes que são países em desenvolvimento deveriam continuar a intensificar os seus esforços de redução e são incentivadas a alcançar progressivamente as metas de limitação ou redução das emissões para o conjunto da economia, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais*⁷⁴. A UE revela aqui uma vez mais um papel profundamente relevante ao querer assegurar que *o Acordo de Paris permanece o quadro multilateral indispensável para combater as alterações climáticas*⁷⁵, e que aliás tem sido bem conseguido. O mais recente Relatório das Nações Unidas para o Ambiente sobre a lacuna de emissões do ano de 2023⁷⁶ e os dados estatísticos apresentados pela UE⁷⁷ confirmam o decréscimo da emissão de gases efeito estufa nos países da UE, que se encontra numa posição dianteira face aos restantes continentes. Reconhecendo a posição de liderança da UE na luta das alterações climáticas, a Comissão Europeia afirma assim que União irá continuar a promover e a implementar políticas ambiciosas no que concerne ao ambiente, clima e energia a uma escala global⁷⁸, respeitando os objetivos determinados no Acordo de Paris.*

Nesta senda, constituiu-se posteriormente o Pacto Ecológico Europeu para a União e os seus cidadãos que redefiniu o compromisso da Comissão de enfrentar os desafios climáticos e ambientais, tendo como objetivo que UE tenha zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa e em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização

⁷² Art 2.º, n.º 1 . Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=PL)

⁷³ Art 2.º, n.º 1, alínea a). Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=PL)

⁷⁴ Art. 4.º, n.º 4. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=PL)

⁷⁵ RODRIGUES ALFAR, André – **O Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade na União Europeia.**, p.24.

⁷⁶ Relatório das Nações Unidas para o Ambiente sobre a lacuna de emissões do ano de 2023, disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43922/EGR2023.pdf?sequence=3>

⁷⁷ Disponíveis em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231115-1>

⁷⁸ COM (2019) 614 final. Capítulo 3 Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

dos recursos até ao ano de 2050⁷⁹. A determinação e cumprimento deste objetivo revela-se particularmente relevante tendo em consideração o atual risco de desequilíbrio intergeracional em que incorremos com o agravamento das condições climáticas. A estratégia de crescimento que se constitui com o PEE visa precisamente *transformar a UE numa sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva*⁸⁰, recorrendo para tal e *de forma coerente a todos os instrumentos políticos: regulamentação e normalização, investimento e inovação, reformas nacionais, diálogos com parceiros sociais e cooperação internacional*⁸¹, intensificando a comunicação interna e externa à UE.

De modo a implementar os ambiciosos objetivos ambientais e climáticos fixados, o investimento por parte da UE é indubitavelmente significativo, sendo que no que concerne a cooperação internacional e a política de parceria da UE devem continuar a ajudar a canalizar os fundos públicos e privados para a realização da transição. Considerando o PEE que a transição só pode ter êxito se for conduzida de forma equitativa e inclusiva, e atendendo especialmente aos efeitos nocivos das alterações climáticas nos países menos desenvolvidos, a UE e os seus Estados-Membros continuam a ser os principais doadores mundiais de ajuda ao desenvolvimento e representem mais de 40 % do financiamento público mundial para a luta contra as alterações climáticas⁸², ainda que nesta matéria não se constitua dispensável a intervenção do setor privado, que aliás se edifica como essencial para o financiamento da transição ecológica.

Como a necessidade de uma transição socialmente justa deve também refletir-se nas políticas a nível da UE e a nível nacional, a elaboração de políticas ambientais coerentes e eficientes revela-se impreterível. Para este efeito, a Comissão Europeia sublinha a tarefa fundamental desempenhada pelos orçamentos nacionais na transição ecológica⁸³, possibilitadores da criação e implementação de políticas adequadas. Parece-nos portanto pertinente a intenção da Comissão relativa à existência de uma colaboração com os Estados-Membros para *analisar e aferir as práticas de ecologização dos orçamentos*⁸⁴, dado esta

⁷⁹ COM(2019) 640 final Comunicação da Comissão Pacto Ecológico Europeu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem., ponto 2.1.

⁸² Idem., ponto 3.

⁸³ Idem., ponto 2.2.2.

⁸⁴ Idem.

propiciar não só um investimento público certamente mais ajustado e neste sentido funcionando aqui também como preservação das garantias contra riscos relativos à sustentabilidade da dívida, assim como propiciará em certa medida o cumprimento do princípio da boa governação nesta matéria, aludindo aqui à *good governance* ambiental.

2.4. Direito português: os principais contributos para a afirmação da sustentabilidade

Com o atraso relativo do processo de industrialização nacional retardava-se a inadiabilidade das preocupações ambientais, que mesmo motivadas por razões de saúde pública só seriam alvo de legislação portuguesa a partir dos finais da primeira metade do século XX.

Deste modo, e não obstante a relação do ambiente com o ordenamento jurídico português não se constituir propriamente como recente, em matéria legislativa as primeiras normas ambientais datam a década de 30 do século XX, incidindo essencialmente sobre normas de utilização de recursos naturais, que embora relevantes não revelavam finalidades de sustentabilidade ecológica⁸⁵.

Por sua vez com a década de 70 observa-se uma mudança significativa associada à necessidade da preservação ambiental reveladora de uma maior consciência ambiental, sendo aprovada a primeira lei dedicada à conservação da natureza⁸⁶. Esta importante época para mudança de paradigma ambiental via ainda nascer a primeira estrutura do Estado dedicada a questões ambientais em 1971, uma comissão permanente de estudos denominada Comissão Nacional do Ambiente, tendo na sua origem a preparação de Portugal para a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972⁸⁷.

⁸⁵ Cfr. AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago - O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada. p.42. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>

⁸⁶ Falamos aqui da Lei n.º 9/70, de 19 de junho, que atribui ao Governo a incumbência de promover a proteção da Natureza e dos seus recursos em todo o território, de modo especial pela criação de parques nacionais e de outros tipos de reservas.

⁸⁷ Ainda no contexto dos preparativos para a Conferência, a Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa agendava o Simpósio de Praga, na qual Portugal participava com o primeiro documento oficial que apontava os problemas que afetavam o país - a *Monografia Nacional sobre os Problemas Relativos ao Ambiente* – revelador da evolução no pensamento nacional sobre as questões e problemas ambientais. Neste sentido, QUEIRÓS, Margarida. **O ambiente nas políticas públicas em Portugal**. Finisterra, [S. l.], v. 37,

Os progressos de juridicidade ambiental começavam a fazer-se sentir neste período, sendo de destacar os seus dois expoentes máximos: a consagração do direito fundamental ao ambiente e o dever de proteção ambiental na Constituição da República Portuguesa de 1976 e posteriormente a Lei de Bases do Ambiente tanto na sua redação inicial de 1987 como a sua redação atual de 2014, que mudariam o espírito das políticas públicas ambientais até aos tempos atuais e que pela sua relevância passaremos a analisar autonomamente.

2.4.1. O Princípio da Sustentabilidade na Constituição da República Portuguesa

Resultando das *sucessivas sedimentações históricas ao longo do tempo*⁸⁸, o Princípio da Sustentabilidade, constitui-se hoje como um inegável princípio estruturante do Estado Constitucional⁸⁹. Enquanto fruto da consciencialização ambiental que se afirmava na cena internacional, a tutela jurídica do ambiente inscrita na nossa Constituição ocorre brevemente após a Conferência da ONU da qual resultou a Declaração de Estocolmo⁹⁰, materializando a necessidade global do envolvimento dos Estados em matéria de proteção ambiental.

Compreendido na Constituição da República Portuguesa de 1976, este princípio, consagrado de forma expressa ao longo de diversas disposições dos seus vários capítulos, caracteriza-se como um “princípio aberto carecido de concretização conformadora e que não transporta soluções prontas, vivendo de ponderações e de decisões problemáticas”⁹¹, que exige uma contínua interpretação e adaptação atendendo às vicissitudes e desafios emergentes.

A CRP de 1976 veio introduzir um extenso elenco de direitos fundamentais como o direito ao ambiente e qualidade de vida também denominados de *direitos da quarta geração*, representados aqui no artigo 66.º da nossa Lei Fundamental sob a epígrafe “*Ambiente e*

n. 73, 2002. DOI: 10.18055/Finis1607. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1607>

⁸⁸ GOMES CANOTILHO, José Joaquim, MOREIRA, Vital – **Fundamentos da Constituição**. Cfr. p.93

⁸⁹ A este propósito diz o Peter HÄBERLE “*que é tempo de considerar a sustentabilidade como elemento estrutural típico do Estado que hoje designamos Estado Constitucional*” apud GOMES CANOTILHO, José Joaquim - **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**.

⁹⁰ A este propósito aludimos aqui ao que foi dito no ponto 2.2.1. do presente trabalho.

⁹¹ GOMES CANOTILHO, José - **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. Op. cit., p.8.

qualidade de vida”, podendo ser mesmo esta considerada a *norma-matriz de proteção ambiental na CRP*⁹².

Este artigo consagra a positivação do direito ao ambiente, primeiramente enquanto tarefa da própria sociedade, e secundamente do Estado que se encontra incumbido juntamente com os seus cidadãos, de assegurar este direito mediante diferentes medidas e políticas públicas de proteção e responsabilização do ambiente⁹³.

Ao afirmar no seu n.º 1 que «todos têm o direito (...) e o dever de o defender» o legislador efetiva concomitantemente a dimensão garantístico-defensiva e a dimensão jurídico-participativa da juridicidade ambiental, no que concerne *o direito de defesa contra ingerências ou intervenções do Estado e demais poderes públicos, impondo e permitindo aos cidadãos e à sociedade civil o dever de defender os bens e direitos ambientais*⁹⁴, respetivamente. Por sua vez, ao afirmar no seu n.º 2. «*Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado (...)*», estamos perante uma outra dimensão essencial de juridicidade ambiental – a dimensão positivo-prestacional – cumprindo aqui ao Estado *assegurar a organização, procedimento e processos de realização do direito do ambiente*⁹⁵.

A responsabilidade evocada no presente artigo leva-nos a quatro importantes princípios que se constituem como profundamente indissociáveis e que se encontram presentes no n.º 2 deste mesmo artigo: o princípio do desenvolvimento sustentável (art. 66.º n.º 2), o princípio do aproveitamento racional dos recursos (art. 66.º n.º2/b), o princípio da salvaguarda da capacidade de renovação e estabilidade ecológica destes recursos (art. 66.º n.º2/d) e o princípio da solidariedade entre gerações (art.66.º n.º2/d)⁹⁶.

Contrariamente ao que sucedia em termos de legislação até então que apenas se ocupava da preservação ambiental, este artigo constitucional veio introduzir de forma inovadora a preocupação com a *capacidade de renovação e a estabilidade ecológica*, reveladora de dois importantes princípios, entre eles e como vimos supra, o princípio da solidariedade entre gerações. Este princípio e pilar da sustentabilidade compreende-se aqui como um

⁹² MONTEIRO, Ana Lúcia Silva Mello; JAHNEL, Marta Regina. **A evolução da tutela ambiental no direito europeu e sua influência no ordenamento jurídico português.**, p.52.

⁹³ AMADO, Carla Gomes [et al.] - **Tratado do direito do ambiente.**, p. 48.

⁹⁴ GOMES CANOTILHO, José - **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional.** p.12.

⁹⁵ *Idem.*, op.cit., p.12.

⁹⁶ *Idem.*, p.12.

princípio de direito do ambiente correspondente a um dever de manter a integridade ecológica do planeta para a boa sustentação da vida das gerações futuras, atribuindo às gerações presentes um “estatuto de fideicomissos”⁹⁷.

No que ao conteúdo jurídico deste princípio concerne, diz-nos Heloísa OLIVEIRA que este é subdividido em três deveres “(...) todos formulados num juízo comparativo entre a qualidade ambiental de que beneficiou a geração atual e a que está obrigada a manter para a geração futura. O primeiro desses deveres é de conservação da possibilidade de escolha da geração futura quanto à utilização dos recursos naturais, o que implica a garantia da diversidade de recursos naturais, proibindo a sobre-exploração ao ponto de os exaurir. O segundo dever é também de conservação, mas relativo à qualidade ambiental desses mesmos recursos naturais. O terceiro dever é de garantia do acesso futuro não discriminatório a esses recursos”⁹⁸. Com efeito, é possível aqui aferir que o presente princípio constitucionalmente consagrado compreende inegavelmente também o princípio da igualdade, através do qual se deve assegurar que todas as gerações têm acesso aos recursos naturais ao longo do tempo, não devendo a geração presente agir de modo tal que prejudique a sustentabilidade futura destes recursos naturais. Este pensamento remete-nos ainda para outros dois relevantes princípios passíveis de ser articulados com o princípio da solidariedade entre gerações: o princípio da precaução e o princípio da responsabilização. Como bem sublinha GOMES CANOTILHO, o primeiro princípio exigindo a adoção prioritária e antecipada de medidas preventivas, considera-se desde logo como fundamental na proteção dos direitos e interesses das gerações futuras e o segundo princípio igualmente relevante na medida em que implica que os agentes causadores de dano ambientais assumam as consequências das respetivas ações, envolve a imputação de custos e a obrigação de tomar medidas de compensação e recuperação. Tal conduz à consideração antecipada dos efeitos imediatos ou futuros de suas ações ambientalmente relevantes⁹⁹.

Assim, temos pois que o Princípio da Sustentabilidade consagrado nas disposições do presente artigo é aqui configurado concomitantemente enquanto direito e dever fundamental do Estado e dos seus cidadãos (art.º 66.º n.º 1 e n.º 2) e enquanto *princípio vetor e*

⁹⁷ Idem, p.92.

⁹⁸ Ibidem., p.93.

⁹⁹ Ibidem., p.16.

*integrador das políticas públicas*¹⁰⁰ como a política de ordenamento do território, política cultural, política económica e fiscal, política educativa, política regional (art.º 66 n.º 2, alíneas b/c/e/f/g/h)).

Nesta linha de raciocínio acresceu ainda com a primeira revisão constitucional, o artigo 9.º sob a epígrafe “*Tarefas Fundamentais do Estado*”, que na sua alínea d) atribuiria ainda a este último o dever de: «(...) *promover o bem-estar e qualidade de vida do povo (...) bem como a efetivação dos direitos (...) ambientais*” e na sua alínea e) o dever de “(...) *defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território.*». É assim exigido ao Estado um comportamento concretizador deste seu dever, quer estejamos perante a adoção de medidas no âmbito da prevenção ou da reparação.

A terceira revisão constitucional em 1989 prestou um contributo significativo em matéria de legitimidade popular, possibilitando qualquer cidadão de aceder ao procedimento administrativo e ao processo de judicial para promover a defesa dos valores ambientais, explicitado no artigo 52.º, n.º 3, alínea a). Em termos infraconstitucionais, o direito de participação procedimental e de ação popular encontra-se previsto na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, que assegura aos seus titulares¹⁰¹ o acesso a um conjunto de mecanismos¹⁰² que concretizam este direito, desde a fase inicial de planeamento e preparação de decisões, a uma posterior fase de persecução judicial de infrações cometidas em matéria ambiental.

Esta disposição constitucional releva-se assim como particularmente importante, não só se considerarmos que a gestão racional dos recursos naturais é uma questão inevitavelmente pública e comunitária, como por o direito ao ambiente consagrado no já mencionado artigo 66.º enfatizar e concomitantemente exigir uma participação coletiva na

¹⁰⁰ Ibidem., p.7.

¹⁰¹ Consideram-se titulares deste direito, nos termos dos artigos 2.º e 3.º deste diploma: os cidadãos, desde que estejam no gozo dos seus direitos civis e políticos; as associações e as fundações que tenham personalidade jurídica e incluam a defesa do ambiente nas suas atribuições ou objetivos estatutários, e desde que não exerçam qualquer tipo de atividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais; e as autarquias locais, quanto a interesses de que sejam titulares residentes na área da respetiva circunscrição.

¹⁰² São exemplos destes mecanismos a intervenção judicial na apreciação da validade de contratos, nos termos do art.º 40.º, n.º 1, al. b) do CPTA; a impugnação de um ato administrativo, nos termos do art.º 55.º, n.º 1, al. f) do CPTA; a declaração da ilegalidade de normas ou da sua omissão, nos termos dos artigos 73.º, n.º 2 e 77.º, n.º 1 do CPTA; ou mesmo a requisição de intimação para a prestação de informações, consulta de processos, passagem de certidões ou para a proteção de direitos, liberdades e garantias, nos termos dos artigos 104.º e 109.º do CPTA.

preservação dos recursos naturais. É portanto este artigo que efetiva a vertente procedimental de gestão de bens de fruição coletiva do direito ao ambiente¹⁰³. Mas não se pense que aqui se esgota a essencialidade da participação pública. Pelo contrário, acresce que a participação pública nesta matéria vem incrementar a aceitabilidade da decisão pública e promover a responsabilização comunitária, pelo que conforme sublinha Carla AMADO GOMES: “tomar decisões com impacto material, social, temporal, de tal magnitude, prescindindo do momento da consulta pública, é assumir um défice de ponderação radicalmente invalidante da decisão autorizativa”¹⁰⁴.

Prosseguindo no texto constitucional, a parte II da CRP dedicada à organização económica contém na sua primeira parte outros dois artigos relevantes para efeitos de consagração do Princípio da Sustentabilidade, que se revela nesta capítulo quer como um *princípio fundamental da organização económica*¹⁰⁵, quer enquanto princípio configurado como *incumbência prioritária do Estado*. Primeiramente o artigo 80.º com a epígrafe “*Princípios Fundamentais*”, menciona na sua alínea d) a «*Propriedade pública dos recursos naturais*» e secundamente o artigo 81.º intitulado de “*Incumbências prioritárias do Estado*” estabelece algumas prioridades do Estado, revelando uma harmonia e compatibilização entre o crescimento económico e a preservação ambiental, e portanto entre a dimensão económica e social. No que à sustentabilidade concerne diz-nos o presente artigo que incumbe ao Estado: promover o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas, no quadro da estratégia do desenvolvimento sustentável (alínea a)); assegurar a adoção de uma política nacional de energia com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo, neste domínio, a cooperação internacional (alínea m)) e por fim; assegurar a adoção de uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos (alínea n)).

Em última análise, cumpre ainda fazer menção ao artigo 165.º a respeito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. Embora este artigo não esteja diretamente relacionado com o princípio da sustentabilidade constitui-se como relevante ao prever como competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre as «*Bases do sistema de proteção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património*

¹⁰³ GOMES, Carla Amado. **Participação pública e defesa do ambiente: Um silêncio crescentemente ensurdecido-monólogo com jurisprudência em fundo**, p. 48.

¹⁰⁴ Ibidem. p.48.

¹⁰⁵ GOMES CANOTILHO, José - **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. p.7.

cultural» (n.º1 alínea g)) fazendo assim referência à Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 19/2014, de 14 de abril), lei esta que não só define as bases da política de ambiente como concretiza os princípios e direitos previstos na Lei Fundamental e que agora analisamos brevemente.

2.4.2. A Lei das Bases do Ambiente

Onze anos depois da inscrição do ambiente no texto constitucional surge no ordenamento jurídico português um importante instrumento preponderante para a instauração de políticas públicas ambientais em Portugal: A Lei das Bases do Ambiente de 1987. Temporalmente este diploma vê a sua criação após a elaboração do Ato Único Europeu em 1987 que instituiu nos países membros da então CEE a primeira política ambiental comum, visando preservar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana e garantir a utilização dos recursos naturais¹⁰⁶. A política ambiental portuguesa passava a ver-se assim perante uma realidade mais exigente, não se bastando da legislação e medidas consagradas até à data. Constituíam-se como impreterível ir mais longe.

A LBA de 1987 foi fundamental processo de transposição de diretivas comunitárias no âmbito de direito ambiental, acelerando a institucionalização de políticas públicas ambientais no nosso ordenamento jurídico. Sendo considerada por João PEREIRA REIS como um texto marcante “pelas portas que teve a coragem de abrir, pelos princípios gerais que soube consagrar e pela chamada de atenção que fez para as grandes questões que hoje se colocam no domínio do direito do ambiente”¹⁰⁷, esta lei, em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 66.º da nossa CRP, apresentava de forma inovadora o conceito de ambiente, tornando-o muitíssimo vasto. A sua amplitude conceptual foi duramente criticada na

¹⁰⁶ Embora a elaboração do Ato Único Europeu marque o início de uma nova fase em matéria de proteção ambiental, já era possível constatar alguma abertura nesta matéria a partir da década anterior com o “Programa de ação das Comunidades Europeias em matéria de Ambiente”, aprovado pelo Conselho a 22 de novembro de 1973, constituindo assim o primeiro programa de ação nesta matéria. Contudo, e não obstante a relevância deste programa, facto é esta abertura inicial à matéria ambiental era manifestamente insuficiente, sendo que os Tratados não permitiam medidas de proteção do ambiente que tivesse algum efeito sobre o mercado comum, deixando de *harmonizar importantes domínios de proteção do ambiente*. Cfr. ARA-GÃO, Alexandra - **Direito comunitário do ambiente.**, p. 10-11.

¹⁰⁷ Apud Amado Gomes, Carla - **The (green) heart of the matter: a vertente procedimental da Tutela do Ambiente e a revisão da Lei de Bases do Ambiente**, p.274.

época¹⁰⁸, tendo sido mais tarde revogada¹⁰⁹. Não obstante a sua revogação, a intenção que subjazia à sua elaboração contribuiu fortemente para que nos finais da década de 80 o ambiente se tornasse “institucional e socialmente respeitável” em Portugal¹¹⁰.

Procurando uma aproximação mais correta e concreta do conceito de ambiente, surge a LBA atual de 2014, que delimitou de forma bem-sucedida o ambiente enquanto bem jurídico digno de tutela¹¹¹. Entende-se que esta delimitação no sentido de o conceito de ambiente corresponder aos componentes ambientais naturais se apresenta como mais coerente dada a leitura que se faz dos artigos constitucionais mencionados supra, passando a existir uma maior harmonização entre as diferentes fontes normativas que vinculam no nosso ordenamento jurídico. A LBA enquanto fonte de proteção do direito ao ambiente salienta, a nosso ver, uma particularidade muito mais relevante do que a sua mera delimitação conceptual, embora esta última seja de suma importância. De facto, a inovação deste instrumento legal reside, para nós, e entre várias outras contribuições, na preocupação com a responsabilidade *intra e intergeracional* associadas à ideia de *equilíbrio e sustentabilidade* logo no seu artigo 3.º, enquanto um dos princípios materiais de ambiente¹¹², profundamente influenciador do desenho das políticas públicas ambientais.

¹⁰⁸ Diogo Freitas do Amaral foi um dos seus duros críticos *que sem embargo a considerar uma lei importante, lhe teceu severas numa apreciação preliminar que dela fez, em 19924 de entre as quais, a da indefinição do objecto “ambiente”*. Cfr. *Ibidem*. p.274.

¹⁰⁹ A primeira LBA de 1987, hoje revogada, incluía uma noção de ambiente bastante discutível por diferentes motivos. Primeiramente porque definia “ambiente” de modo exclusivamente biológico [“ambiente é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos fatores económicos, sociais e culturais com efeito direto ou indireto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem” – alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 11/87] e secundamente porque acrescia, aos componentes ambientais naturais (descritos no artigo 6.º), os componentes ambientais humanos (artigo 17.º), entre os quais incluía a poluição.

¹¹⁰ Expressão de Melo e Pimenta a que faz referência QUEIRÓS, Margarida. **O ambiente nas políticas públicas em Portugal**. Finisterra, [S. l.], v. 37, n. 73, 2002. DOI: 10.18055/Finis1607. Op. cit. p.43. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1607>.

¹¹¹ A LBA atual de 2014 restringe os componentes ambientais aos naturais, no seu artigo 10.º. Entendem-se por componentes ambientais naturais: a água (marítima e outras), o ar, a fauna e a flora, o solo e o subsolo, e a paisagem. No artigo 11.º enunciam-se alguns componentes associados a comportamentos humanos, que surgem como resultado da interação entre as pessoas e o ambiente, mas destacados do objeto deste (alterações climáticas, resíduos, ruído e riscos tecnológicos).

¹¹² LBA, art. 3.º al: a): “...obriga à satisfação das necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras, para o que concorrem: a preservação de recursos naturais e herança cultural, a capacidade de produção dos ecossistemas a longo prazo, o ordenamento racional e equilibrado do território com vista ao combate às assimetrias regionais, a promoção da coesão territorial, a produção e o consumo sustentáveis de energia, a salvaguarda da biodiversidade, do equilíbrio biológico, do clima e da estabilidade geológica, harmonizando a vida humana e o ambiente”. Art. 3.º, al: b): b) **Da responsabilidade intra e intergeracional, que obriga à utilização e ao aproveitamento dos recursos naturais e humanos de uma forma racional e equilibrada**, a fim de garantir a sua preservação para a presente e futuras gerações”.

O princípio do equilíbrio intergeracional enquanto manifestação do princípio da solidariedade entre gerações assenta na base de criação de deveres - entre os quais a utilização consciente do meio ambiente - formulados num juízo comparativo entre a qualidade ambiental de que beneficiou a geração atual e a que está obrigada a manter para a geração futura¹¹³. A consciencialização da finitude dos recursos naturais obriga assim a adoção de políticas públicas ambientalmente sustentáveis, políticas essas que se visam alcançar o equilíbrio intergeracional e para o qual o fator temporal é determinante. Nesta linha de raciocínio e para Heloísa OLIVEIRA este princípio consagra-se específico pela “imposição da consideração do fator tempo na regulação ambiental, e a densificação do princípio da igualdade nesse contexto temporal da proteção ambiental”¹¹⁴.

Há que considerar que os efeitos das ações desempenhadas pelo sujeito adstrito ao cumprimento do dever de proteção ambiental não têm o seu início e término num certo momento temporal imediato. Na maioria dos casos, os impactos ambientais não se manifestam prontamente, tornando-se visíveis apenas com o passar dos anos, o que pode dificultar a avaliação adequada dos recursos naturais. Constituindo-se a boa utilização de recursos como necessária de modo a assegurar que todas as gerações lhes têm acesso, à luz do princípio da igualdade cumpre à geração atual não exaurir os recursos mediante uma utilização despropositada dos mesmos, de modo a “garantir que as gerações futuras podem continuar a usufruir dos mesmos recursos naturais de que aquelas beneficiaram”¹¹⁵.

A propósito do próprio conceito de *geração* diz-nos Miguel PRATA ROQUE que este não é unívoco, propondo a seguinte classificação:

“Familiar – quando assente nas gerações sucessivas de bisavós, avós, filhos, netos e bisnetos; Social – quando assente na homogeneidade de determinados grupos de indivíduos; e Cronológico – quando abrange indivíduos nascidos em determinado intervalo de tempo¹¹⁶. Já no que à conexão relacional entre as diversas gerações concerne, sugere ainda a distinção entre: Equilíbrio Pretérito – quando diga

¹¹³ A este propósito surge importante relembrar o que dissemos no ponto a propósito do Relatório Our Common Future da Comissão Mundial Sobre Ambiente e Desenvolvimento que a sustentabilidade se constitui como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas próprias necessidades”.

¹¹⁴ AMADO, Carla Gomes [et al.] - **Tratado do direito do ambiente**, p. 92.

¹¹⁵ PRATA ROQUE, Miguel – **Tratado de Governação Pública Volume I – Princípios Gerais e Governação**, op. cit., p.59.

¹¹⁶ Idem., op. cit. p.59.

respeito à relação entre as gerações antepassadas e uma geração contemporânea a um certo período histórico; Equilíbrio Contemporâneo – quando analise a relação entre gerações coexistentes em determinado período histórico, sendo volátil e flexível a definição das fronteiras entre elas; e por fim o equilíbrio futuro – que já assenta numa relação entre as gerações já nascidas e as gerações vindouras.”¹¹⁷.

A mensuração do *equilíbrio* entre *gerações coexistentes* é significativamente facilitada pela capacidade de cada grupo geracional contribuir para a formação da vontade democrática, o que torna o processo de decisão política referente a esse *equilíbrio contemporâneo* mais justo e eficaz. Edifica-se como maior desafio a delimitação do equilíbrio entre gerações atuais e gerações futuras, nomeadamente pela incerteza quanto aos sujeitos cujos direitos estão a ser alvo de tutela, e que pela sua inexistência não podem ser representados por potenciais procuradores¹¹⁸. Claro é que há também que ter em consideração que a disponibilidade dos recursos naturais não é uma realidade estanque e que muitas vezes pelas vicissitudes históricas podem sofrer alterações, afetando assim o tão desejado equilíbrio.

Perante esta realidade, temos que a adoção de políticas públicas ambientalmente sustentáveis são necessárias ao alcance de um *equilíbrio intra e intergeracional*¹¹⁹. Em concordância com o *princípio do equilíbrio intergeracional*, deve a boa governação assegurar medidas que propiciem a boa gestão dos recursos públicos e que se oponham à sua oneração excessiva, de modo a não afetar geração alguma neste âmbito. Para tal deve recorrer aos instrumentos de política ambiental e informação ambiental, de planeamento económico e financeiro, de avaliação ambiental, de autorização ou licenciamento ambiental, de melhoria contínua do desempenho ambiental e de controlo, fiscalização e inspeção, que visam prevenir, reduzir e, na medida do possível, eliminar os impactos ambientais negativos (artigo 14.º, n.º1 LBA).

Mas tenha-se também presente que embora se constitua como um dever não promover quaisquer contrastes ou assimetrias entre gerações ou categorias geracionais para efeitos do *princípio equilíbrio intergeracional*, não existe um *dever de agir concreto para os*

¹¹⁷ Ibidem., op. cit. p.59.

¹¹⁸ A este propósito Miguel PRATA ROQUE questiona se estaremos mesmo a incorrer numa ficcional atribuição de direitos sem sujeitos na medida em que respetivos beneficiários não só não nasceram como não podem ser democraticamente representados por potenciais procuradores.

¹¹⁹ Aliás é essa a vontade de variados instrumentos de Direito Internacional como a Declaração de Estocolmo Sobre o Meio Ambiente analisada no ponto 2.2.1.

*poderes públicos*¹²⁰. Como doutamente aponta Miguel PRATA ROQUE tal corresponderia “a uma rigidificação desnecessária e excessiva do âmbito de livre decisão administrativa do Governo, através da previsão de um dever jurídico que poderia revelar-se desadequado a determinada conjuntura histórica”¹²¹, ilustrando o autor a título exemplificativo com o que sucederia com a inscrição de um limite quantificado de défice orçamental no texto constitucional¹²².

A par da enumeração dos restantes princípios materiais de ambiente do artigo 3.º (princípio do desenvolvimento sustentável; princípio da prevenção e da precaução; princípio do poluidor-pagador; princípio do utilizador-pagador; princípio da responsabilidade; e princípio da recuperação) também previstos na CRP, este diploma enumera ainda os princípios materiais aos quais as próprias políticas públicas ambientais se devem subordinar. A LBA confere destaque no artigo 4.º alínea a) para o princípio da “*transversalidade e da integração, que obrigam à integração das exigências de proteção do ambiente na definição e execução das demais políticas globais e sectoriais, de modo a promover o desenvolvimento sustentável*”. Este princípio revela a necessidade da integração entre as exigências em matéria de proteção do ambiente com as demais políticas comunitárias¹²³ (tal como consta do artigo 11.º do TFUE). Sublinha Maria Alexandra ARAGÃO que a principal consequência da consagração deste “dever de integração das considerações ambientais na definição e aplicação das demais políticas é tornar imperativa a aplicação dos princípios fundamentais do Direito do Ambiente Comunitário”¹²⁴. Ainda o artigo 13.º dispõe concreta e especificamente sobre este princípio, impondo a observação da política de ambiente perante todos os setores da vida económica, social e cultural, devendo ser articulado e integrado nas demais políticas setoriais. Esta disposição vai ao encontro do que está constitucionalmente consagrado no artigo 66.º, n.º 2, alínea f) e que nos diz que o direito ao ambiente é assegurado no quadro de um desenvolvimento sustentável quando é promovida a integração dos objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito setorial.

¹²⁰ Observação feita por Miguel Prata Roque. PRATA ROQUE, Miguel - **Tratado de Governação Pública Volume I – Princípios Gerais e Governação**, p.61.

¹²¹ Idem., op. cit., p. 61

¹²² Haveria uma subversão de poderes constitucionalmente consagrados, nomeadamente dos “(..) Tribunais que passariam a controlar as decisões políticas e administrativas e não apenas as normas jurídicas (cfr. Artigo 277.º, n.º 1, da CRP) – já que a verificação de um défice superior ao estimado na Lei do Orçamento só ocorreria após a execução orçamental.”. Ibidem., op. cit., p.61.

¹²³ MONTEIRO, Ana Lúcia Silva Mello; JAHNEL, Marta Regina. **A evolução da tutela ambiental no direito europeu e sua influência no ordenamento jurídico português.**, p. 58.

¹²⁴ ARAGÃO, Alexandra - **Direito comunitário do ambiente.**, op. cit., p.23.

Para além do mais, sabemos também por força do artigo 8.º da CRP que as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, não sendo uma surpresa que o nosso direito ambiental seja em grande parte um subproduto do Direito do Ambiente da União Europeia.

Portanto, respeitando ainda o princípio da integração e da transversalidade, diz-nos a LBA no seu artigo 12.º que a execução da política de ambiente deve na sua legislação específica a cada domínio ambiental¹²⁵ observar as políticas europeias e internacionais aplicáveis, com vista à definição de objetivos e à aplicação de medidas específicas. Mais acresce, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, que atendendo a natureza e o carácter global das questões ambientais, os instrumentos da política de ambiente são desenvolvidos e aplicados de forma integrada com as demais políticas nacionais, regionais, locais ou sectoriais, com vista à prossecução dos objetivos nacionais e dos compromissos internacionais assumidos por Portugal¹²⁶.

A expressa enunciação deste princípio quer na LBA, quer no nosso texto constitucional revela uma transposição bem sucedida deste princípio para o nosso ordenamento jurídico e que se demonstra essencial para a adoção de políticas públicas verdadeiramente adequadas e sustentáveis.

2.4.3. Sustentabilidade: um Princípio, um objetivo, uma força motriz.

De um ponto de vista histórico, as décadas de 70 e 80 assinalavam assim o início de um novo período para as políticas públicas ambientais portuguesas, marcado quer pela entrada de Portugal no ano de 1986 na CEE¹²⁷ que desde cedo tomou uma posição firme

¹²⁵ Enumerados no art 10.º da LBA.

¹²⁶ A este propósito é sabido que o Ministério do Ambiente e Ação Climática tem uma longa tradição de cooperação, em especial com os países de língua portuguesa, com resultados concretos em diversas áreas, como mitigação e adaptação às alterações climáticas, sistemas de água e saneamento, gestão de recursos hídricos, conservação da natureza ou gestão de resíduos. A título exemplificativo poderíamos mencionar aqui Portugal como um foi um dos 193 países a adotar a Agenda 2030 e os seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no ano de 2015, ano esse em que assinou ainda o Acordo de Paris, com compromissos claros para o esforço conjunto na redução das emissões de gases de efeito estufa.

¹²⁷ Neste sentido relembramos a data histórica de 11 de junho do ano de 1985, em que o Conselho das Comunidades Europeias decidiu formalmente aceitar o pedido de Portugal às três comunidades e a data de 12 de junho, em que o Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias era solenemente assinado no claustro do Mosteiro dos Jerónimos, em Lisboa. Assim, na data de 12 de junho de 1985 procedeu-se à assinatura do Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias (CEE, CECA e Euratom) com efeito a partir de 1 de janeiro de 1986, que constituía o terceiro alargamento das comunidades europeias.

quanto ao ambiente, quer pela consciência ambiental que se afirmava internacionalmente motivada pela ONU, da qual Portugal se constituía como país membro desde 1956. Assim, e não obstante o nosso Direito do Ambiente apresentar até ao início deste período verdadeiramente transformador algumas - embora pequenas - contribuições, a verdade é que com a transposição de normas e objetivos eurocomunitários e internacionais que este cresce consideravelmente e se solidifica, constituindo-se na sua maioria como um sub-produto do Direito União Europeia¹²⁸ e do Direito Internacional do Ambiente¹²⁹.

A relevância da sustentabilidade ambiental no nosso ordenamento jurídico encontra-se portanto intimamente relacionada com a ascensão do Direito do Ambiente, no qual tem ganho crescente destaque associado maioritariamente a objetivos ambientais no plano eurocomunitário e internacional, conforme vimos nos pontos 1.2. e 1.3. deste trabalho. É de notar, no entanto, que embora se constitua a sustentabilidade como um objetivo e um fim em si mesma, vai mais além sendo um princípio constitucionalmente compreendido. A este respeito há que destacar as palavras de GOMES CANOTILHO, que até para os mais resistentes em relação à sua juridicidade, não deixa dúvidas sobre a consagração deste princípio, por força da aplicabilidade direta das normas comunitárias. Neste sentido, o autor clarifica:

“ (...) densificado directamente através de princípios directamente vinculativos dos Estados-Membros e mediatemente operativo no âmbito das políticas ambientais dos mesmos Estados (Tratado de Maastricht, art. 2.º; Tratado de Amesterdão, preâmbulo, art. 2.º, 6.º e 177.º; Carta dos Direitos Fundamentais, art. 37.º, inserida no Tratado de Lisboa (art. 6.º); Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia segundo o Tratado de Lisboa, art. 191.º)”¹³⁰.

Composto de outros necessários princípios corolários constitucionalmente previstos – o princípio do desenvolvimento sustentável; o princípio do aproveitamento racional dos

¹²⁸ AMADO GOMES, Carla [et al.] - **Tratado de Direito do Ambiente. Volume I**, p.41.

¹²⁹ Como bem nos diz Jorge SILVA SAMPAIO a propósito do papel do Direito Internacional Ambiental, este procura tanto prover a tutela do meio ambiente diretamente por meio de tratados internacionais, como procura provê-la indiretamente, pela inspiração de leis internas, padrões ambientais e de princípios do Direito Ambiental. Cfr. SILVA SAMPAIO, Jorge - **Do Direito Internacional do Ambiente À Responsabilidade Ambiental e Seus Meios De Efectivação No Âmbito Do Direito Internacional.**, p 6. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/do_direito_internacional_do_ambiente_a_responsabilidade_ambiental_e_seus_meios_de_efectivacao_no_ambito_do_direito_internacional.pdf

¹³⁰ GOMES CANOTILHO, José - **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional.** Cfr. p.10.

recursos; o princípio da salvaguarda da capacidade de renovação e estabilidade ecológica e o princípio da solidariedade entre gerações – o princípio da sustentabilidade constitui-se como *princípio estruturante do Direito Constitucional*¹³¹, lado a lado com outros importantes princípios, como são caso o princípio da democracia, o princípio da separação de poderes, o princípio da igualdade ou o princípio da juridicidade.

A sua aferição enquanto princípio geral de Direito constitui então um “parâmetro válido de controlo da governação pública”¹³², sendo que as decisões governativas, políticas ou legislativas devem encontrar-se em concordância. Afastando a ideia de que a sustentabilidade seria um mero exercício de aferição técnica *ex ante* orientador da decisão pública desprovido de juridicidade¹³³, a sua compreensão é hoje um pressuposto essencial para o bom exercício da *decisão governativa*, devendo traduzir-se na adoção de políticas públicas e medidas concretas e direcionadas. Para tal deve recorrer sim a conhecimentos técnicos de modo a apurar e avaliar o impacto das medidas elaboradas, nunca descurando da juridicidade do princípio da sustentabilidade.

Mais que um princípio e concomitantemente um objetivo, pela relevância global que a sustentabilidade apresenta é também uma força motriz no que concerne ao desenho de políticas públicas. Pelos crescentes desafios ambientais que os Estados atualmente enfrentam constitui-se como impreterível ter na sustentabilidade também uma motivação para a sua atuação. Mediante a colocação da sustentabilidade no centro de atuação e decisão estadual estaremos mais perto de alcançar um Estado Sustentável.

3. Decisões governativas verdadeiramente sustentáveis? - O que nos dizem as opções das últimas décadas

No que concerne a decisão governativa sustentável em matéria ambiental, longo tem sido o processo com significativos avanços e alguns recuos ao longo das últimas décadas que têm ditado o sucesso das políticas públicas ambientais portuguesas.

De um ponto de vista histórico é a partir de 1985 que se observamos uma fase de transformação na economia portuguesa, devida por um lado pela já referida adesão ao espaço

¹³¹ Idem.

¹³² Cfr. PRATA ROQUE, Miguel – *Tratado de Governação Pública Volume I – Princípios Gerais e Governação.*, op. cit., p.58.

¹³³ Idem.

comunitário em 1986 e respetiva linha de financiamento aos países membros, como por outro, pela estabilidade governativa desde 1987¹³⁴. Este contexto seria crucial para a definição das linhas programáticas de atuação ambiental nacional e para o desenvolvimento de políticas públicas ambientais que sucederiam ao longo da décadas seguintes.

Designado por *ciclo virtuoso*¹³⁵ o período entre 1983 até 1997 assistiu a uma evolução legislativa em termos ambientais comprovada por inúmeros contributos como são exemplo as revisões constitucionais que crescentemente edificavam normas sobre os direitos e deveres ambientais; a LBA de 1987 que concretizava a necessidade de proteção ambiental; e a criação da Lei das Associações de Defesa do Ambiente¹³⁶ no mesmo ano enquanto marco no processo de institucionalização da política de ambiente, dado as associações de defesa do ambiente se constituírem como “a forma mais explícita da sociedade mostrar o estímulo coletivo na procura da qualidade ambiental”¹³⁷.

Potenciado pela *internacionalização do discurso ambiental*¹³⁸ assistiu-se ainda a uma criação de ministérios do ambiente em todos os países desenvolvidos, verificando-se em Portugal no ano de 1990 a promoção da então Secretaria de Estado do Ambiente a Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, refletindo a importância que o ambiente passa a ter a nível político. Neste mesmo ano, consolida-se a transposição de diretivas europeias no direito interno, e algumas medidas, que há anos estavam no plano das intenções, são finalmente implementadas. Publicam-se os primeiros diplomas relativos à qualidade das águas (Decreto-Lei n.º 74/90, de 7 de Março), do ar (Decreto-Lei n.º 352/90, de 9 de Novembro) ou sobre avaliação de impacto ambiental (Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho), que veio tornar obrigatórios os estudos de impacto ambiental¹³⁹.

Já havendo uma definição de desenvolvimento sustentável desde 1983 com a publicação do relatório “O Nosso Futuro Comum” pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, a solução para os desafios ambientais encontrados passava a estar ligada à ideia de sustentabilidade, sendo mesmo criado em Portugal o Conselho Nacional do

¹³⁴ Falamos aqui do XI Governo Constitucional de Portugal (17/08/1987 a 31/10/1991).

¹³⁵ SIMÃO, João - **Sustentabilidade e desenvolvimento: conceitos e políticas emergentes: roteiro de estudo 2017/18.**, p.4.

¹³⁶ Lei n.º 10/87, de 4 de abril.

¹³⁷ Op.cit QUEIRÓS, Margarida - **O ambiente nas políticas públicas em Portugal.**, p.43. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1607>.

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Cfr. TAVARES, Bruno Ribeiro - **O ambiente e as políticas ambientais em Portugal: contributos para uma abordagem histórica.**

Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável¹⁴⁰ no ano de 1997, um contributo dado também pela Declaração do Rio que incentivava a criação destas entidades¹⁴¹. Observou-se assim neste período um crescimento exponencial em matéria de ambiente e sustentabilidade, havendo um verdadeiro esforço e consciência dos países internacionalmente para agir sobre as questões ambientais, respeitando o princípio de desenvolvimento sustentável.

Com a transição para o presente século maiores desafios se colocaram. O período entre 1997-2006 denominado por *o impasse*¹⁴² na ordem internacional, no qual não obstante os contributos prestados pelas Nações Unidas ficaria “marcado declínio das políticas de desenvolvimento sustentável, que se pode ficar a dever a receios e o centrar de atenções no terrorismo e na globalização económica”¹⁴³. Em Portugal continuava a assistir-se à prossecução de matéria e objetivos de desenvolvimento sustentável, procurando inclusive traçar-se uma estratégia para a construção de indicadores de desenvolvimento sustentável no âmbito da Direção Geral do Ambiente. Não obstante as dificuldades vividas por falta de apoio financeiro a projetos de associações com finalidades ambientais¹⁴⁴ ou pelos valores desanimadores constatados pelos estudos preparatórios do Programa Nacional para as Alterações Climáticas que revelavam as emissões de gases com efeito estufa acima do permitido pelo Protocolo de Quioto¹⁴⁵, persistia-se no processo de alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável, embora não logrando o sucesso esperado.

Com efeito, não obstante os vários esforços implementados neste período estes não se constituíam como suficientes, resultando num conjunto variado de advertências por parte da União Europeia que tinham como base o incumprimento na transposição e implementação das diretivas da UE, ao abrigo do artigo 258.º do TFUE¹⁴⁶. O Tribunal de Justiça da União Europeia chegou mesmo a considerar Portugal como culpado, não tendo cumprido

¹⁴⁰ Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto.

¹⁴¹ Neste sentido, vejamos o seu artigo 10.º: «as questões ambientais são melhor tratadas com a participação de todos os cidadãos interessados, ao nível apropriado. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações».

¹⁴² Cfr. SIMÃO, João - **Sustentabilidade e desenvolvimento: conceitos e políticas emergentes: roteiro de estudo 2017/18**. p.5.

¹⁴³ Cfr. Idem.

¹⁴⁴ Cfr. TAVARES, Bruno Ribeiro - **O ambiente e as políticas ambientais em Portugal: contributos para uma abordagem histórica**. p.46.

¹⁴⁵ Os estudos preparatórios do Programa Nacional para as Alterações Climáticas, demonstraram que as emissões de gases com efeito de estufa cresceram muito acima dos 27% permitidos pelo Protocolo de Quioto, atingindo 40% em 2005.

¹⁴⁶ Cfr. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=pt

as suas obrigações nos termos da Diretiva de Tratamento de Águas Residuais Urbanas em 2005, voltando no ano seguinte a condenar Portugal, destacando a falta de conformidade em várias aglomerações urbanas com as exigências da Diretiva de Tratamento de Águas Residuais Urbanas. Esta decisão resulta em multas e pressiona Portugal a intensificar os esforços para cumprir as diretivas ambientais da UE.

O período *tendencialmente ascendente* considerado entre 2006-2011¹⁴⁷ avistou algum esforço na execução de políticas de ambiente, nomeadamente em matéria de combate às alterações climáticas revendo-se para esse efeito o Plano Nacional para as Alterações Climáticas de 2004 no ano de 2006¹⁴⁸, procurando mensurar o esforço necessário para reduzir as emissões a fim de cumprir os compromissos assumidos por Portugal, identificando as responsabilidades de cada setor e apresentando um conjunto de políticas, medidas e instrumentos que permitam uma intervenção coordenada visando a mitigação das emissões¹⁴⁹. Acresce ainda que as Revisões do Desempenho Ambiental da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico do ano 2011 revelavam Portugal simultaneamente como um dos países que mais beneficiava dos fundos da União Europeia e que melhor os geria, incluindo no âmbito dos projetos ambientais, sendo de destacar o investimento feito nas tecnologias limpas e nos meios de energias renováveis¹⁵⁰. Não é portanto de surpreender que no ano seguinte, a análise da totalidade de emissões de GEE por habitante no ano de 2012 revelava que Portugal apresentava uma das mais baixas capitações entre os países da UE-28, ocupando o 6.º lugar mais baixo. Portugal encontrava-se assim em linha de cumprimento com os objetivos traçados para o período 2008-2012, em termos de limitação de emissões de GEE estabelecida no âmbito do Protocolo de Quioto¹⁵¹.

A última década tem sido especialmente desafiante no que concerne à boa implementação das políticas públicas ambientais em Portugal, que para além das crescentes preocupações

¹⁴⁷ TAVARES, Bruno Ribeiro. **O ambiente e as políticas ambientais em Portugal: contributos para uma abordagem histórica**. p.48.

¹⁴⁸ Resolução Conselho Ministros n.º 104/2006, de 23 de Agosto

¹⁴⁹ Falamos aqui de medidas como públicas de investimento e incentivos para sectores como o dos transportes (por exemplo: incentivo fiscal ao abate de veículos com mais de dez anos - os mais poluidores – Decreto-lei n.º 33/2007; incentivos fiscais à utilização de biocombustíveis; proposta de tributação das emissões de carbono (vide, por exemplo, o novo regime do imposto automóvel, em que são privilegiados os veículos menos poluentes e penalizados os mais poluentes, havendo redução fiscal para os veículos com níveis de emissão de gases reduzidos);

¹⁵⁰ Informação disponível em: <https://www.cbd.int/financial/doc/portugal-performance-oecd2011.pdf> p.8.

¹⁵¹ Relatório do estado do ambiente. p.37. <https://sniambgeoviewer.apambiente.pt/GeoDocs/geoportal-docs/REA/rea2014.pdf>

ambientais e compromissos assumidos, encontrou-se ainda no centro de constantes advertências da UE.

Previamente ao contexto pandémico de 2019, os esforços governativos em matéria ambiental continuavam a procurar satisfazer as necessidades das várias áreas de impacto ambiental: a energia e o clima; os transportes; o ar e o ruído; a água; o solo e a diversidade; os resíduos e os riscos ambientais, verificando-se um aumento progressivo da despesa pública para o ambiente¹⁵². Para além das medidas de ordem prática, assistiu-se a uma aposta evidente na educação e sensibilização para a gestão ambiental racional e sustentável do país, sendo aprovada pelo Governo a 1ª Estratégia Nacional para a Educação Ambiental no ano de 2017, cujo o objetivo seria projetar uma sociedade mais consciente, inovadora, inclusiva e empreendedora, incentivando o debate público sobre os valores associados ao Desenvolvimento Sustentável.

Não obstante o progressivo esforço do Estado para adotar e fazer cumprir medidas necessárias à proteção ambiental, Portugal encontrou-se no ano de 2019 uma vez mais perante uma situação de incumprimento do artigo 258.º do TFUE¹⁵³. No seu acórdão de 5 de setembro de 2019¹⁵⁴, decidiu o Tribunal de Justiça que Portugal não respeitava o exigido pela Diretiva Habitats (Diretiva 92/43/CEE) ao não ter designado 61 sítios de importância comunitária como zonas especiais de conservação, declarando ainda que Portugal não havia adotado as medidas de conservação necessárias para esses sítios. A Diretiva em causa é compreendida como um elemento fundamental da legislação europeia em matéria de proteção da biodiversidade e ecossistemas, estando em conformidade com a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030¹⁵⁵. A Diretiva Habitats estabelece a rede Natura 2000, uma rede de zonas protegidas a nível europeu, sendo que deve cada Estado-Membro identificar e propor os sítios importantes para a conservação das espécies e dos habitats que vivem no seu território, dispondo de um prazo máximo de 6 anos para o fazer e introduzir

¹⁵² Com efeito no ano de 2016 encontramos um aumento da despesa pública para o ambiente em relação ao ano anterior, havendo uma taxa de variação de 15,3%; no ano de 2017 voltamos a observar um aumento neste sentido, com uma taxa de variação de 6,0%; em 2018 uma taxa de 64,1%; no ano de 2019 um novo aumento sucede com uma taxa de variação de 15,2% em relação ao ano anterior. Dados obtidos com consulta da Conta Geral do Estado. Disponível em: https://online.dgo.gov.pt/DadosCidadao/Orçamento_CG.Entrada.aspx

¹⁵³ INFR (2019)2148 de 25/07/2019

¹⁵⁴ Acórdão de 5 de setembro de 2019, EU:C:2019:669. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=217500&doclang=PT>

¹⁵⁵ COM(2020) 380 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>

os objetivos de conservação e medidas necessárias para manter ou restabelecer as espécies e os habitats presentes no local num estado de conservação favorável. A Comissão visa a adoção desses sítios como sítios de importância comunitária – os SIC.

Uma auditoria do Tribunal de Contas no ano de 2022 revelou que embora Portugal disponha de áreas protegidas que concretizam algumas das políticas públicas relativas à conservação da natureza e da biodiversidade, “a informação sobre o estado de conservação dos habitats é frágil e não está definido e implementado um sistema para monitorização da biodiversidade com indicadores para avaliar o grau de concretização das políticas de conservação da natureza e da biodiversidade”¹⁵⁶.

Em cumprimento ao acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, Portugal procedeu à designação formal dos 61 sítios como zonas especiais de conservação por meio da adoção de um decreto específico¹⁵⁷. No entanto, essa designação foi considerada insuficiente para o pleno cumprimento do acórdão, uma vez que Portugal também necessita estabelecer objetivos e medidas concretas de conservação. Consequentemente, a Comissão decidiu remeter novamente o caso ao Tribunal de Justiça da União Europeia, instaurando uma segunda ação no presente ano de 2024. Esta ação pode culminar na aplicação de sanções pecuniárias pelo período decorrido desde a data do primeiro acórdão até a efetiva conformidade com as exigências estabelecidas.

Embora seja de louvar a evolução do ambiente e da sustentabilidade nas políticas públicas portuguesas ao longo das últimas décadas, verdade é que ainda há um longo percurso a ser feito. Se observarmos este caso no qual Portugal não conseguiu cumprir o acórdão do TJUE na íntegra muito conseguimos compreender sobre as políticas públicas ambientais portuguesas.

Desde logo, há que compreender que a implementação das políticas públicas ambientais apresenta algumas dificuldades, relevando-se em alguns casos como fragmentada ou incompleta. Embora possamos alegar que em determinados casos a complexa e mutável realidade ambiental cada vez mais exigente é um dos fatores que pode contribuir para esta dificuldade de plena implementação, verdade é que é a falta de uma abordagem integrada e eficaz de medidas que constitui um verdadeiro peso no seu sucesso. No presente caso,

¹⁵⁶ Conforme documento de Auditoria do Tribunal de Contas, p.73. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2022/rel022-2022-2s.pdf>

¹⁵⁷ Falamos aqui do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho.

observamos que embora se tenha adotado uma medida formal ao consagrar os sítios tal foi insuficiente precisamente pela inexistência de uma perspetiva holística que considerasse também a necessidade de estabelecer objetivos e medidas de conservação específicas.

Esta situação pode também muito bem ilustrar um outro ponto transversal às políticas públicas ambientais portuguesas: a necessidade de conformidade com as diretrizes ambientais da UE. Com efeito, a intervenção da Comissão Europeia e a possibilidade de imposição de sanções pecuniárias indicam a rigorosa monitorização da UE aos Estados-membros, exercendo assim uma pressão exterior para o bom cumprimento das metas formais bem como para assegurar a efetividade das políticas ambientais. Paralelamente à pressão exercida pela Comissão, também as sanções potenciais atribuídas pelo TJUE no âmbito do incumprimento das diretivas europeias funcionam como um poderoso incentivo para que sejam adotadas medidas mais rigorosas e eficazes pelos Estados.

Contudo, *in casu*, o incentivo dado pela decisão judicial do TJUE para o cumprimento da diretiva europeia não se traduziu na proatividade da implementação de novas medidas que colmatassem a incompletude anterior. Pelo contrário, verificando-se um caso de inércia na elaboração de políticas eficazes, a Comissão Europeia decidiu instaurar a 7 de fevereiro de 2024 uma nova ação contra Portugal no TJUE, por considerar a existência de incumprimento no acórdão anterior sobre a conservação dos sítios da Rede Natura 2000¹⁵⁸.

Este persistente incumprimento e recorrência ao TJUE bem ilustra os desafios que a governança ambiental enfrenta, sendo visível a urgência da necessidade quanto a uma melhor coordenação entre os diferentes níveis de administração que parece apresentar algumas lacunas a este respeito. A boa execução e monitorização das políticas ambientais carecem de uma coordenação estreita que reflita bem o compromisso adotado com os objetivos da sustentabilidade. O princípio da monitorização é aqui bastante relevante porquanto pressupõe a avaliação da orientação da atividade governativa e portanto do impacto das políticas públicas, através de métodos quantitativos e qualitativos. Os dados quantitativos fornecem uma visão objetiva e mensurável do desempenho, enquanto a análise qualitativa oferece uma visão profunda sobre a eficácia e o impacto das políticas e

¹⁵⁸ Comunicado de imprensa Comissão Europeia https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_24_268 [consultado em 14/05/2024].

ações governamentais. A combinação de ambas as abordagens permite uma avaliação mais abrangente e precisa, ajudando a melhorar a governança e a formular políticas mais eficazes. Como bem aponta Miguel PRATA ROQUE “Para avaliar, recompensar e corrigir as virtudes e as ineficiências da ação governativa, é crucial que se consiga fazer uma radiografia (...) do aparelho administrativo.” e como tal “há que apostar nos serviços de planeamento, de estatística e de gestão estratégica, de modo a reunir um conjunto de informação indispensável à avaliação das políticas públicas”¹⁵⁹.

Não obstante encontrarmos políticas públicas ambientais em vigor que visam os variados setores ambientais e que respeitam o Princípio da Sustentabilidade, urge que haja um maior empenho na execução prática das medidas ambientais. O presente caso é também ilustrativo neste sentido, no qual embora constatem um compromisso formal com a sustentabilidade, inexistente uma completa e eficaz adoção de medidas que concretizem este compromisso. No caso concreto, a adoção de medidas de conservação específicas e a garantia de que estas sejam efetivamente aplicadas são cruciais para o sucesso das políticas.

Assim, temos que a situação exposta indica que as políticas públicas ambientais em Portugal necessitam de uma abordagem mais integrada e eficaz, com uma execução e monitorização robusta das diretrizes e medidas estabelecidas para garantir a conformidade com os compromissos internacionais e a proteção efetiva do meio ambiente.

Mais recentemente, assistimos ao surgimento e rápida disseminação do vírus COVID-19, que embora tenha exigido uma atenção governativa redobrada quanto à área da saúde, não deixou por isso de lado o compromisso com a sustentabilidade e a preservação do meio ambiente. Pelo contrário, as políticas públicas ambientais durante o período pandémico refletiram um compromisso renovado com a sustentabilidade, nomeadamente com a criação do já referido Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) no ano de 2021. Assistimos na passagem do ano de 2020 para 2021 a um progressivo aumento da despesa pública com o ambiente, havendo uma subida de 15,3% no ano de 2021¹⁶⁰, reveladora de um claro compromisso com a sustentabilidade ambiental. Mas não se pense com isto que o seu inverso significa necessariamente falta de compromisso com o ambiente. Se

¹⁵⁹ PRATA ROQUE, Miguel - **Tratado de Governação Pública Volume I – Princípios Gerais e Governação**; op. cit p. 117.

¹⁶⁰ Assim nos diz a Conta Geral do Estado. Disponível em: <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2021> [consultado a 16/05/2024].

observarmos os dados disponibilizados pela Direção Geral do Orçamento referentes ao ano de 2023, verificamos que se assiste a uma diminuição da despesa pública com uma taxa de variação de -41,3%, a diminuição mais acentuada dos últimos anos. No entanto, as medidas implementadas, nomeadamente com vista a “acelerar a descarbonização; melhorar a eficiência energética e reforçar os transportes públicos”¹⁶¹ assistimos a investimentos direcionados que têm um grande impacto na sustentabilidade ambiental mesmo que a despesa para a sua implementação seja inferior ao último ano.

A aferição correta do compromisso ambiental e sustentável deve basear-se nos critérios de eficácia, eficiência e economicidade, tendo ao invés na despesa pública um instrumento orientador do sentido das políticas públicas nacionais. Assim, uma política pública que reflita compromisso ambiental será aquela que tenha na sua origem uma atuação adequada para alcançar os objetivos e metas estipulados em matéria de ambiente (eficácia), alocando para esse efeito os recursos públicos de modo a evitar o seu desperdício (eficiência) mediante a implementação de um custo razoável (economicidade). Uma política pública verdadeiramente sustentável terá na sua base uma despesa pública adequada. Uma despesa pública *sustentável*.

4. Quais as intenções quanto à sustentabilidade ambiental para este ano: breves notas sobre o Orçamento de Estado de 2024

O Orçamento do Estado (OE)¹⁶², enquanto instrumento fundamental para a definição das prioridades de investimento do governo, configura-se como elemento crucial para a viabilização da implementação das políticas públicas. Torna-se, assim, imprescindível para delinear a trajetória a ser seguida no presente ano no que concerne a matéria ambiental e a sustentabilidade.

O Orçamento de Estado de 2024 vem refletir um estreito compromisso com a sustentabilidade ambiental. Concomitantemente com a aprovação de uma dotação de despesa de

¹⁶¹ Informação consultada em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDY2MQcAVTxHnQUAAAA%3d> [consultado a [16/05/2024]

¹⁶² Definido como o “documento onde se prevêem as receitas e as despesas públicas autorizadas para o período financeiro”, por TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim – **Lições de Finanças Públicas**. op. cit. p.48.

3.551,6 M de euros, um aumento de 48,2% face ao ano anterior¹⁶³ para o Ministério do Ambiente e da Ação Climática, assistimos também à designação de medidas concretas e adequadas que procuram concretizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e que aliás já se encontravam incluídos no Relatório da Proposta do presente OE de forma inovadora, ao incluir pela primeira vez um capítulo dedicado aos ODS¹⁶⁴.

As normas de execução do Orçamento do Estado foram alteradas pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, tendo sido aditado no artigo 7.º, n.º.7 que: «As entidades coordenadoras [dos programas orçamentais] asseguram a prestação de informação, trimestralmente, relativa às ações que contribuam para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030, nos termos a definir pela DGO na circular de execução orçamental.»¹⁶⁵. Ora, com isto, a Circular da Direção-Geral do Orçamento de preparação do OE passava a conter um anexo com instrução de recolha de informação sobre ODS, cujo objetivo consistia em identificar medidas que contribuíssem para a implementação de um ODS. Não ficando por aqui, e indo além das medidas indicadas por cada uma das áreas governativas, imputou-se o orçamento das entidades da Administração Central a um ou vários ODS, consoante a sua área de intervenção¹⁶⁶. Daqui é possível extrair algumas conclusões, desde logo: i) Com a explícita inclusão dos ODS constatamos que existe um esforço ativo para integrar a sustentabilidade e as suas metas nas opções orçamentais do Estado, mediante a alocação dos recursos públicos a objetivos concretos que devem pautar a ação governativa; ii) A alocação direcionada destes recursos procura garantir que haja também a sustentabilidade da despesa pública; iii) Com a exigência do fornecimento de informações detalhadas sobre como as ações das diferentes entidades governativas visam os ODS há uma manifestação do Princípio da Transparência que facilitará não só a monitorização do progresso, como auxiliará a compreensão do que poderá ser alvo de melhoria; iv) Reconhecendo também a necessidade de melhorias contínuas, existe uma abertura para ajustes e aperfeiçoamentos futuros, assegurando uma adaptação dinâmica às necessidades emergentes; v) A alocação do orçamento das entidades da Administração

¹⁶³ Informação consultada em: <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2023> [consultado a 20/05/2024].

¹⁶⁴ Relatório da Proposta do Orçamento de Estado de 2024, p.99. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/documento?i=relatorio-do-orcamento-do-estado-2024> [consultado a 20/05/2024].

¹⁶⁵ DL n.º 54/2023, de 14 de Julho. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3672&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=

¹⁶⁶ Idem, p.100.

Central a um ou vários ODS, com base na sua área de intervenção, reflete uma priorização clara das áreas de maior impacto para a sustentabilidade; vi) O acompanhamento contínuo da prossecução dos ODS em cada uma destas áreas potenciará a observação das diretivas europeias e dos compromissos internacionais assumidos neste âmbito, favorecendo também uma governação sustentável.

É ainda de destacar o despacho relativo ao Orçamento do Fundo Ambiental do Ministério do Ambiente e da Ação Climática para 2024, que vem definir quais as pretensões relativas à alocação e distribuição dos recursos financeiros destinados a projetos e iniciativas ambientais. Com um valor global de 1,8 mil milhões de euros o Fundo Ambiental encontra-se preparado para financiar diversas medidas de sustentabilidade ambiental¹⁶⁷. Neste sentido, há que sublinhar uma das medidas para a proteção e conservação da natureza e da biodiversidade: a elaboração de planos de gestão de áreas classificadas no âmbito da Rede Natura 2000 para as ZEC¹⁶⁸, e que no sentido das contínuas advertências da Comissão Europeia neste âmbito¹⁶⁹ representa um passo concreto em direção à conformidade com as diretrizes europeias e à promoção de um desenvolvimento sustentável.

Em 2024 assiste-se também à implementação de outras variadíssimas medidas em diferentes âmbitos, concretizando um claro compromisso com a sustentabilidade e a proteção ambiental. Alinhando-se a atuação das demais entidades com os ODS e respondendo aos desafios globais contemporâneos, verificamos uma abordagem verdadeiramente integradora. A título exemplificativo, observamos também novas medidas significativas em várias áreas ambientais, incluindo alterações climáticas e proteção dos recursos naturais¹⁷⁰, ou medidas que abrangem desde a gestão de resíduos e transição para uma economia

¹⁶⁷ Conforme Despacho n.º 2062-A/2024, de 22 de fevereiro publicado em Diário da República, que aprova o orçamento do Fundo Ambiental para o ano de 2024. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/2062-a-2024-853524327> [consultado em 28/06/2024].

¹⁶⁸ Os planos de gestão de áreas classificadas no âmbito da Rede Natura 2000 para as ZEC constam do quadro 4 do presente despacho: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/2062-a-2024-853524327> [consultado em 28/06/2024].

¹⁶⁹ Recordando aqui situação que vimos no capítulo anterior, na p.53.

¹⁷⁰ Exemplo de medidas presentes no quadro 4 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/2062-a-2024-853524327> [consultado em 28/06/2024]: PDR 2020: projetos agrícolas e florestais que contribuam para o sequestro de carbono e redução de emissões de GEE; Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (IFAP, I. P.). Ações de sensibilização e de planeamento para a gestão de seca e escassez. APA — Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. e AdA — Águas do Algarve.

circular¹⁷¹ até medidas sobre transportes e mobilidade sustentável¹⁷². O ambicioso leque de medidas financiadas pelo Fundo Ambiental demonstra a seriedade e a abrangência do compromisso de Portugal em construir um futuro mais sustentável e resiliente, promovendo o bem-estar das gerações presentes e futuras através da gestão responsável dos recursos naturais e da mitigação dos impactos ambientais.

De modo a executar as inúmeras medidas para 2024 urge que a despesa pública se constitua como uma despesa pública sustentável. Quer isto significar, que os recursos públicos devem ser utilizados de maneira eficiente e responsável, garantindo que as iniciativas implementadas não só atinjam os seus objetivos ambientais mas também que haja viabilidade económica a longo prazo, de modo a ser possível a existência de manutenção dessas medidas e políticas. Com efeito, o quão contraditório seria se a implementação de medidas sustentáveis culminasse numa despesa verdadeiramente insustentável.

Como iremos ver de seguida, para evitar tal contradição é essencial que a gestão dos recursos públicos se reja por princípios como o princípio da transparência e sobretudo pelo próprio Princípio da Sustentabilidade, especialmente no que concerne a solidariedade intergeracional, e critérios como a Eficiência, da Eficácia e da Economicidade, asseverando a boa implementação de medidas ambientalmente sustentáveis. Quer ainda acrescer, que uma despesa sustentável que permita a boa prossecução dos objetivos ambientais vem reforçar a confiança pública na capacidade do governo em promover mudanças positivas e duradouras para o meio ambiente e para a sociedade e, portanto, na sua capacidade de governar.

Assim, para além da observação do princípio da sustentabilidade na elaboração das políticas públicas ambientais, também o enquadramento deste princípio na elaboração de despesa pública, visada pelo Orçamento de Estado, muito revela sobre a sustentabilidade das decisões governativas, servindo mesmo como indicador de *good governance* ou *boa*

¹⁷¹ Sublinhamos a este propósito o estudo a ter lugar com a identificação e mapeamento de empresas com potencial de utilização e incorporação de matéria-prima secundária de base biológica no seu processo produtivo, em substituição da matéria-prima primária (seja de origem fóssil ou de origem biológica). – entidade beneficiária LNEG — Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia, I. P., e APA — Agência Portuguesa do Ambiente, I. <https://www.fundoambiental.pt/ficheiros/2024/despacho-anual-fa-20241.aspx> [consultado em 28/06/2024].

¹⁷² Como é o caso Desenvolvimento do Sistema de Bilhética Nacional — Protocolo 1Bilhete.pt. Fundo para o Serviço Público de Transportes. Ou Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa IMT, I. P. <https://www.fundoambiental.pt/ficheiros/2024/despacho-anual-fa-20241.aspx> [consultado em 28/06/2024].

governança. Miguel PRATA ROQUE define uma decisão governativa sustentável como “aquela decisão que possa ser mantida durante um período histórico longo – sempre superior, pelo menos, a um mandato completo – sem necessidade de realocação de outros recursos públicos e/ou de eliminação ou redução do grau de proteção de outros direitos fundamentais conflitantes”¹⁷³. Neste sentido, parece-nos que um governo comprometido com uma abordagem integrada, promotora da sustentabilidade e da sua despesa a longo prazo não promove apenas a eficiência financeira, como assegura também que as medidas implementadas hoje continuarão a beneficiar a sociedade e o meio ambiente futuramente, salvaguardando os direitos fundamentais das várias gerações.

¹⁷³ PRATA ROQUE, Miguel – *Tratado de Governança Pública Volume I – Princípios Gerais e Governança*. p.57.

II

A DESPESA PÚBLICA SUSTENTÁVEL

5. Conceito de Despesa Sustentável

5.1. Definição de *despesa*: critérios para a sua delimitação

A necessidade de desenvolvimento de uma sociedade no tempo e a proliferação de necessidades coletivas carecem inegavelmente, e na mesma proporção, da existência de despesa pública. Procurando definir este conceito de forma sucinta, podemos numa primeira análise recorrer a três elementos fundamentais que melhor auxiliam o seu delineamento: o critério dos sujeitos; o critério do objeto e o critério finalístico.

a) Critério Finalístico

No que concerne o primeiro critério, temos que a relação jurídica concretizadora da despesa pública é composta, *lato sensu*, de um lado pelo Estado e demais entes públicos enquanto sujeitos ativos de produção de bens públicos, e por outro, pela população ou “coletividade” que enquanto sujeito passivo da relação verá satisfeitas as necessidades coletivas, beneficiando assim, direta ou indiretamente com a elaboração da despesa.

Neste sentido relembra-nos Carla MAGALHÃES: “A despesa pública não é individualizada, ou seja, não tem por finalidade a satisfação de necessidades privadas e, ainda que seja realizada em circunstâncias específicas e tendo um objecto especificado, a sua finalidade é sempre colectiva e garantido sempre será o interesse público”¹⁷⁴. Com efeito, estamos perante uma despesa efetuada por um sujeito público, por oposição a um sujeito privado, sendo que, e ainda que a despesa pública e a despesa privada partilhem a ideia de afetação de recursos, ao contrário da despesa privada, a despesa pública tem uma forma eminente no seu conteúdo, dado estar a ser promovido um interesse público: a ideia de redistribuição.

¹⁷⁴ Dantas Magalhães, Carla Sofia - **Regime Jurídico da Despesa Pública: do Direito da Despesa ao Direito à Despesa.**, op. cit .p. 19

b) Critério do Objeto

A despesa pública, tendo na sua base dinheiro público e portanto dinheiro dos contribuintes, apresenta uma relação íntima com a receita arrecadada pelo Estado. O critério do objeto aponta assim para o fenómeno da redistribuição de rendimentos levado a cabo pelo Estado, que possibilita a existência da despesa. É necessária a arrecadação da receita, nomeadamente através da aplicação de impostos aos contribuintes, para que possa ser gerada a despesa futuramente. No âmbito das políticas públicas ambientais podemos ilustrar este critério com o caso já referido da elaboração de planos de gestão de áreas classificadas no âmbito da Rede Natura 2000 para as ZEC, previsto para o presente ano e cujo os principais objetivos são a proteção da biodiversidade, a sustentabilidade dos recursos naturais e a mitigação das mudanças climáticas. Estamos perante uma medida, em que após planeamento adequado para a sua concretização, se vê uma alocação de fundos a partir do Orçamento de Estado, financiado, entre outros meios, pelos impostos arrecadados. A redistribuição de rendimentos é aqui claramente visível, sendo que a receita arrecadada com os impostos dos contribuintes, *i.e.* dinheiro privado, é transformada em dinheiro público ao entrar nos cofres do Estado, sendo aplicado posteriormente na implementação de medidas e políticas de interesse público possibilitadas pelo Orçamento de Estado. Ora, *in casu*, parte dessa receita e, como tal, do dinheiro público, será destinado a financiar a Rede Natura 2000, que inclui custos de gestão, manutenção e promoção de práticas sustentáveis nas áreas protegidas e portanto de despesa pública.

c) Critério Finalístico

Por fim, o critério finalístico revela-nos a sua finalidade que se constitui essencialmente como “a realização ponderada, programada, autorizada e racionalizada do dinheiro público na satisfação das necessidades financeiras, maximizando o interesse público”¹⁷⁵. O exercício prudente e equilibrado da dotação de despesa pública impõe-se como um dever e até mesmo uma tarefa fundamental do Estado¹⁷⁶. Só assim se consegue prosseguir verdadeiramente o interesse e os fins públicos que estão na base da criação de despesa pública, por oposição aos interesses privados que aqui não têm lugar. Como bem nos diz

¹⁷⁵ *Idem.*, op. cit, p.20.

¹⁷⁶ Neste sentido, diz-nos o artigo 9.º, al: a) da CRP que é uma tarefa fundamental do Estado garantir a independência nacional e criar as condições políticas e económicas (entre outras) que a promovam. Ora, a criação de despesa não pode ser desmedida e desregrada, comprometendo a independência nacional

TEIXEIRA RIBEIRO: “As necessidades que o Estado satisfaz não podem ser necessidades dele próprio, pois as necessidades são desejos insatisfeitos, e o Estado não é um indivíduo, mas uma coletividade de indivíduos e, como tal, não têm conteúdo psíquico, não pensa nem sente, e portanto, não pode ter desejos. Desejos só os indivíduos podem tê-los. Daí que essas necessidades, apesar de satisfeitas pelo Estado, tenham de ser necessidades de indivíduos.”¹⁷⁷.

5.2. Critérios de Classificação da Despesa Pública

Se atentarmos o artigo 17.º, n.º 1 da Lei de Enquadramento Orçamental¹⁷⁸ deparamo-nos com vários formatos de classificação da despesa pública, consoante a ótica de análise, que acrescentam à sua compreensão. O artigo diz-nos: «*As despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsectores da administração central e da segurança social são estruturadas em programas, por fonte de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico*». Complementarmente, o seu n.º 4 acrescenta que «*A estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais é definida em diploma próprio, no prazo de um ano após a entrada em vigor da lei que aprova a presente lei*», remetendo-nos para o Decreto-Lei n.º 26/2002¹⁷⁹. Analisando o presente decreto, encontramos no seu artigo 5.º a classificação orgânica da despesa que deve estar organizada de acordo com os gastos de cada órgão e qual a análise comparativa entre os órgãos que compõem o Estado. Ora, tal permite uma análise detalhada e comparativa dos gastos de cada órgão, facilitando a avaliação da eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas.

O artigo 3.º deste mesmo decreto vem introduzir também a necessidade de uma classificação económica, que deverá ser feita de acordo com as *despesas correntes* e as *despesas de capital*. Quando o legislador consagra a *despesa corrente* está a evocar o “conjunto de dispêndios realizados por entes públicos para custear os serviços públicos”¹⁸⁰, despesas necessárias ao funcionamento do Estado que ocorrem para custar bens e serviços, e como tal olear a máquina administrativa. Por outro lado, quando o legislador menciona neste

¹⁷⁷ TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim – **Lições de Finanças Públicas**. op. cit. pp. 17-18.

¹⁷⁸ Lei n.º 151/2015 Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11 Lei de Enquadramento Orçamental <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2015-105756679-105753634>

¹⁷⁹ Decreto-Lei n.º 26/2002 <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2002-115335059-115335130>

¹⁸⁰ MARTINS, Guilherme Waldemar d’Oliveira – **Manual de Políticas Públicas: as opções económicas do Estado**. op. cit. p.175.

artigo as *despesas de capital*, está a aludir aos gastos realizados pelos entes públicos para custear os serviços “prestados à sociedade ou para a realização de investimentos”¹⁸¹.

Quanto à última classificação prevista pela LEO e ainda pelo Decreto-Lei n.º 171/94¹⁸², temos que a classificação funcional será aquela que organiza as despesas consoante o tipo de funções desempenhadas pelo Estado. Constituindo-se mais vantajosa do que a classificação orgânica, compreendemos ser também mais rigorosa dado permitir uma comparação mais efetiva da perceção da despesa pública global. Deste modo, verifica-se um maior controlo na utilização dos meios públicos.

5.3. A Sustentabilidade como parte essencial da Despesa Pública

Tendo delimitado em traços gerais as particularidades que definem a despesa pública, cumpre agora ocuparmo-nos de umas das suas necessárias exigências: a sustentabilidade. Como vimos, o Princípio da Sustentabilidade edifica-se como um princípio de direito crescentemente relevante, sobretudo no que respeita as pretensões de um desenvolvimento estável a longo prazo. No âmbito da despesa pública, enquanto meio essencial à materialização das políticas públicas, a observação deste princípio é especialmente relevante. Vejamos.

O Princípio da Sustentabilidade exige primeiramente a utilização racional dos recursos públicos. Mediante critérios como a eficiência, eficácia e economicidade, previstos expressamente no artigo 18.º da LEO, a despesa pública deve previamente ser sujeita a um processo de análise e aferição das necessidades e objetivos coletivos para melhor apreciar os valores necessários à sua concretização. Para que a despesa pública seja sustentável e beneficie as gerações atuais, não impera apenas a intenção da medida a executar ou a sua implementação total, mas também que a despesa gerada para essa finalidade não seja inoportuna e desenquadrada da capacidade financeira do país para a suportar, ou neste caso, para a *sustentar*. Neste sentido, o art 11.º da LEO dispõe no seu n.º 2 que a sustentabilidade da despesa residirá na «*capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública*», encontrando-se «*os subsectores que constituem o setor das administrações públicas, bem como os serviços e entidades que os integram*» sujeitos ao Princípio da

¹⁸¹ Idem.

¹⁸² Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho.

Sustentabilidade (n.º 1). A expressa consagração deste princípio na LEO - quanto ao financiamento dos compromissos assumidos e, portanto, dos gastos públicos para o cumprimento das políticas que os concretizam - vem revelar que a sustentabilidade se constitui como um vetor crucial para a boa gestão orçamental. Vimos no capítulo anterior que o mencionado princípio se constitui como um corolário para as políticas públicas ambientais a concretizar. Agora vemos igualmente que a despesa pública que permite a sua execução também se encontra sujeita à observação do princípio da sustentabilidade. Ora, a aferição da sustentabilidade não se poderá cingir ao conteúdo das políticas públicas, tendo que observar de igual modo como estas políticas impactam a sustentabilidade fiscal.

Segundamente, impõe-se também que a utilização destes recursos não seja de tal modo desmedida ao ponto de onerar as gerações futuras, que veem a disponibilidade dos recursos públicos comprometida por uma governação que procedeu a uma gestão e aplicação inadequadas do dinheiro público. Aqui vemos uma clara manifestação do Princípio da Solidariedade entre Gerações que nos remete para uma ideia de justiça intergeracional. Com efeito, o exercício governativo dos recursos financeiros disponíveis deve “acautelar e promover um equilíbrio potencial entre as utilidades que cada geração pode usufruir”¹⁸³. Não pode, para esse efeito, delapidar os meios necessários à execução de medidas destinadas à satisfação de necessidades futuras. Neste sentido, há mesmo quem mencione a existência de um *contrato entre gerações* enquanto compromisso ou acordo implícito que estabelece que as decisões tomadas hoje não devem apenas beneficiar as gerações atuais, mas também devem levar em consideração e proteger os interesses e necessidades das gerações futuras¹⁸⁴. Ora, isso implica tomar decisões sustentáveis e responsáveis que não comprometam os recursos e condições necessárias para o bem-estar e desenvolvimento das próximas gerações.

Terceira e ultimamente, temos que a despesa pública sustentável, na sua afetação a variadas políticas públicas nos seus múltiplos âmbitos, deve visar a implementação e execução de medidas que sejam elas próprias sustentáveis a longo prazo. Significa isto que os investimentos feitos nesse sentido não devem apenas atender às necessidades imediatas, mas também garantir a viabilidade e eficiência dessas medidas no futuro. A alocação de recursos deve ser cuidadosamente planeada, de modo que as políticas públicas resultantes

¹⁸³ PRATA ROQUE, Miguel – **Tratado de Governação Pública Volume I – Princípios Gerais e Governação**. op. cit p. 61.

¹⁸⁴ Idem., p.62.

sejam duradouras e benéficas, contribuindo para um desenvolvimento contínuo e sustentável da sociedade. Assim, constitui-se essencial que as decisões de despesa pública considerem não apenas a resolução de problemas presentes, mas também o impacto e a sustentabilidade dessas ações para as futuras gerações.

6. Regras de Execução: Normas e Princípios para a Sustentabilidade da Despesa

6.1. Quadro normativo da despesa pública

Constituindo a despesa pública um dos importantes pilares da atividade financeira do Estado que viabiliza a concretização das atividades públicas e a prossecução do interesse coletivo, não constitui um fator de surpresa o seu extensivo leque de fontes de direito.

i) Constituição da República Portuguesa

Constitucionalmente, a nossa Lei Fundamental versa sobre matéria financeira e fiscal, aludindo tacitamente à despesa pública neste âmbito. No artigo 103.º, n.º 1, sob a epígrafe de *sistema fiscal*, diz-nos a CRP: «*O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza*». Embora não mencione a despesa de forma expressa, a sua necessidade encontra-se subjacente à própria ideia de receita, que pela relação de essencialidade que estabelece com a despesa, não deixa dúvidas quanto à sua compreensão neste preceito. O sistema fiscal, ao compreender a arrecadação da receita como necessária à realização das atividades e objetivos do próprio Estado e demais entidades públicas, contempla também a despesa pública, sendo esse aliás o sentido da arrecadação da receita pública. Mais acresce, que procurando satisfazer as necessidades coletivas, o Estado deve ainda promover uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza, mediante uma redistribuição equitativa dos recursos públicos, promovendo a equidade que nos remete à ideia de justiça e imparcialidade na arrecadação e distribuição de recursos financeiros pelo Estado, sendo mesmo esta uma das funções do Estado apresentadas por Musgrave.

A este propósito bem explicitam GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA: “(...) a atividade financeira do Estado, globalmente considerada, terá que ter em atenção, quer no referente ao financiamento (aquisição de receitas), quer na utilização dos meios de financiamento (realização de despesas), os grupos cuja condição económica é por ela interessada”¹⁸⁵. Deste modo, temos que a principal finalidade da receita pública é viabilizar a despesa pública.

No que à despesa pública concerne é ainda possível identificar na nossa Constituição preceitos relativos ao Orçamento de Estado, no que pode ser apelidada de *constituição orçamental*. Com efeito, os artigos 105.º a 107.º da CRP, delineiam os principais aspetos da elaboração, aprovação, execução e fiscalização do Orçamento de Estado, norteados assim também o processo de despesa pública. De acordo com os mencionados autores, podemos então extrair como princípios fundamentais da *constituição orçamental*:

“ - a reserva parlamentar de aprovação do orçamento, devendo este discriminar todas as receitas e despesas do Estado, incluindo as dos serviços e fundos autónomos e ainda o orçamento da segurança social;

- o princípio da unidade do orçamento e da especificação das despesas de acordo com a sua classificação orgânica e funcional;

- o princípio da cobertura das despesas orçamentadas pelas receitas suficientes;

- garantias formais e procedimentais de elaboração e aprovação parlamentar do orçamento;

- previsão e fiscalização da execução orçamental, tanto pela Assembleia da República, como pelo Tribunal de Contas”¹⁸⁶.

As conclusões extraídas dos preceitos que integram a *constituição orçamental* permitem verificar a existência de um quadro jurídico fundamental para a gestão dos recursos públicos, havendo uma clara determinação e execução legal da despesa, como obriga o princípio da legalidade. A observação deste princípio revela-se também impreterível para a própria sustentabilidade orçamental, e portanto para a sustentabilidade da despesa pública, na justa medida em que uma despesa sustentável só o será se as decisões

¹⁸⁵ GOMES CANOTILHO, José Joaquim e MOREIRA, Vital – **Fundamentos da Constituição** op.cit. p.171.

¹⁸⁶ Idem.,op.cit p.173.

orçamentais não comprometerem a capacidade do Estado dispor dos seus recursos em diferentes áreas que necessitem igualmente da sua intervenção, sendo para tal essencial a sua rigorosa delimitação e concretização.

Uma forte regulamentação da gestão orçamental é crucial para que o processo orçamental não seja apenas um instrumento técnico-financeiro, mas para que se constitua também com um mecanismo essencial para a governação democrática e para a concretização das políticas públicas, de uma forma verdadeiramente sustentável.

ii) Normas legais: a Lei de Enquadramento Orçamental em especial

Paralelamente à sua concretização na nossa Lei Fundamental, a despesa pública é ainda compreendida e regulamentada pelo Direito Orçamentário, designadamente: i) na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro); ii) na Lei do Orçamento de Estado; iii) na Lei de Execução Orçamental; iv) no Regime Financeiro Das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 03 de Setembro); v) na Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 02 de Setembro); vi) na Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro); vii) no Regime da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho); viii) na Lei das Grandes Opções de Plano para 2023-2026 (Lei n.º 38/2023 de 2 de agosto).

Como temos vindo a afirmar, a Despesa Pública é parte integrante da atividade financeira pública e, como tal, constitui-se como um dos elementos fundamentais à elaboração do OE. Atendendo ao princípio da legalidade, o regime jurídico da Despesa Pública corresponde em grande parte ao regime jurídico que prevê o processo orçamental, desde a sua previsão à sua execução. Como tal, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) merece particular destaque enquanto conjunto de normas que influenciam a nossa forma de pensar a despesa pública e que determinam de uma forma genérica como a despesa deve ser efetuada e que agora passamos a analisar.

A LEO consagra-se uma lei nominada, com previsão expressa na nossa lei fundamental, que vem definir os princípios e regras balizadores para a feitura e execução do OE. Atenemos o artigo 106.º, n.º 1 da CRP que nos diz: «*A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de*

enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos». À luz desta norma ficamos a saber que existe de facto um processo sistemático e normativo para a gestão fiscal e orçamental do país, tendo na Lei do Enquadramento a base de estrutura jurídica e procedimental necessária para a criação, organização, votação e execução do OE. Por sua vez, o artigo 164.º, alínea: r) do articulado constitucional acrescenta que é esta é disciplina pela Assembleia da República que apresenta competência legislativa absoluta sobre o «Regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais». A LEO constitui assim uma peça fundamental para a organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do OE, pertencendo à Assembleia da República o poder de sobre si proceder a alterações legislativas.

Sendo uma lei de valor reforçado¹⁸⁷, conforme previsto no seu artigo 4.º, a CRP concretiza no artigo 112.º, n.º3 que: *“Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.”* Atendendo ao facto de a LEO não constar do elenco de atos que revestem a forma de lei orgânica prevista no artigo 166.º, n.º 2 da CRP, bem como por não constar do elenco de leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados aquando da discussão e votação, previstos no artigo 168.º, n.º 6, concluímos que esta lei não está perante uma relação de dependência das demais. Pelo contrário, a LEO é um “pressuposto normativo de outras leis”¹⁸⁸, como a Lei anual do Orçamento de Estado, conforme o disposto no artigo 106.º, n.º 1: *“A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos”* (sublinhado nosso).

Havendo enquadrado o regime jurídico da LEO, cumpre agora analisar de que modo a despesa é por si compreendida e especificada. Primeiramente ao mencionarmos o seu artigo 17.º, n.º 1 prontamente sabemos que as despesas são estruturadas em programas, e como tal têm que estar alocadas a um fim concreto, como nos indica o artigo 45.º. Com efeito, ao conjugar o n.º 1 e n.º 5 do presente artigo concluímos que os programas

¹⁸⁷ Sobre valor reforçado artigo 4.º *O disposto na presente lei prevalece sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.*

¹⁸⁸ Dantas Magalhães, Carla Sofia - **Regime Jurídico da Despesa Pública: do Direito da Despesa ao Direito à Despesa.**, op. cit. p.49.

orçamentais são elementos fundamentais na estrutura orçamental dos serviços e das entidades dos subsectores da administração central e da segurança social. Estes programas incluem tanto as receitas como as despesas, organizadas de forma a permitir uma visão clara e detalhada dos recursos financeiros e da sua utilização (n.º 1) tendo sempre em vista a realização de objetivos concretos, associados à implementação de políticas públicas (n.º 5).

Esta obrigação denota uma necessidade de controlar a despesa e para tal há que haver transparência. Edificando-se o princípio da transparência orçamental essencial e como um dos princípios estruturantes da despesa pública sustentável, a LEO dispõe no seu artigo 17.º, n.º 3 que: *«São nulos os créditos orçamentais que possibilitem a existência de dotações para utilização confidencial ou para fundos secretos, sem prejuízo dos regimes especiais legalmente previstos de utilização de verbas que excepcionalmente se justifiquem por razões de segurança nacional, autorizados pela Assembleia da República, sob proposta do Governo»* (sublinhado nosso). A observação do princípio da transparência na despesa pública é crucial para a sustentabilidade da despesa governamental. Destacando a importância da transparência na promoção de uma gestão fiscal responsável e sustentável há que considerar o seguinte:

i) O *princípio da transparência orçamental* gera um inegável sentido de *responsabilização* por parte dos gestores públicos, que perante as demais partes interessadas e os próprios cidadãos, têm o dever de justificar a sua decisão quanto à utilização dos recursos públicos, geradora de despesa. Nesta perspetiva, a responsabilidade fiscal gerada com o princípio da transparência orçamental prevista na LEO leva a uma alocação mais eficiente dos recursos, evitando desperdícios e promovendo uma gestão sustentável das finanças públicas.

ii) Paralelamente à má gestão dos recursos públicos, um dos maiores desafios no âmbito da despesa pública sustentável constitui-se como a *falta de transparência* na gestão dos mesmos. Os crimes cometidos no exercício de funções públicas previstos no Título V, Capítulo IV do Código Penal Português resultam, entre outros critérios, da falta de transparência, nomeadamente neste âmbito. A utilização indevida de recursos que estariam destinados a prosseguir fins públicos, designadamente sob a forma de políticas públicas, em áreas essenciais como o ambiente não só debilita a confiança pública e a legitimidade das decisões governativas, como priva o país de ver cumpridos direitos nesta matéria. Assim, a LEO ao garantir mecanismos para que os processos de despesa pública sejam

transparentes concretiza redução significativa de ocorrências de práticas impróprias, promovendo uma gestão fiscal mais sustentável.

iii) A sustentabilidade da despesa pública requer um planejamento a longo prazo que considere tanto as necessidades presentes quanto futuras. Se considerarmos as necessidades presentes, o princípio da transparência é bastante relevante nomeadamente no que concerne a monitorização e a avaliação contínua das despesas públicas. Ao possibilitar a acessibilidade de informações sobre a alocação de recursos constitui-se como mais fácil não só identificar ineficiências numa primeira instância, como permitirá posteriormente corrigir desvios e ajustar as políticas conforme necessário, de modo a garantir que os objetivos delineados sejam atingidos. Este processo de monitorização é essencial para manter a disciplina fiscal e a sustentabilidade da despesa. Se por outro lado considerarmos as necessidades das gerações futuras, o princípio da transparência garante que o OE seja elaborado com uma visão clara que perspetiva também o futuro, e que a implementação de políticas públicas considere não apenas as necessidades imediatas como mediatas, como a disponibilidade de recursos para serem alocados no futuro.

Neste sentido, Carla MAGALHÃES afirma:

“O aumento da transparência e da responsabilização no processo de decisão financeira torna mais custoso para os agentes violar as regras ou regenerar os acordos, é sabido. A transparência deve estar do lado do sujeito financeiro passivo no cumprimento da obrigação financeira, enquanto dever acessório ao dever principal de despesa, é certo (...) a relação jurídica financeira é complexa nos direitos e obrigações, e do lado do sujeito passivo está o dever de informação. O princípio da transparência implica a existência de um dever de informação entre todas as entidades pública (...) A Lei prevê a suspensão das transferências do OE em caso de incumprimento do dever de informação”¹⁸⁹.

Ora, assim o sujeito financeiro passivo, e portanto as entidades públicas que recebem e gerem recursos públicos, de acordo com o princípio de transparência, têm um dever de informação como parte integrante da obrigação financeira. Este dever de informação é

¹⁸⁹ Dantas Magalhães, Carla Sofia - **Regime Jurídico da Despesa Pública: do Direito da Despesa ao Direito à Despesa.**, op. cit. p.73.

acessório, mas crucial para o cumprimento da obrigação principal que se constitui como a despesa correta e eficiente dos recursos¹⁹⁰.

iii) Normas Regulamentares

O texto constitucional atribui no seu artigo 166.º, n.º 1, al: g), a competência exclusiva à Assembleia da República para «*Aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo*», no âmbito do processo orçamental, não podendo assim a decisão orçamental não pode ser estabelecida através de normas regulamentares. Sendo em matéria de orçamento que “mais diretamente se refratam alguns dos requisitos essenciais do Estado democrático representativo moderno, baseado na soberania parlamentar e na separação de poderes”¹⁹¹, compreende-se que as decisões orçamentais sejam tomadas pelo órgão eleito diretamente pelo povo, de modo a garantir a representação democrática.

Não obstante a competência de orçamentar se constituir como exclusiva da Assembleia, facto é que existe discricionariedade da parte da Administração Financeira para realizar despesas, podendo emitir regulamentos financeiros específicos para autorizar determinados gastos, dentro do orçamento aprovado pela Assembleia, e que aliás é essencial para a boa implementação das políticas públicas.

iv) Normas Internacionais e o Direito Financeiro Europeu

Como tivemos a oportunidade de mencionar na primeira parte deste trabalho, as normas de direito internacional e de direito da união europeia muito determinam o sentido das políticas públicas nacionais, que devem estar alinhadas com os compromissos e objetivos assumidos, quer no âmbito dos tratados internacionais, quer pelo direito eurocomunitário. Ora, a despesa pública não é exceção. Como bem afirma Carla MAGALHÃES: “As normas de Direito Internacional podem interferir na política de Despesa Pública de um Estado (por exemplo, os Tratados Internacionais em matéria de defesa, energia ou protecção

¹⁹⁰ Cfr. art. 10-C.º e art. 92.º, n.º 3 da LEO. Vide também art. 107.º da CRP.

¹⁹¹ GOMES CANOTILHO, José Joaquim e MOREIRA, Vital – **Fundamentos da Constituição.**, op.cit. p.173.

do Ambiente) e há normas no âmbito do Direito da União Europeia que influem de forma evidente na política orçamental de um seu Estado”¹⁹².

No que ao direito internacional concerne, poderíamos a título exemplificativo atentar ao já mencionado Acordo de Paris sobre as mudanças climáticas, que enquanto tratado internacional impõe aos Estados signatários a obrigação de investir em medidas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Tal significa que será necessário alocar recursos significativos para a execução de medidas concretas que viabilizem tais objetivos, contemplando para esse efeito uma despesa concreta e devidamente orçamentada.

Por outro lado, no que ao Direito Financeiro da União Europeia concerne, verificamos a existência de regras orçamentais fixadas em termos gerais no artigo 310 e seguintes.^o do Tratado que institui a UE e que constitui legislação primária¹⁹³. Destacando os principais princípios extraídos desta fonte de direito temos: i) Princípios gerais que regem os procedimentos orçamentais e o Princípio de gestão financeira sólida (Artigo 310.^o); ii) Princípio de financiamento do orçamento com recursos próprios (Artigo 311.^o); iii) Quadro financeiro plurianual (Artigo 312.^o); iv) Calendário para o exercício financeiro (Artigos 313.^o a 316.^o); v) Procedimentos para implementação e controlo do orçamento, e conferência dos poderes necessários (Artigos 317.^o a 319.^o). A gestão da despesa pública é assim um dos pilares fundamentais na política económica dos Estados-membros da União Europeia. Para garantir a estabilidade e a sustentabilidade das finanças públicas, a União Europeia implementou também mecanismos rigorosos através do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e, mais recentemente, do Pacto Orçamental. Ambos desempenham papéis cruciais na circunscrição da despesa pública, estabelecendo regras e limites concretos que os Estados-membros devem seguir. Assim, a par das limitações impostas relativamente à despesa pelo Tratado que institui a União, com o PEC e com o Pacto Orçamental, encontramos uma outra forma de circunscrever a despesa. Procurando alinhar os comportamentos dos Estados no domínio orçamental, a limitação da despesa é essencial à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

¹⁹² Dantas Magalhães, Carla Sofia - **Regime Jurídico da Despesa Pública: do Direito da Despesa ao Direito à Despesa**. p. 32.

¹⁹³ Para uma maior análise AMADOR, João e CUNHA, Jorge Correia da – **Regras Orçamentais na EU: Algumas linhas de orientação para a sua reforma**. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab200411_p.pdf

Sendo o direito primário da UE a principal base jurídica do PEC, nos artigos 121.º (supervisão multilateral) e 126.º (procedimento em caso de défice excessivo) do TFUE e no Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, o PEC vem reforçar a necessidade de assegurar a prática de políticas fiscais sólidas e coordenadas por parte dos Estados-membros, evitando déficits excessivos que possam comprometer a estabilidade da zona do euro. Este pacto introduziu critérios específicos para a despesa pública, apresentando duas vertentes essenciais: uma vertente preventiva e uma vertente corretiva. A primeira vertente visa assegurar a existência de finanças públicas sólidas através do exercício de supervisão multilateral com base no artigo 121.º do TFUE, o Regulamento (CE) n.º 1466/97 alterado e o novo Regulamento (UE) n.º 1173/2011, definindo um objetivo orçamental a médio prazo (OMP) para cada país. Através dos Programas de Estabilidade e Convergência enquanto instrumentos centrais da vertente preventiva do PEC, existe uma forte monitorização e avaliação pela Comissão Europeia e pelo Conselho da UE relativamente aos Estados-membros nesta matéria. Observando a existência de défices excessivos, a vertente corretiva do PEC tem por objetivo assegurar que estes sejam rapidamente corrigidos. Regido pelo artigo 126.º do TFUE, pelo Protocolo n.º 12 anexo aos Tratados, pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97 alterado e pelo novo Regulamento (UE) n.º 1173/2011, prevê ainda sanções em caso de incumprimento (artigo 126.º, n.º 11, do TFUE). Por seu turno, o Pacto Orçamental vem especificar regras relativas ao equilíbrio do orçamento, estabelecendo o limite mínimo de 0,5 % do PIB para o défice estrutural tem de ser consagrada no direito nacional, de preferência a nível constitucional¹⁹⁴. Mais acresce que a relevância desta fonte de direito é mesmo atestada pela LEO, que no seu artigo 6.º, n.º 1 afirma: «O quadro jurídico fundamental da política orçamental e da gestão financeira, concretizado na presente lei, resulta da Constituição da República Portuguesa e das disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, do Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de défice orçamental e de dívida pública e, bem assim, do disposto no Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária».

A observância destas regras orçamentais revela um impacto considerável no caminho a seguir por parte dos Estados quanto à governação e opções políticas que tomam, nomeadamente no que concerne a sua sustentabilidade. Com a promoção da disciplina fiscal e

¹⁹⁴ Informação disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/89/o-quadro-da-ue-para-as-politicas-orcamentais>. [Consultada a 20/06/2024].

orçamental por parte da UE, os Estados-membros têm possibilidade de suportar as suas despesas públicas a longo prazo, sem comprometer a sua sustentabilidade financeira, sendo mesmo que as medidas concretas e as políticas públicas adotadas por si no âmbito nacional, só poderão ser consideradas sustentáveis na medida em que não comprometem a sua sustentabilidade financeira, e portanto, se tiverem na sua génese uma despesa pública sustentável.

6.2. Etapas da despesa pública: Princípios e Regras para a Sustentabilidade

Enquanto processo estruturado, o processo que concretiza a despesa pública compreende necessariamente diversas etapas desde a sua previsão até a sua execução final. Numa perspetiva geral poderíamos entender então duas grandes fases essenciais da despesa pública: a previsão e a execução.

Constituindo-se o OE como “o documento onde se prevêm as receitas e as despesas autorizadas para o período financeiro”¹⁹⁵ e tratando-se de despesas plurianuais, compreendem-se em cada orçamento unicamente os encargos a satisfazer no ano. Para tal há que bem pensar a despesa pública. Pensar a despesa pública é primeiramente ponderar a necessidade da sua existência. De modo a prever a quantia necessária para a implementação de determinada medida ou política pública, há que justificar a alocação de determinada verba ao fim proposto e portanto considerar a sua *sustentabilidade*. Neste sentido, o processo orçamental tem início com a *preparação do quadro plurianual* das despesas públicas (QPDP), pela centralidade que a despesa ocupa na gestão financeira e orçamental do Estado. Numa fase inicial de *previsão da despesa* as entidades da Administração Central devem submeter o respetivo projeto de orçamento e todos os elementos relevantes que o devam acompanhar, no âmbito da *programação plurianual orçamental* no tempo concedido para o efeito. Para tal, há que pensar no *cabimento da despesa*. Se considerarmos o artigo 52.º, n.º 4 da LEO verificamos que o legislador afirma que a entidade pública não poderá assumir uma despesa se não tiver recursos para alocar, sendo que se tal gasto não estiver previsto no orçamento de tesouraria da entidade, então a entidade não poderá gastar. A presente medida força a que não haja a assunção de compromissos que mais tarde não possam vir a ser cumpridos. Não deve apenas no momento exato do pagamento numa *fase posterior de execução* que deve residir a preocupação das entidades e do próprio

¹⁹⁵ TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim – *Lições de Finanças Públicas.*, op. cit p.48.

Estado quanto à despesa criada. Ainda que essa deva constituir uma preocupação a considerar, esta deve existir previamente quando se assume o *compromisso* de vir a pagar. Em caso de incumprimento de pagamento devido¹⁹⁶, haverá um aumento da despesa que desequilibrará o orçamento e que poderá impactar não só as presentes gerações, como as gerações futuras, conforme veremos de seguida.

No que a *assunção de compromissos* concerne, nenhuma despesa poderá ser autorizada ou paga sem que o compromisso e a respetiva programação prevista no mencionado artigo sejam assegurados pelo orçamento, tendo assim como fundamento a limitação da assunção de compromissos para constringir o aumento da despesa. Se o Estado e as respetivas entidades se encontram sujeitos à observação do *princípio da responsabilidade*, podemos mesmo dizer que no momento da assunção da despesa existe uma responsabilidade acrescida, devendo pensar a sustentabilidade da despesa pública como critério incontornável.

Ora, quer isto significar que a data de assunção de compromisso e portanto na sua essencialidade de despesa, divergirá do momento do seu vencimento. Considerando o que nos diz a LEO, temos que o momento determinante para a sustentabilidade da despesa pública não é o momento do pagamento, mas sim o momento prévio de assunção de compromisso, a data de assunção da despesa. Para tal é impreterível um juízo de cabimento, sendo necessário aferir se haverá verba disponível para cobrir tal despesa.

Tal constatação leva-nos a um ponto central da despesa pública sustentável: a *equidade intergeracional*. Como vimos, a assunção do compromisso dispõe essencialmente de uma lógica de controlo do equilíbrio orçamental, na medida em que deverá haver receita bastante para *sustentar a despesa*. Para tal, edifica-se como imperativo que paralelamente a esta lógica de *controlo do equilíbrio orçamental* exista igualmente uma lógica de *equilíbrio intergeracional*. Não obstante o objetivo imediato ser o equilíbrio e o controlo da despesa, há que pensar também no critério da intergeracionalidade que subjaz a assunção de um compromisso, e que não deve em momento algum onerar as gerações futuras. Pensar no controlo do equilíbrio orçamental *hoje*, será pensar no equilíbrio intergeracional de *amanhã*. Atentemos o n.º 1 do artigo 13.º da LEO que dispõe sobre a equidade intergeracional: «*A atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo*

¹⁹⁶ Esta situação encontra-se regulada em diploma próprio Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro <https://diario-darepublica.pt/dr/detalhe/lei/8-2012-542996>

a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual». Prevê-se expressamente aqui a ideia do equilíbrio intergeracional, que tendo na sua base o *princípio da solidariedade entre gerações*, nos diz que a forma como a despesa é gerada e gerida deve igualmente considerar que os compromissos assumidos hoje impactarão as gerações futuramente. Pensamos que tal se constitui como indiscutível.

No entanto será legítimo questionar se deve haver lugar a uma preterição das necessidades atuais, na medida em que – e sendo a despesa pública por vezes imprevisível – as gerações futuras poderão ficar potencialmente oneradas. É nosso entender, que não obstante a observância obrigatória do *princípio da solidariedade entre gerações*, tal questão dependerá das circunstâncias efetivas e do caso concreto que justifica a criação de despesa. Terá que existir uma ponderação e avaliação das necessidades em causa; de quais os direitos fundamentais que se colocam perante a criação de tal despesa. A este propósito elucida-nos doutamente Mónica d’OLIVEIRA MARTINS: “(...) se é certo que a prioridade deve ser dada às gerações presentes, isso não pode corresponder simplesmente a atirar os problemas, o mais possível, para as gerações futuras”¹⁹⁷, compreendendo-se aqui que havendo uma multiplicidade de direitos de várias gerações em causa é essencial procurar-se um equilíbrio que compatibilize os direitos, bem como as necessidades presentes e futuras. Só este equilíbrio permitirá a existência da sustentabilidade da despesa.

Também a *autorização da despesa* prevista no Regime da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho), especificamente nos seus artigos 21.º e seguintes consagra a vertente da sustentabilidade da despesa. Primeiramente, no artigo 22.º, n.º 1, alínea a), diz-nos a presente lei que a autorização de despesas fica sujeita à verificação do requisito da *conformidade legal*, requisito este que será observado para SÈVES quando a despesa for permitida por lei¹⁹⁸. Tal é também afirmado pelo legislador, que complementando o n.º anterior, vem no n.º 2, concretizar o que se deve entender por conformidade legal: «*a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa*», tendo de ter sempre em vista «*a obtenção do máximo*

¹⁹⁷ MARTINS, Mónica d’Oliveira - *A despesa pública justa - Uma análise jurídico-constitucional do tema da Justiça na despesa pública.*, op. cit p.376.

¹⁹⁸ Cit por. Dantas Magalhães, Carla Sofia - *Regime Jurídico da Despesa Pública: do Direito da Despesa ao Direito à Despesa.*, p.29.

rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente» (nos termos do n.º 3). Temos então que a aferição da importância e do benefício da despesa em relação a necessidades específicas é crucial, sendo que cada gasto deve ter justificação na sua capacidade para gerar valor e contribuir para os objetivos pretendidos. A obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, levando em consideração a utilidade e a prioridade da despesa, assim como o acréscimo de produtividade releva bastante para a sustentabilidade financeira e eficácia das políticas públicas.

O equilíbrio procurado entre encargos e benefícios potencia a *regularidade financeira*, um dos requisitos gerais para a autorização de despesa. Concomitantemente com estes requisitos, os já mencionados critérios da economia, eficiência e eficácia são também indispensáveis à sustentabilidade da despesa (n.º 1, alínea c), art. 22.º). Encontrando-se igualmente plasmados no artigo 18.º da LEO, concluímos que é necessária à autorização despesa verificar que: i) existe a utilização mínima de recursos que assegura os adequados padrões de qualidade do serviço público e garante, portanto, a maior qualidade da intervenção pública (critério da economia nos termos do artigo 18.º, n.º 2, al:a)); ii) se está a promover o acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa (critério da eficiência nos termos do artigo 18.º, n.º 2, al:b)); iii) se está a proceder à utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado pretendido, tendo de haver uma racionalidade económica na decisão da despesa pública (critério da eficácia nos termos do artigo 18.º, n.º 2, al:c)).

Somente com a verificação do cumprimento de tais requisitos que asseguram a sustentabilidade da despesa – conformidade legal; regularidade financeira e critérios da economicidade, eficiência e eficácia - é que poderá haver lugar a uma *autorização da despesa*. Têm competência para este efeito *os dirigentes dos serviços e organismos* (artigo 23.º do DL 155/92), que devem fazer acompanhar da autorização a verificação dos requisitos mencionados a que a despesa está subordinada, a efetuar pelos serviços de contabilidade. Uma vez autorizada a despesa, segue-se a *fase de execução da despesa*, na qual se procede ao pagamento da mesma.

O artigo 31.º-A do Regime da Administração Financeira do Estado, apresenta sob a epígrafe “*Confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos por entidades públicas*” um conjunto de regras muitíssimo importantes, e que sublinham como é fundamental o próprio Estado assegurar-se que aquele a quem vai pagar não seja

seu devedor, abrindo-se aqui um caminho de interrogações quanto à compensação de créditos com débitos.

A decisão de proceder à despesa pública constitui-se então como um processo complexo, que embora procure condicionar a sua existência mediante regras e critérios específicos, não é de todo linear porque se encontra profundamente dependente do quadro financeiro público. No entanto, embora não sendo linear tal não será um pretexto para condicionar a sustentabilidade das despesa ou das políticas que esta permite implementar. Independentemente do quadro financeiro público, a despesa pública carece sempre juízos de qualidade e quantidade – e o legislador assim o exige.

6.3. Controlo de Execução Orçamental

Para a boa execução orçamental é determinante a existência de controlo nas vertentes administrativa, jurisdicional e política, incorrendo numa lógica de controlo interno e externo, com fim a assegurar a boa utilização dos recursos públicos, de acordo com as autorizações legislativas e as diretrizes estabelecidas no OE. A propósito do *controlo e responsabilidade* da execução orçamental, a LEO no seu artigo 68.º vem definir as duas vertentes de controlo, bem como os objetivos que o fundamentam. De uma forma breve, vejamos:

Na perspetiva de controlo interno, podemos identificar o *controlo administrativo*, que mediante a implementação de procedimentos internos que verificam a legalidade, a regularidade e a conformidade das despesas realizadas, procedem a auditorias internas à luz do *princípio da monitorização*, acompanhando e avaliando os próprios sistemas de controlo interno (n.º 2 e 3).

Numa perspetiva de controlo externo, temos a sua realização por entidades independentes, que auditam e fiscalizam a execução orçamental. Ao Tribunal de Contas compete o *controlo jurisdicional* da execução do OE e é efetuado nos termos da respetiva legislação, não olvidando claro é «*os atos que cabem aos demais tribunais, designadamente aos tribunais administrativos e fiscais e aos tribunais judiciais, no âmbito das respetivas competências*» (n.º 4), conforme teremos a oportunidade de ver detalhadamente adiante. Por sua vez, a Assembleia da República exerce o *controlo político* sobre a execução do OE e efetiva as correspondentes responsabilidades políticas (n.º 5), mediante vários

mecanismos, formais e informais, que refletem a importância da transparência e da responsabilidade na gestão das finanças públicas.

7. Contratação Pública Sustentável

Como sabemos, a contratação pública desempenha uma função de suma importância na instrumentalização para a realização de variadíssimas políticas públicas. Falar hoje de contratação pública não pode ser dissociado da crescente necessidade da existência de uma *vertente sustentável*, mormente no que concerne a concretização de *políticas públicas ambientais*. Pensar a sustentabilidade da contratação pública é pensar na sua transversalidade a todas as fases que a compreendem. É perentório que o *princípio da sustentabilidade* seja observado desde o primeiro momento em que a despesa pública é criada – alocando uma verba ao fim que determinado contrato público visa atingir para a realização de determinada política – ao próprio processo desencadeado com a intenção de contratar e subsequentes fases, até à sua execução.

O legislador assim o entende ao mencionar de forma expressa entre os princípios jurídicos que as entidades adjudicantes devem observar na formação e execução dos contratos públicos, o *princípio da sustentabilidade*. Nos termos do artigo 1.º-A, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (CPP): «*Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios (...) da sustentabilidade (...)*», ao que o legislador acrescenta no n.º 2 a obrigação de as entidades adjudicantes assegurarem, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitem as normas aplicáveis em vigor, designadamente, em matéria ambiental, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional, no sentido do Considerando (37) e do artigo 18.º da Diretiva 2014/24/EU¹⁹⁹.

Tendo presente que a sustentabilidade se constitui como um dos princípios gerais a observar na formação e execução dos contratos públicos, especialmente em sede ambiental, existem ainda outras importantes conclusões que podemos retirar das disposições de

¹⁹⁹ O artigo 18.º n.º 2 da presente diretiva explicita: «*Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que, ao executarem os contratos públicos, os operadores económicos respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental (...) estabelecidas pelo direito da União, por legislação nacional, por convenções coletivas ou pelas disposições de direito internacional em matéria ambiental (...)*».

ordem ambiental presentes no CCP, e que aliás o Relatório do Tribunal de Contas de 2020²⁰⁰ salienta: i) Ao que os projetos de execução concerne, estes têm de se fazer acompanhar dos estudos ambientais legalmente exigidos, incluindo a declaração de impacto ambiental quando necessária²⁰¹; ii) As entidades adjudicantes devem assegurar-se de que os operadores económicos observam as normas aplicáveis em vigor, nomeadamente, as de carácter ambiental²⁰²; iii) Pode ser exigido, em termos de qualificação de candidatos, o respeito por normas de garantia de qualidade ou de gestão ambiental ou requisitos relativos à sua capacidade para adotarem medidas de gestão ambiental no âmbito da execução dos contratos a celebrar²⁰³; iv) Deve recorrer-se aos sistemas de gestão ambiental baseados no Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS) para atestar que os concorrentes observam determinadas normas de garantia de qualidade ou de gestão ambiental²⁰⁴; v) Podem ser incluídas condições de natureza ambiental nas cláusulas do caderno de encargos e respetivas especificações técnicas, em termos de desempenho ou de exigências funcionais dos bens e/ou serviços²⁰⁵ a adquirir especificações estas que irão repercutir-se nas condições de execução do contrato; vi) Podem incluir-se na densificação do critério de adjudicação fatores e eventuais subfactores relativos a características ambientais dos produtos e à sustentabilidade ambiental do modo de execução dos contratos²⁰⁶; vii) Os modelos de avaliação das propostas podem abranger no cálculo do custo do ciclo de vida dos contratos, custos relativos ao consumo de energia, à recolha e reciclagem ou a externalidades ambientais²⁰⁷.

No que as condições de execução do contrato para a prossecução de políticas públicas ambientais concerne, Carla AMADO GOMES considera existir um entendimento entre o legislador europeu e o legislador nacional, dado haver compreensão mútua quanto à margem para a prossecução de políticas ambientais, na configuração do objeto do contrato e nos termos e condições da sua execução²⁰⁸. No que ao direito europeu diz respeito, a

²⁰⁰ Relatório do Tribunal de Contas do ano de 2020 disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel07-2020-2s.pdf>

²⁰¹ Cfr. n.º 5, alínea c), do artigo 43.º do CCP.

²⁰² Cfr. n.º 2 do artigo 1.º - A e n.º 2 do artigo 428.º do CCP.

²⁰³ Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 164.º e n.º 1, alínea d), do artigo 165.º do CCP.

²⁰⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 164.º e n.º 4 do artigo 246.º do CCP.

²⁰⁵ Cfr. n.º 6 do artigo 42.º, 49.º e Anexo VII do CCP.

²⁰⁶ Cfr. n.º 2, alíneas a) e d), do artigo 75.º do CCP.

²⁰⁷ Vide RCM n.º 190-A/2017, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 236, de 11 de dezembro de 2017.

²⁰⁸ Cfr. AMADO GOMES, Carla e CALDEIRA, Marco - **Contratação Pública “Verde”: Uma Evolução (Eco)lógica.**, p. 56. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2119> [Consultada em 15/07/2024].

concordância com o legislador nacional pode ser compreendida através do preceito do artigo 70.º da Diretiva 2014/24/UE, que sob a epígrafe “*Condições de execução dos contratos*”, preconiza que «[a]s autoridades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução de um contrato desde que as mesmas estejam relacionadas com o objeto do contrato (...) e sejam indicadas no anúncio de concurso ou nos documentos do concurso”, podendo “incluir considerações (...) de natureza ambiental». Como menciona a referida autora, o legislador nacional no CPP já dava resposta a estas preocupações, tendo a título exemplificativo, no seu artigo 42.º, n.º 6 a previsão de “que os aspectos da execução do contrato, constantes das cláusulas do caderno de encargos, podem dizer respeito, desde que relacionados com tal execução, a condições de natureza ambiental, entre outras”²⁰⁹ (sublinhado nosso). Releva ainda nesta matéria considerar o artº 43º, nº5, nas suas alíneas c) e d), que prevêem quanto ao projeto de execução a integração do caderno de encargos que deve ser acompanhado, entre outros elementos: dos estudos ambientais, incluindo a declaração de impacto ambiental, nos termos da lei; dos estudos de impacto social, económico ou cultural, constituindo-se como um verdadeiro instrumento decisivo de integração das considerações ambientais na contratação pública.

Vimos anteriormente, que a despesa pública para ser sustentável tem de observar determinados princípios e cumprir um conjunto de requisitos concretos, definidos por lei. Constituindo a contratação pública um dos meios que materializa a despesa é natural que os contratos públicos também se encontrem cingidos a estes, independentemente da finalidade e natureza da política pública que procura prosseguir. Para além do já indicado *princípio da sustentabilidade* que achámos por bem autonomizar, o mencionado artigo 1.º - A do CPP, prevendo uma lista taxativa de princípios para a contratação pública, faz ainda menção expressa de outros importantes princípios, alguns dos quais orientam também a despesa pública sustentável. São comuns à despesa e contratação públicas:

i) *Princípio da Legalidade*: Tal como sucede com o processo de despesa pública, também à contratação pública enquanto ação da administração pública, é exigida a *conformidade legal*; ii) *Princípio da Prossecução do Interesse Público*: Aos contratos celebrados é exigido que visem a *satisfação das necessidades coletivas* e portanto o bem comum, garantindo que os recursos utilizados são adequadamente direcionados, com a finalidade de implementar medidas e cumprir objetivos concretos, que beneficiem o interesse público;

²⁰⁹ Idem., op cit p.57.

iii) *Princípio da Proporcionalidade*: Os procedimentos de contratação devem ser proporcionais à natureza e complexidade dos contratos, tendo de ser adequados, necessários e proporcionais à finalidade pretendida, de modo a evitar burocracias excessivas e custos desnecessários que possam por em causa a sua *sustentabilidade*; iv) *Princípio da Responsabilidade*: Numa lógica de *accountability*, o ato de contratar bem como a razão inerente têm que estar devidamente justificados. Falamos aqui da *prestação de contas* a ter lugar pela entidade pública, tendo que facultar toda a informação indispensável à sindicância da decisão de contratar, sendo forçoso que haja *responsabilização* pelas consequências desse mesmo ato²¹⁰. Havendo um dever neste sentido, os critérios que norteiam a atividade pública têm de ser atendidos de modo a que se esteja perante uma *boa decisão de contratar* ao longo de todo o processo por parte das entidades públicas - entre eles o critério de economicidade que alude aqui ao exercício de escolha do preço mais baixo ou a proposta economicamente mais vantajosa patente no artigo 74.º do CPP; v) *Princípio da Transparência*: Conforme ocorre com a despesa pública, também os contratos estão vinculados a este princípio, sendo que aqui é igualmente necessária a existência de transparência ao longo do processo, desde a publicação do critério de adjudicação e as condições essenciais do contrato que se pretende celebrar e, portanto, da intenção de contratar, até à fase de execução contratual.

Concomitantemente à observação dos mencionados princípios, também a contratação pública se encontra sujeita, aquando da execução contratual, a especificações técnicas que atentam à sustentabilidade, numa perspetiva ambiental. Neste sentido, o artigo 49.º, n.º 7, alínea a) que faz expressa menção à possível *inclusão de critérios ambientais*, é nos dito: *«Em termos de desempenho ou de requisitos funcionais, que podem incluir critérios ambientais, desde que os parâmetros sejam suficientemente precisos para permitir que os concorrentes determinem o objeto do contrato e que a entidade adjudicante proceda à respetiva adjudicação»* (sublinhado nosso). Ora, podemos aqui extrair quanto à sustentabilidade no quadro da contratação pública, que o legislador ao estabelecer no âmbito das especificações técnicas, a inclusão de critérios ambientais, procura promover uma abordagem mais responsável e consciente do ponto de vista ambiental. No âmbito da contratação pública, não se incentiva apenas a redução dos impactos ambientais negativos, como também se está a fomentar práticas sustentáveis que podem levar a uma utilização

²¹⁰ Neste sentido PRATA ROQUE, Miguel – **Tratado de Governação Pública Volume I – Princípios Gerais e Governação.**, p.292.

mais económica, eficiente e eficaz dos recursos. Com esta embora breve mas necessária menção no CPP, vemos um claro reforço do compromisso com o desenvolvimento sustentável, querendo o legislador garantir que os processos de contratação pública contribuam para os objetivos ambientalmente assumidos, quer no plano comunitário, quer no plano internacional.

Assim, e perante a crescente necessidade de uma Contratação Pública Sustentável, o Decreto-Lei n.º 111-B/2017 introduziu na CCP um relevante contributo para este efeito, incorporando as soluções europeias em matéria de *green public procurement*, sendo de destacar “(...) em especial, a expressa previsão da possibilidade de inclusão de factores ambientais na avaliação das propostas e, sobretudo, a consideração do custo imputado a externalidades ambientais em sede do custo das obras, bens ou serviços a adquirir, preconizando-se a adopção de um olhar que atenda a todo o respectivo ciclo de vida”²¹¹.

As Diretivas da UE sobre Contratação Pública têm vindo a oferecer a possibilidade de as entidades adjudicantes adquirirem bens, obras e serviços com objetivos de políticas públicas presentes, incluindo considerações as ambientais. Dependendo do tipo de contratação, etapas procedimentais específicas, incluindo especificações técnicas, critérios de adjudicação, rótulos, motivos de exclusão e as condições contratuais, podem ser utilizadas para criar um efeito positivo no ambiente através da contratação pública²¹². As diretivas proporcionam assim às entidades adjudicantes amplas oportunidades para moldar os seus procedimentos de contratação pública, com os objetivos de sustentabilidade. Embora se discuta se a presente estrutura do quadro jurídico *permite* ou *obriga* efetivamente a que estas entidades incluam objetivos de políticas públicas nas suas contratações²¹³ por não haver uma obrigação expressamente consagrada, pensamos existir aqui um forte dever tácito quanto à consideração dos critérios ambientais no ato de adjudicação.

Como bem sublinha Maria João ESTORNINHO tem-se vindo a entender que “as entidades públicas, enquanto entidades adjudicantes, têm a obrigação de exercer o seu poder de compra de modo social e ambientalmente responsável”²¹⁴. Este entendimento em nada

²¹¹ Cfr. AMADO GOMES, Carla e CALDEIRA, Marco - **Contratação Pública “Verde”: Uma Evolução (Eco)lógica.**, p. 79.

²¹² Idem.

²¹³ Informação disponível em: https://www.idos-research.de/uploads/media/Sustainability_through_public_procurement_the_way_forward_Reform_Proposals.pdf [Consultada a 16/07/2024].

²¹⁴ ESTORNINHO, Maria João - **Green Public Procurement. Por uma contratação pública sustentável.**, Op cit. p.3. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf.

surpreende quando se considera a ampla dimensão da contratação pública e as respetivas repercussões que podem desta advir, realidade para a qual Maria João ESTORNINHO nos adverte: “Basta ter presente a dimensão do universo da contratação pública, para perceber o impacto (positivo ou negativo) que as (boas ou más) escolhas da Administração Pública podem ter nestes (como noutros) domínios”²¹⁵.

Num período em que os desafios ambientais assumem contornos inegáveis há urgência de uma Contratação Pública Sustentável (CPS), especialmente em matéria ambiental. Neste contexto, as Compras Públicas Ecológicas (CPE) têm assumido um papel bastante relevante, sendo hoje defensável que as compras públicas não se devem reger somente pelo critério da economicidade e portanto pelo valor económico da aquisição, indo mais além, integrando também os custos ambientais²¹⁶. É efetivamente tentador para as entidades públicas ponderarem proceder a uma adjudicação, optando pelo valor mais baixo, gerador de uma menor despesa pública. No entanto, sucede que nem sempre a proposta de valor mais baixo é aquela que assegura a sustentabilidade dos recursos, quer estejamos a falar de recursos financeiros ou ambientais. Tem portanto que haver lugar a uma ponderação à luz do princípio da sustentabilidade. Há que aferir se a proposta de valor mais baixo compreende importantes critérios ecológicos, indispensáveis à sustentabilidade da contratação pública. Podemos concretizar esta afirmação com o seguinte exemplo: imagine-se que uma entidade pública manifesta a intenção de contratar uma empresa de transporte para a adjudicação de determinado serviço, e que existem nesse sentido duas propostas em questão: uma com um valor financeiro mais baixo e outra com um valor financeiro mais elevado, mas que, no entanto, prevê a utilização meios de transporte elétricos para a concretização desse serviço. Embora a primeira proposta seja menos dispendiosa, a segunda proposta promove a redução de emissões de CO₂ e a dependência de combustíveis fósseis, indo ao encontro dos objetivos e metas estabelecidos no Acordo de Paris. Optar pela última proposta contribuiria para a observação dos objetivos de sustentabilidade e poderia reduzir custos relacionados com impostos ambientais ou taxas sobre emissões no futuro, pensando aqui a médio-longo, numa lógica de *solidariedade intra e intergeracional*.

²¹⁵ Idem., op cit p.4.

²¹⁶ A este propósito, para maior detalhe, MADUREIRA RODRIGUES, Carlos Sérgio - **Entre a Contratação Pública Ecológica e a Contratação Pública Sustentável – Compreender o Presente, Transportar o Futuro**.

Para este efeito, a presente Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030²¹⁷, estabelece a visão, os objetivos e os principais vetores de atuação para as compras públicas ecológicas em Portugal, constituindo-se como um instrumento fundamental para a prossecução dos grandes objetivos de desenvolvimento e sustentabilidade da economia portuguesa²¹⁸.

As CPE são também referidas noutros instrumentos estratégicos, como: i) O *Compromisso Nacional para o Crescimento Verde* que visa a “promoção do desenvolvimento, baseado na criação de valor assente na conciliação do crescimento económico e da sustentabilidade, da competitividade do País e da sua afirmação internacional como referência do crescimento verde”²¹⁹ e inclui as compras públicas ecológicas no conjunto das várias iniciativas a desenvolver, pretendendo incorporar critérios de sustentabilidade nos contratos públicos de aquisição de bens e serviços; ii) O *Plano de Ação para a Economia Circular*²²⁰, que contempla uma proposta de agenda de transição para as compras públicas ecológicas, a concretizar através de *acordos circulares*²²¹ e outras medidas, de modo a promover a circularidade dos recursos envolvidos; iii) O *Plano Nacional de Energia e Clima 2021-2030*²²², que preconiza que sejam incorporados requisitos de baixo carbono nas compras públicas de bens e serviços energéticos, equipamentos e edifícios, nas compras públicas de veículos e serviços de transporte, nas empreitadas de construção de

²¹⁷ Dotada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2023, de 10 de fevereiro.

²¹⁸ Neste sentido, diz-nos a Agência Portuguesa do Ambiente que este documento “pretende constituir-se como uma alavanca para a reforma ecológica da administração pública portuguesa, a todos os níveis, incluindo os organismos da administração central bem como do setor empresarial do Estado. Por esta via, pretende -se que a Administração Pública venha a atuar como um vetor de mudança positiva na desejada transição para uma economia ambientalmente mais sustentável, mais competitiva e mais resiliente”. Informação disponível em: <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/compras-publicas-ecologicas> [consultada a 20/07/2024].

²¹⁹ Cfr. n.º 1 da RCM n.º 28/2015.

²²⁰ Vide RCM n.º 190-A/2017.

²²¹ Como define o Relatório do Tribunal de Contas de 2020: “Um acordo circular é um acordo voluntário entre Governo e grupos de interesse [p. ex. empresas, organizações não governamentais (ONG), municípios] para identificar e atuar sobre barreiras não financeiras, como por exemplo regulamentos, que limitam ou dificultam a expansão no mercado de produtos e/ou serviços que geram impactes ambientais e económicos positivos”.

²²² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho, o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) constitui-se como o principal instrumento de política energética e climática para a década 2021-2030, rumo a um futuro neutro em carbono e surge no âmbito das obrigações estabelecidas pelo Regulamento da Governação da União da Energia e da Ação Climática, o qual prevê que todos os Estados-membros devem elaborar e apresentar à Comissão Europeia os seus planos integrados em matéria de energia e de clima (Regulamento (UE) n.º 2018/1999, de 11 de dezembro de 2018).

estradas, nas compras públicas de outros bens e serviços e que se opte pela aquisição de serviços de baixo carbono em vez de produtos (servitização)²²³.

Também não podemos deixar de mencionar o *Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE*²²⁴, que invocando a figura do contrato público enquanto instrumento revelante na fomentação de uma utilização o mais eficiente dos fundos públicos, vem relembrar que um dos seus objetivos complementares é precisamente *a eficiência da despesa pública*. Quer a eficiência da despesa, quer a sua sustentabilidade, pode ser melhor conseguida ao permitir-se que «as entidades adjudicantes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns, incluindo a proteção do ambiente, uma maior eficiência quer a nível de recursos quer energético e a luta contra as alterações climáticas, a promoção da inovação e da integração social e a garantia das melhores condições possíveis para prestação de serviços públicos de elevada qualidade»²²⁵. De modo a concretizar este objetivo constitui-se como impreterível atentar nas diferentes etapas contratuais o seguinte²²⁶:

- i) *Definir o objeto do contrato e as especificações técnicas*: Atendendo a regulamentação aplicável aos contratos públicos em vigor na UE, devem as entidades adjudicantes fornecer uma descrição clara e não discriminatória do objeto do contrato e definir especificações técnicas que não podem ter por efeito favorecer certas empresas.
- ii) *Exigir critérios de seleção mais pertinentes*: No momento da avaliação da capacidade dos candidatos para executar o contrato, devem as entidades adjudicantes considerar a sua experiência e competências específicas no que respeita aos aspetos sociais ou *ambientais* pertinentes para o objeto do contrato.
- iii) *Utilizar critérios de adjudicação mais adequados*: Considerando os fundos públicos que possibilitam a concretização do ato adjudicatório, num plano de total liberdade de que as entidades adjudicantes disporem na decisão sobre o peso relativo de cada um dos critérios utilizados para identificar a proposta economicamente mais vantajosa, há que assegurar uma concorrência efetiva

²²³ Conforme nos explicita o mencionado Relatório.

²²⁴ COM(2011) 15 final.

²²⁵ Citamos aqui o **Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE**, na sua p.4.

²²⁶ Idem., op. cit. capítulo IV.

entre operadores económicos, de modo a evitar decisões arbitrárias por parte das administrações públicas. Neste sentido, a regulamentação da UE relativa aos contratos públicos exige que os critérios de adjudicação estejam ligados ao objeto do contrato, não confirmam à entidade adjudicante uma liberdade de escolha ilimitada e sejam expressamente mencionados na documentação do concurso. O Livro Verde sublinha ainda nesta linha de raciocínio que a utilização de critérios ligados ao ambiente - na fase de adjudicação e não apenas a nível das especificações técnicas ou das condições de execução do contrato - tem a vantagem de incentivar as empresas a apresentarem propostas que vão para além do nível fixado nos cadernos de encargos e, assim, promover a entrada de produtos inovadores no mercado.

- iv) *Imposição de cláusulas de execução específicas ao contrato:* As cláusulas de execução dos contratos devem estar relacionadas com as tarefas necessárias para a produção e o fornecimento dos produtos ou serviços contratados. Essas condições de execução do contrato podem ter em conta outras considerações políticas, nomeadamente questões ambientais, o que faz sentido dado os contratos públicos se configurarem como um instrumento para a execução de políticas públicas, entre as quais, as políticas públicas ambientais. Na presente fase, as entidades adjudicantes podem impor ao proponente selecionado certas obrigações relacionadas com a consecução de diferentes objetivos ambientais que não podiam estar refletidas nas fases anteriores do processo de adjudicação.
- v) *Verificação dos requisitos:* No momento do estabelecimento das especificações técnicas e da definição dos critérios de seleção/adjudicação ou da introdução de cláusulas de execução no contrato, podem as entidades adjudicantes definir requisitos ambientais. Para este efeito é elaborada uma lista das informações (certificação/documentação e ou compromisso específico) que devem ser fornecidas pelos candidatos ou proponentes para fazer prova da sua capacidade para cumprirem esses requisitos no plano ambiental. Na falta dos dados solicitados, ou se a informação facultada não for considerada satisfatória, tal constitui razão bastante para a exclusão dos candidatos ou proponentes do processo.
- vi) *Ligação ao objeto/ execução do contrato:* A ligação ao objeto do contrato edifica uma condição essencial a ter em conta quando são introduzidas

considerações relacionadas com outras políticas no processo de contratação pública. São vários os benefícios da observação desta condição: i) a *influência positiva* que as entidades adjudicantes podem ter em relação ao comportamento das empresas, independentemente do produto ou serviço adquirido, incentivando, nomeadamente, uma *maior responsabilidade ambiental*; ii) a garantia de que a aquisição em si mesma permanece um elemento central de um processo em que é utilizado o dinheiro dos contribuintes, em que as entidades adjudicantes irão obter a *melhor oferta* possível, utilizando eficientemente os *dinheiros público*, o que releva especialmente “num contexto de grandes restrições orçamentais e dificuldades económicas, ser especialmente importante otimizar os resultados dos contratos públicos através de procedimentos eficazes”²²⁷; iii) potencia a *coerência* entre a política de contratação pública da UE e as regras no domínio dos auxílios estatais, ao acautelar que os operadores económicos não beneficiem indevidamente de qualquer vantagem económica com os contratos públicos que lhes são adjudicados; iv) permite evitar que alguns operadores económicos de determinados países possam eventualmente ser favorecidos em detrimento dos operadores de outros Estados-Membros; v) oferece às empresas um sentimento de *segurança e previsibilidade*.

Embora esta meritória pretensão de uma contratação pública compreensiva dos importantes critérios ambientais a integrar potencie a sua *sustentabilidade*, facto é que a sua adoção na prática não se encontra desprovida de dificuldades, podendo residir como uma das possíveis causas, a já referida possibilitação e não obrigação expressa de tais critérios, ao que acresce ainda a insuficiência de informação sobre quais as opções verdadeiramente verdes disponíveis, dificultam as decisões no âmbito contratual. Neste sentido Carla AMADO GOMES afirma que “Apesar da louvável ambição subjacente a estas medidas, antecipa-se que a sua aplicação prática no dia-a-dia da contratação pública não deixará de enfrentar algumas resistências e de suscitar algumas dificuldades, resultantes da insuficiência da informação disponível e da complexidade das opções a tomar”²²⁸.

²²⁷ ESTORNINHO, Maria João - **Green Public Procurement. Por uma contratação pública sustentável.**, op cit. p. 5.

²²⁸ AMADO GOMES, Carla e CALDEIRA, Marco - **Contratação Pública “Verde”: Uma Evolução (Eco)lógica.**, op. cit p. 80.

No entanto, a crescente integração dos critérios ambientais nas decisões públicas, incluindo a contratação pública, faz-nos acreditar que a *sustentabilidade ambiental* será cada vez mais um fator a considerar no momento próprio de decisão, indo para além da *sustentabilidade financeira* e dos fatores financeiro-económicos, que são igualmente fundamentais. Só poderemos pensar numa decisão pública verdadeiramente sustentável aquela que efetivamente considera a sustentabilidade em todas as suas vertentes: financeira, ambiental e social. Só perante a sua compreensão e observação integrada é que concretizarmos a sustentabilidade na sua aceção mais autêntica.

8. Fiscalização do Tribunal de Contas

Como temos vindo a constatar, a sustentabilidade da despesa pública permite a materialização de políticas públicas - entre as quais políticas públicas ambientais - nomeadamente através da contratação pública, que enquanto importante instrumento possibilita a sua concretização e prossecução. Exige-se para este efeito assegurar o controlo financeiro dos dinheiros públicos, e portanto, das receitas e das despesas públicas, do património público. No que concerne ao seu objeto de controlo temos então que as “atribuições legalmente cometidas ao Tribunal de Contas correspondem à necessidade de controlo financeiro dos dinheiros públicos, das receitas e das despesas públicas e do património público, com vista a assegurar a conformidade do exercício da actividade de administração daqueles recursos com a Ordem Jurídica, julgando, sendo caso disso, a responsabilidade financeira inerente”²²⁹.

A fiscalização da atuação pública neste âmbito é crucial para o bom funcionamento da atividade das entidades administrativas, que à *discrecionarietà*²³⁰ de que goza nos atos

²²⁹ Cfr. Tribunal de Contas, p.15. https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf

²³⁰ A este propósito, não podemos deixar de mencionar que conferindo a lei um poder discricionário a determinado órgão compreende-se a existência de uma ponderação deliberada e enquadrada nos demais princípios de direito como os princípios de proporcionalidade e imparcialidade, a ter lugar sempre. Atendendo ao contexto específico de cada situação sobre a qual a entidade pública se versa no âmbito da sua atividade é imperativo considerar o caso concreto, de modo a melhor aferir qual a decisão que permitirá a prossecução do interesse público. Há que sublinhar as palavras de Vieira de Andrade e que Freitas do Amaral tão doutamente nos relembra: “É claro que a melhor solução do ponto de vista do agente não é necessariamente uma única decisão possível deduzível m abstrato da lei: sempre há de ficar para a Administração uma margem de apreciação e de decisão, sob pena de se negar o poder discricionário”. Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo – **Curso de Direito Administrativo**. p.71.

desempenhados no âmbito das suas funções, urge haver lugar ao *controlo e auditoria*, com fim a assegurar a *legalidade e responsabilização*. A este propósito, diz-nos Domingos PEREIRA DE SOUSA que “ (...) a actuação da Administração estará sempre vinculada, no exercício de determinada actividade, a princípios gerais de grau superior alternativos à lei parlamentar, aos princípios e regras constitucionais. Os actos da Administração terão de conformar-se com os princípios constitucionais e com o Direito vigente. Exige-se conformidade com a lei e com o Direito”²³¹.

A razão de existir da Administração Pública reside precisamente na prossecução do interesse público. Ora enquanto princípio geral do Direito Administrativo impõe-se à atuação pública. Mas não se pense neste princípio de forma negativa, pelo contrário como nos relembra FREITAS DO AMARAL, deve pensar-se que este norteia aquilo que devem as entidades públicas fazer ou não, contrariamente a pensar-se apenas no que estariam proibidas de fazer. Mais acresce, que a própria lei não se constitui apenas como um limite à sua atuação, sendo de igual modo o fundamento da ação administrativa, não havendo para esse efeito um poder livre de a Administração fazer como entende, vigorando a regra de que devem as entidades fazer apenas o que a lei lhes permita²³².

Para além da observação do princípio da legalidade, a fiscalização da atividade contratual pública promove também a *responsabilização* financeira. Garantindo o cumprimento legal, a fiscalização também vem vincular e incentivar uma gestão pública eficiente e sustentável, sendo aqui a atuação do Tribunal de Contas indispensável.

Neste sentido, a LEO vem no seu artigo 68.º, sob a epígrafe “Controlo da execução orçamental”, definir que a execução do Orçamento do Estado é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político, apresentando três objetivos fundamentais: i) A confirmação do registo contabilístico adequado, e o reflexo verdadeiro e apropriado das operações realizadas por cada entidade (alínea a)); ii) A verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a programas e ações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou

Ainda sobre este tema, para uma compreensão mais extensa ver COSTA, António Augusto – **A erosão do princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa**, Publicações CEDIPRE Online – 12. Coimbra, Agosto de 2012. Disponível em: https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public_12.pdf

²³¹ PEREIRA DE SOUSA, Domingos - **Legalidade, Vinculação e Discricionariedade na Administração Tributária.**, op. cit. p.45. Disponível em: <https://revistas.ulusofofona.pt/index.php/delegibus/article/download/7434/4401/>

²³² Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo – **Curso de direito administrativo** p.40.

tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e da União Europeia, bem como de outros interesses financeiros públicos (alínea b)); iii) A verificação do cumprimento dos objetivos pelos gestores e responsáveis a quem foram atribuídos recursos (alínea c)).

Para a prossecução destes objetivos, presente artigo define no seu n.º 4 que o controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas e é efetuado nos termos da respetiva legislação, sem prejuízo dos atos que cabem aos demais tribunais, designadamente aos tribunais administrativos e fiscais e aos tribunais judiciais. Ora, para concretizar o controlo da execução orçamental, a Conta Geral do Estado²³³ é submetida a parecer do Tribunal de Contas (artigo 66.º, n.º 4) até 15 de maio do ano seguinte (artigo 66.º, n.º1), que passa então a emitir uma opinião sobre a mesma, remetendo-a à Assembleia da República até 30 de setembro (artigo 66.º, n.º 5).

Para além da LEO, esta competência é cometida ao Tribunal:

- i) Primeiramente pela nossa lei fundamental, a CRP, que define «A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República¹⁰, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social» (artigo 107.º);
- ii) Pela Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC): «O Tribunal de Contas fiscaliza a execução do Orçamento do Estado, incluindo o da Segurança Social, podendo para tal solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações necessárias» (artigo 36.º, n.º 1).

Como nos diz o Tribunal de Contas, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas²³⁴ determina que, no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta nos vários

²³³ O artigo 66.º, n.º 2 define «A Conta Geral do Estado compreende o conjunto das contas relativas às entidades que integraram o perímetro do Orçamento do Estado, tal como definido no artigo 2.º e compreende um relatório, as demonstrações orçamentais e financeiras e as notas às demonstrações orçamentais e financeiras».

²³⁴ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto

domínios nela tratados: receitas, despesas, tesouraria, recurso ao crédito público e património. Serão tidos em conta, designadamente, os seguintes aspetos²³⁵:

- i) *O cumprimento da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e demais legislação relevante;*
- ii) *A comparação entre as receitas e despesas orçamentadas e as efetivamente realizadas;*
- iii) *O inventário e o balanço do património do Estado e alterações patrimoniais nomeadamente quando decorram de processos de privatização;*
- iv) *Os fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas das privatizações;*
- v) *A execução dos programas plurianuais do Orçamento do Estado, com referência especial à respetiva parcela anual;*
- vi) *A movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações;*
- vii) *As responsabilidades diretas do Estado, decorrentes da assunção de passivos ou do recurso ao crédito público, ou indiretas, designadamente a concessão de avales;*
- viii) *Os apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras;*
- ix) *Os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos²³⁶.*

O Tribunal de Contas exerce a função de controlo financeiro e a função de controlo jurisdicional em relação às entidades que fazem parte do Sector Tribunal de Contas Público Administrativo (SPA), do Sector Público Empresarial (SPE) e, em geral, relativamente a todas as entidades que gerem ou utilizam dinheiros públicos (art.º 2.º da LOPTC).

Para este efeito, o Tribunal exerce nos termos da LOPTC:

²³⁵ Citamos aqui O Tribunal de Contas <https://www.oisccplp.org/wp-content/uploads/sites/5/2022/03/Tema2-Portugal.pdf>

²³⁶ Cfr. Artigo 41.º, n.º 1, alíneas a) a i). sob epigrafe **Relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado.**

i) *A fiscalização prévia*, verificando o Tribunal se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria (art. 44.º, n.º 1), sendo que nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República (art. 44.º, n.º 2). A fiscalização prévia incide sobre os atos geradores de despesa sujeitos a visto, nos termos do artigo 46.º, n.º 1 da LOPTC, a saber:

i) *Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das Regiões Autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como os actos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados* (alínea a);

ii) *Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei* (alínea b);

iii) *As minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração* (alínea c);

iv) *Os actos ou contratos que formalizem modificações objectivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras* (alínea d);

v) *Os actos ou contratos que formalizem modificações objectivas a contratos não visados que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior ao previsto no artigo 48.º* (alínea e).

Nos termos do artigo 48.º, n.º 3 constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique: a) Nulidade; b) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras; c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.

ii) *A fiscalização concomitante* (art. 50.º), na qual o Tribunal de Contas acompanha a execução de atos, contratos, orçamentos, programas e projecto e, em geral, a atividade

financeira desenvolvida antes do encerramento da respetiva gerência. A esta modalidade de fiscalização estão sujeitas todas as entidades indicadas no art.º 2º da Lei n.º 98/97, ou seja, quer as entidades que integram o Sector Público Administrativo, quer as que fazem parte do Sector Público Empresarial, bem como as demais entidades que tenham a seu cargo a gestão de recursos público²³⁷. Podemos aqui fazer uma distinção entre os poderes concedidos à 1ª Secção e os que são exercidos pela 2ª Secção. No que respeita a 1ª, é lhe atribuída pela Lei o poder de fiscalizar e executar os contratos visados e os contratos que são dispensados de visto, como sucede com os “contratos de pessoal, quer pelo seu valor, atento o limiar anualmente fixado na Lei do Orçamento de Estado, quer ainda por força da deliberação do próprio Tribunal, de acordo com o disposto no artigo 38.º, n.º 1, al. c)”²³⁸. No que concerne a 2ª Secção, os poderes de fiscalização concomitante são lhe reconhecidos de, a qualquer tempo poder realizar auditorias, quer por iniciativa sua, quer a pedido do Governo ou da Assembleia da República²³⁹

iii) *Afiscalização sucessiva* ou *a posteriori* em que o Tribunal de Contas verifica as contas das entidades, avaliando os respectivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e assegura a fiscalização da participação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia (art. 50.º). Tendo lugar após o fim do exercício e após a elaboração das contas anuais, os poderes do Tribunal são significativamente mais amplos. Constituem-se como exemplo, nos termos do artigo 5.º: i) O parecer da execução do OE, apreciando a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, bem como a conta da Assembleia da República (alínea a)); ou o parecer sobre as contas das Regiões Autónomas, bem como sobre as contas das respetivas Assembleias Legislativas (alínea b)).

Para assegurar a sustentabilidade da despesa pública, desde o momento inicial em que é pensada até ao momento da sua execução, é necessária uma fiscalização e controlo pelo Tribunal de Contas. Temos que a boa execução do OE é especialmente aferida mediante a observação da sustentabilidade da despesa, que se edifica tão impreterível quanto a própria sustentabilidade da contratação pública e das políticas públicas que visa implementar.

²³⁷ Informação sobre o Tribunal de Contas na atualidade, p.17. Disponível em: https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf

²³⁸ MARTINS, Guilherme Waldemar d’Oliveira – **Manual de Políticas Públicas. As Opções Económicas do Estado.**, op. cit p.229.

²³⁹ Idem., p. 229.

Considerações Finais

Historicamente longe do período em que foi inicialmente proferida, a sustentabilidade emerge hoje como um princípio conformador essencial no direito contemporâneo, influenciando de maneira abrangente todas as fases das políticas públicas ambientais. Este desenvolvimento reflete, em grande medida, a influência normativa e os contributos significativos do direito internacional e do direito eurocomunitário, que não só permitir o desenvolvimento das nossas bases jurídicas, através da integração normativa de indispensáveis bases legais que refletiam a ascensão do direito do ambiente, como possibilitou que se estabelecesse um quadro de objetivos e metas, verdadeiramente impulsionadores da sustentabilidade.

Sabemos hoje que a sustentabilidade muito vai para além dos critérios ambientais a visar aquando da implementação de políticas públicas ambientais. Primeiramente, concluímos com o presente trabalho que independentemente da matéria que se pretenda tratar com a adoção de determinada medida, deve ter sempre o Princípio da Sustentabilidade presente no seu espírito. Isto porque a sustentabilidade tem que ver com a observação de importantes critérios para a sustentação de uma medida a médio-longo prazo, sem que haja lugar a uma alocação desmedida de recursos, que possa levar à sua potencial exaustão, não tendo esses critérios que se constituir necessariamente como critérios ambientais, embora no tempo em que vivemos estes estejam cada vez mais presentes. Tal faz todo o sentido, bastando pensar nas necessidades ambientais que se impõem, e que não podem ser afastadas de todas as outras. Perante os desafios que se impõem no âmbito ambiental e que colocam em causa a qualidade de saúde e vida humana, não surpreende que andem *pari passu* com critérios e necessidades de outras ordens. Segundamente, mesmo estando perante a adoção de políticas públicas ambientais, o Princípio da Sustentabilidade não se encontra presente apenas no momento final da medida em si, começando muito anteriormente, desde a conceção e planeamento das despesas públicas, da alocação de verba para a sua prossecução. Segue-se a fase de contratação pública, que se encontra vinculada a este princípio, devendo os contratos celebrados pelas entidades públicas observar relevantes critérios ambientais, mesmo quando a contratação não esteja associada diretamente à prossecução de medidas ambientais. Por último, no que concerne a fiscalização

rigorosa por órgãos como o Tribunal de Contas, a sustentabilidade atua como um vetor orientador, tendo que haver lugar a uma despesa pública e contratação sustentáveis, que sejam reflexo das opções políticas e económicas do Estado, um Estado que deve ser hoje um *Estado Sustentável* e não meramente um Estado sustentado.

Em última análise, temos que a adoção deste princípio conformador promove um compromisso contínuo com o desenvolvimento sustentável, garantindo que as ações governamentais e as políticas públicas não apenas atendam às necessidades presentes, mas preservem também os recursos e o meio ambiente para as gerações futuras. Desta forma, não apenas molda a estrutura legal e política, como fortalece também a responsabilidade institucional e social em prol de um futuro mais equilibrado e equitativo. Mais, o Princípio da Sustentabilidade é hoje um pilar fundamental para a governação, assegurando que as decisões e políticas públicas sejam orientadas por uma visão de longo prazo que integra a proteção ambiental, o desenvolvimento económico e a justiça social.

Bibliografia e Referências Bibliográficas

- GOMES, Carla Amado; CALDEIRA, Marco - **Contratação pública “verde”: uma evolução (eco) lógica**. Revista da AGU, [S. l.], v. 16, n. 04, 2017. DOI: 10.25109/2525-328X.v.16.n.04.2017.2119. Disponível na internet: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2119>
- AMADO GOMES, Carla e ANTUNES, Tiago – **O Ambiente no Tratado de Lisboa: Uma Relação Sustentada**. Actualidad Jurídica Ambiental, 28 de mayo de 2010. ISSN 1989 – 5666. Disponível na internet: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>
- AMADO GOMES, Carla - **Participação pública e defesa do ambiente: Um silêncio crescentemente ensurdecidor-monólogo com jurisprudência em fundo**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, 2009. 3(9), 38–52. <https://doi.org/10.30899/dfj.v3i9.470>
- AMADO GOMES, Carla - **Risco e modificação do ato autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007. Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas. Edição digital disponível na internet: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/Risco&modifica%C3%A7%C3%A3o.pdf>.
- GOMES, Carla Amado. **The (green) heart of the matter: a vertente procedimental da Tutela do Ambiente e a revisão da Lei de Bases do Ambiente**. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), 2010. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v8i12.p273-286.2010. Disponível na internet: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/838>
- AMADO GOMES, Carla [et al.] - **Tratado de Direito do Ambiente. Volume I**. Lisboa: CIDP - Centro de Investigação de Direito Público; ICJP - Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2021. ISBN 978-989-8722-49-2. Disponível na internet: https://www.icjp.pt/sites/default/files/tratado_de_direito_do_ambiente_cidp-2021.pdf?56
- ARAGÃO, Alexandra - **Direito comunitário do ambiente** in Cadernos CEDOUA. Coimbra: Almedina, 2002. ISBN: 9789724016580.
- ARAGÃO, Alexandra - **A natureza não tem preço..., mas devia: o dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas** in *Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. Jorge Miranda*, vol. 4, Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – CEDOUA, Coimbra, 2012.
- CATALÃO, Francisco Pinheiro; CRUZ, Nuno Pereira - **Medidas para reduzir a despesa pública**. Instituto Francisco Sá Carneiro. Lisboa, 2010. Disponível na internet: https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cronologia/Medidas_para_reduzir_a_Despesa_Publica.pdf
- COSTA, António Augusto – **A erosão do princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa**, *Publicações CEDIPRE Online* – 12. Disponível em: https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public_12.pdf

- CRAVO, Rita Delgado Oliveira Nunes - **A Evolução do Desenvolvimento Sustentável em Portugal nos últimos 30 anos**. Lisboa: Faculdade de Direito. 2018. Tese de Doutoramento.
- Dantas Magalhães, Carla Sofia - **Regime Jurídico da Despesa Pública: do Direito da Despesa ao Direito à Despesa**. Minho: Faculdade de Direito, 2011. Tese de Mestrado.
- ESTORNINHO, Maria João – **Curso de Direito dos Contratos Públicos-Por uma Contratação Pública Sustentável**. Coimbra: Almedina, 2014. ISBN: 978-972-40-8727-6.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo – **Curso de direito administrativo** – 4ª Edição. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN: 978-972-40-7569-3.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim – **Direito Constitucional**. 5ª Edição. Coimbra: Almedina, 1991. ISBN 972-40-0616-6.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim e MOREIRA, Vital – **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. ISBN:972-32-0474-6.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim - **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**, in *Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review* 2010, Vol VIII, nº 13, 007-018. ISSN: 1645-9911. Disponível em: <<https://scielo.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>>.
- GOUVEIA BACELAR, Jorge – **Manual de Direito Internacional Público: Uma perspectiva de língua portuguesa**. 5ª Edição. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN: 978-972-40-6973-9
- MACEDO, Nathalie Carvalho Giordano - **Da sustentabilidade ambiental à sustentabilidade como princípio geral de direito administrativo**. Lisboa: 2019. Tese de Doutoramento.
- MADUREIRA RODRIGUES, Carlos Sérgio - **Entre a Contratação Pública Ecológica e a Contratação Pública Sustentável – Compreender o Presente, Transpor o Futuro**. Coimbra: Faculdade de Direito, 2014. Tese de Mestrado.
- MARTINS, Guilherme Waldemar d’Oliveira – **Manual de Políticas Públicas. As Opções Económicas do Estado**. – 1ª ed. Lisboa: Editora de Ideias. ISBN: 978-989-53653-2-6.
- MARTINS, Maria d’Oliveira - **A despesa pública justa - Uma análise jurídico-constitucional do tema da Justiça na despesa pública**. Lisboa: 2016. Tese de Doutoramento.
- MARTINS, Maria d’Oliveira - **Ensaio sobre a Solidariedade Intergeracional e sua Incidência na Despesa Pública.**, in *Justiça entre gerações : perspetivas interdisciplinares* – Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. ISBN 9789725405710. Disponível na internet: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/30568/1/9789725405710.pdf>
- MONTEIRO, Ana Lúcia Silva Mello; JAHNEL, Marta Regina. **A evolução da tutela ambiental no direito europeu e sua influência no ordenamento jurídico português**. Associação internacional de constitucionalismo, transnacionalidade e Sustentabilidade.15º Seminário Internacional de Governança e S15º Seminário Internacional de

Governança e Sustentabilidade Universidad de Alicante – Espanha, 2019. Disponível na internet: <https://periodicos.univali.br/index.php/acts/article/view/16649>

- MOTA DE CAMPOS, João – **Direito Comunitário I Vol: O Direito Institucional**. 7ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995. ISBN: 972-31-0641-8.

- PALLEMAERTS, Marc - **La Conférence de Rio: Grandeur ou Décadence du Droit International de L’environnement?** Disponível na internet em : <https://rbdi.bruylant.be/mdele/rbdi/tent/pdf/fles/RBDI%201995/RBDI%201995.1/Etdes/RBDI%201995.1%20-%20pp.%20175%20%C3%A0%20223%20-%20Marc%20Pallemaerts.pdf>

- PEREIRA DE SOUSA, Domingos - **Legalidade, Vinculação e Discrecionabilidade na Administração Tributária**, in *Legibus-Revista de Direito da Universidade Lusófona Lisboa*, 2020. Disponível na internet: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus/article/download/7434/4401/>

- PRATA ROQUE, Miguel – **Tratado de Governação Pública Volume I – Princípios Gerais e Governação**. Lisboa: AAFDL Editora, 2021. ISBN: 978-972-629-720-8.

- QUEIRÓS, Margarida. **O ambiente nas políticas públicas em Portugal. Finisterra**, [S. l.], v. 37, n. 73, 2002. DOI: 10.18055/Finis1607. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1607>

- RODRIGUES ALFAR, André – **O Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade na União Europeia**. Lisboa: AAFDL, 2022. ISBN: 978-972-629-750-5.

- SAPURIC, Zoran. **The Lisbon Treaty and the Environment**, AICEI Proceedings, 2010, Volume 5, Issue 1 DOI: 10.5281/zenodo.4527038.

- SCHRÖDER, Meinhard - **The concept of intergenerational justice in german constitutional law** in *Ritsumeikan Law Review*, n. ° 28, 2011. Disponível em: <https://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr28/SCHRODER.pdf>.

- SILVA SAMPAIO, Jorge - **Do Direito Internacional do Ambiente À Responsabilidade Ambiental e Seus Meios De Efectivação No Âmbito Do Direito Internacional**. Disponível na internet : https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/do_direito_internacional_do_ambiente_a_responsabilidade_ambiental_e_seus_meios_de_efectivacao_no_ambito_do_direito_internacional.pdf

- TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim – **Lições de Finanças Públicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. 4ª Edição. ISBN: 972-32-0471-1.

- VOGT, Markus - **The Interpreter: Markus Vogt on “Sustainability”**. Dresden: Ludwig-Maximilians-Universität. [Consult. 09/10/2023]. Disponível na internet: <https://www.lmu.de/en/about-lmu/structure/central-university-administration/communications-and-media-relations/press-room/press-release/the-interpreter-markus-vogt-on-sustainability.html>.