

**AUTORES**  
 ALEXANDRA ARAGÃO  
 ANTÓNIO FONSECA  
 BERNARDO ALMEIDA AZEVEDO  
 CLÁUDIA LOPES  
 DIANA PEREIRA  
 DINIS ISIDORO RODRIGUES  
 FERNANDA PAULA OLIVEIRA  
 FILIPE MATIAS SANTOS  
 GUSTAVO ROCHETTE  
 INÊS PEDREIRO GOMES  
 JOANA NETO ANJOS  
 JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE  
 LISA PINTO FERREIRA  
 LUÍS GUILHERME CATARINO  
 MADALENA COELHO DA ROCHA  
 MARIANA COELHO DOS SANTOS  
 MARTA COSTA SANTOS  
 MARTA VICENTE  
 MIGUEL GIL MATA  
 PAULA PRATA  
 PEDRO LEITÃO  
 RAFAEL MARTINS RIBEIRO  
 RITA ROCHA NORTE  
 RUI MANUEL MOURA RAMOS  
 SANDRA PASSINHAS  
 SOFIA PESSOA E COSTA  
 SUZANA TAVARES DA SILVA



COORDENAÇÃO SUZANA TAVARES DA SILVA

DIREITO DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA



COORDENAÇÃO  
 SUZANA TAVARES DA SILVA

· U  ·  
 INSTITUTO JURÍDICO  
 FACULDADE DE DIREITO  
 UNIVERSIDADE DE COIMBRA



**FCT** Fundação  
 para a Ciência  
 e a Tecnologia

**CSC**  
 Crise, Sustentabilidade e Cidadania



I  
·  
J

# DIREITO DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

---

## COORDENAÇÃO

Suzana Tavares da Silva

---

## AUTORES

Alexandra Aragão

António Fonseca

Bernardo Almeida Azevedo

Cláudia Lopes

Diana Pereira

Dinis Isidoro Rodrigues

Fernanda Paula Oliveira

Filipe Matias Santos

Gustavo Rochette

Inês Pedreiro Gomes

Joana Neto Anjos

José Carlos Vieira de Andrade

Lisa Pinto Ferreira

Luís Guilherme Catarino

Madalena Coelho da Rocha

Mariana Coelho dos Santos

Marta Costa Santos

Marta Vicente

Miguel Gil Mata

Paula Prata

Pedro Leitão

Rafael Martins Ribeiro

Rita Rocha Norte

Rui Manuel Moura Ramos

Sandra Passinhas

Sofia Pessoa e Costa

Suzana Tavares da Silva



INSTITUTO • IURIDICO  
FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Crise, Sustentabilidade e Cidadania

O presente trabalho foi realizado: no âmbito das actividades do Grupo de Investigação “Crise, Sustentabilidade e Cidadanias” do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, integradas no Projecto “Desafios Sociais, Incerteza e Direito” (UID/DIR/04643/2013).



---

## EDIÇÃO

Instituto Jurídico  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

## COORDENAÇÃO EDITORIAL

Instituto Jurídico  
Faculdade de Direito  
Universidade de Coimbra

## CONCEPÇÃO GRÁFICA | INFOGRAFIA

Experimenta Studio | [www.experimentastudio.pt](http://www.experimentastudio.pt)

## CAPA

Tito Andrade

## CONTACTOS

[institutojuridico@fd.uc.pt](mailto:institutojuridico@fd.uc.pt)  
[www.fd.uc.pt/ij](http://www.fd.uc.pt/ij)  
Pátio da Universidade | 3004-528 Coimbra

## ISBN

978-989-8787-93-4

## DEPÓSITO LEGAL

N.º 430957/17

## IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Simões & Linhares, Lda

© AGOSTO 2017

INSTITUTO JURÍDICO | FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

## · PLANO DA OBRA ·

### I ENQUADRAMENTO EUROPEU E NACIONAL

- 1 A eficiência energética no contexto da União da Energia  
*Rui Manuel Moura Ramos*  
*Inês Pedreiro Gomes*
- 2 Os instrumentos normativos europeus da eficiência energética: em particular a Directiva Europeia sobre Eficiência Energética  
*Mariana Coelho dos Santos*
- 3 Os instrumentos nacionais de planeamento, regulação e financiamento da eficiência energética: em particular o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética  
*Suzana Tavares da Silva*  
*Dinis Isidoro Rodrigues*  
*Gustavo Rochette*  
*Mariana Coelho dos Santos*
- 4 Os princípios jurídicos do direito da eficiência energética  
*Suzana Tavares da Silva*

### II RESIDENCIAL E SERVIÇOS

- 5 Eficiência energética no planeamento e na gestão do território e das cidades  
*Fernanda Paula Oliveira*
- 6 A Directiva Relativa ao Desempenho Energético dos Edifícios e a Certificação Energética em Portugal  
*Lisa Pinto Ferreira*
- 7 Acompanhamento, qualificação e responsabilidades dos Técnicos do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios  
*Gustavo Rochette*
- 8 Desafios jurídicos específicos à eficiência energética em propriedade comum e/ou de terceiros: da geração térmica e/ou eléctrica ao carregamento de veículos eléctricos  
*Sandra Passinhas*

- 9 Aspectos jurídicos dos contratos de gestão de serviços energéticos  
*Rafael Martins Ribeiro*

### III | INDÚSTRIA

- 10 O regime jurídico aplicável à Gestão dos Consumos Intensivos de Energia (SGCIE) – Algumas Notas  
*Madalena Coelho da Rocha*
- 11 Estatuto dos Auditores Energéticos: reconhecimento e responsabilidade  
*José Carlos Vieira de Andrade*  
*Joana Neto Anjos*
- 12 Regime jurídico da cogeração  
*Miguel Gil Mata*  
*António Fonseca*  
*Cláudia Lopes*  
*Diana Pereira*  
*Paula Prata*

### IV | TRANSPORTES E AGRICULTURA

- 13 O regime jurídico da eficiência energética nos transportes  
*Pedro Leitão*  
*Sofia Pessoa e Costa*
- 14 O regulamento da mobilidade eléctrica e o Programa Mobi.E  
*Marta Vicente*  
*Rita Rocha Norte*
- 15 Mobilidade sustentável, mobilidade suave e o Programa Eco.mob  
*Pedro Leitão*
- 16 Eficiência energética na agricultura  
*Suzana Tavares da Silva*  
*Rafael Martins Ribeiro*

### V | ESTADO

- 17 O Programa Eco.AP. reflexão crítica  
*Dinis Isidoro Rodrigues*

- 18 Princípio da eficiência energética e contratos de desempenho energético – uma sua leitura à luz da disciplina aplicável à contratação pública

*Bernardo Almeida Azevedo*

- 19 O planeamento energético local no seio da UE  
- Pacto dos Autarcas para o clima e energia

*Marta Costa Santos*

## **VI | COMPORTAMENTOS**

- 20 Eficiência energética de produtos relacionados com a energia (concepção ecológica e rotulagem energética de produtos)

*Alexandra Aragão*

- 21 Contratualização de eficiência energética na gestão da procura. O caso do Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia Eléctrica (PPEC)

*Filipe Matias Santos*

- 22 Mercados “Regulados” de eficiência energética e novas soluções de mercado

*Luís Guilherme Catarino*

- 23 Tributação e benefícios fiscais específicos em matéria de eficiência energética no âmbito da fiscalidade verde

*Marta Costa Santos*

## **VII | REGIME JURÍDICO DOS INVESTIMENTOS EM MATÉRIA DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA**

- 24 A União Europeia, o investimento e a energia

*Marta Vicente*

- 25 Os regimes de protecção dos investimentos em eficiência energética

*Marta Vicente*

· AUTORES ·

**Alexandra Aragão**

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
Investigadora do Instituto Jurídico

**António Fonseca**

Jurista da Sonae Capital, SGPS, SA

**Bernardo Almeida Azevedo**

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Advogado

**Cláudia Lopes**

Directora de Serviços da COGEN Portugal  
- Associação Portuguesa para a Eficiência Energética e Promoção da Cogeração

**Diana Pereira**

Business Developer da Capwatt Brainpower, SA (Sonae Capital)

**Dinis Isidoro Rodrigues**

Director da Unidade de Missão Eco.AP na ADENE – Agência para a Energia

**Fernanda Paula Oliveira**

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
Investigadora do Instituto Jurídico

**Filipe Matias Santos**

Director de Serviços Jurídicos na ERSE. Advogado

**Gustavo Rochette**

Advogado, Membro do Gabinete Jurídico da ADENE – Agência para a Energia

**Inês Pedreiro Gomes**

Estudante de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**Joana Neto Anjos**

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**José Carlos Vieira de Andrade**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
Investigador Responsável do Grupo de Investigação  
“Crise, Sustentabilidade e Cidadanias” do Instituto Jurídico

**Lisa Pinto Ferreira**

Advogada, Directora do Gabinete Jurídico da ADENE – Agência para a Energia

**Luís Guilherme Catarino**

Jurista da CMVM

**Madalena Coelho da Rocha**

Advogada, Membro do Gabinete Jurídico da ADENE – Agência para a Energia

**Mariana Coelho dos Santos**

Investigadora do DaeDe do Instituto Jurídico

**Marta Costa Santos**

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**Marta Vicente**

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**Miguel Gil Mata**

Presidente da Comissão Executiva da COGEN Portugal

– Associação Portuguesa para a Eficiência Energética e Promoção da Cogeração.

Membro da Comissão Executiva da Sonae Capital, SGPS, SA

**Paula Prata**

Membro da Comissão Executiva da COGEN Portugal – Associação Portuguesa para a Eficiência Energética e Promoção da Cogeração. Directora Executiva da APGEI

**Pedro Leitão**

Director da Direcção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes

**Rafael Martins Ribeiro**

Investigador do CEDIPRE

**Rita Rocha Norte**

Estudante de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**Rui Manuel Moura Ramos**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Presidente do Instituto Jurídico

**Sandra Passinhas**

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Investigadora do Instituto Jurídico

**Sofia Pessoa e Costa**

Técnica Superior da Direcção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes

**Suzana Tavares da Silva**

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Investigadora do Instituto Jurídico. Coordenadora Executiva do DaeDe

· LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS ·

- ADB** – *African Development Bank*  
**ADENE** – Agência para a Energia  
**AFD** – *Agence Française de Développement*  
**AGEN** – Agência para a Energia  
**AID** – Associação Internacional para o Desenvolvimento  
**AIDUS** – Acções Integradas de desenvolvimento urbano sustentável  
**ALD** – Aluguer de Longa Duração de veículos  
**AML** – *Anti Money Laundering*  
**AMT** – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes  
**AOV** – Aluguer Operacional de Veículos  
**APA** – Agência Portuguesa do Ambiente  
**ARCE** – Acordo de Racionalização dos Consumos de Energia  
**AT** – Autoridade Tributária  
**AUE** – Acto Único Europeu  
**BEI** – Banco Europeu de Investimento  
**BEI** – Inventário de Emissões de Base  
**BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
**BIT** – *Behavioural Insights Team*  
**CAC** – Comissão para as Alterações Climáticas  
**CB** – Certificados Brancos  
**CBI** – *Climate Bonds Initiative*  
**CC** – Código Civil  
**CCP** – Código dos Contratos Públicos  
**CCS** – *Carbon Capture and Storage*  
**CDE** – Contrato de Desempenho Energético  
**CDFUE** – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia  
**CECA** – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
**CEDH** – Convenção Europeia dos Direitos do Homem  
**CEE** – Comunidade Económica Europeia  
**CEEA ou EURATOM** - Comunidade Europeia da Energia Atómica  
**CEEI** – Certificação ou Etiquetagem Energética de Empresas Industriais  
**CELE** – Comércio Europeu de Licenças de Emissão  
**CEME** – Detentor do registo de comercialização de electricidade para a mobilidade eléctrica  
**CETA** – *Comprehensive Economic and Trade Agreement*  
*Cf. ou Cfr.* – *Confronte*

**CGEE** – Contrato de Gestão de Eficiência Energética  
**CHP** – *Combined Heat and Power*  
**CICERO** – *Center for International Climate and Environmental Research Oslo*  
**CIE** – Consumidoras Intensivas de Energia  
**CIEG** – Custos de Interesse Económico Geral  
**CIM** – Comunidades Intermunicipais  
**CIRC** – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas  
**CIRS** – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
*Cit. – Citado(a)*  
**CIUC** – Código do Imposto Único de Circulação  
**CIVA** – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado  
**CMU** – *Capital Markets Union*  
**CMVM** – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários  
**CNQ** – Catálogo Nacional de Qualificações  
**Código dos IEC** – Código dos Impostos Especiais de Consumo  
**CodVM** – Código dos Valores Mobiliários  
**CoMO** – *Covenant of Mayors Office*  
**CPA** – Código do Procedimento Administrativo  
**CRP** – Constituição da República Portuguesa  
**CSC** – Comissão de Supervisão dos Contratos de Gestão Eficiência Energética  
**CUR** – Comercializador de Último Recurso  
**CVDT** – Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados  
**DGAE** – Direcção-Geral das Actividades Económicas.  
**DGAIEC** – Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo  
**DGEG** – Direcção-Geral de Energia e Geologia  
**DGTF** – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças  
**DLBC** – Desenvolvimento Local de Base Comunitária  
**DMIF (ou MiFID)** – Directiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros  
**DOE** – *Department of Energy*  
**DPC** – Detentor de Ponto de Carregamento  
**EBF** – Estatuto dos Benefícios Fiscais  
**eCall** – Serviço interoperável de chamadas de urgência  
**Eco.AP** – Programa de Eficiência Energética para a Administração Pública  
**ECN** – *European Crowdfunding Network*  
**EED** – Directiva Eficiência Energética  
**EEEF** – *European Energy Efficiency Fund*  
**EEO** – Entidade Emissora de Garantias de Origem  
**EET** – Etiquetagem Energética de Empresas Industriais

**EERS** – *US Energy Efficiency Resource Standards*  
**EFSI** – *European Fund for Strategic Investments*  
**EGME** – Entidade Gestora da Rede de Mobilidade Eléctrica  
**EISA** – Lei de Independência e Segurança Energética  
**ENDEF** – Estratégia Nacional para a Deficiência  
**ENDS** – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável  
**ENSR** – Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2008-2015.  
**EPBD** – Directiva Desempenho Energético dos Edifícios  
**EPBD 1** – Directiva 2002/91/CE  
**EPC** – *Energy Performance Contract*  
**EPCA** – *Energy Policy and Conservation Act*  
**ERSE** – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos  
**ESCOs** – *Energy Service Companies*  
**ESE** – Empresa de Serviços Energéticos  
**ESG** – *Environmental, Social and Governance bonds*  
**ESPC** – *Energy Savings Performance Contracts*  
**ETAF** – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais  
**ETIJ** – Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça  
**ETS** – *European Trading System*  
**EVO** – *Efficiency Valuation Organization*  
**FEADER** – Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento  
**FEAMP** – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas  
**FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
**FEE** – Fundo de Eficiência Energética  
**FEFI** – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento  
**FERC** – *Federal Energy Regulatory Commission*  
**FET** – *Fair and Equitable Treatment*  
**FPC** – Fundo Português de Carbono  
**FSB** – *Financial Stability Board*  
**FSE** – Fundo Social Europeu  
**FTT** – Financiamento através de Terceiro  
**GATT** – *General Agreement on Tariffs and Trade*  
**GBP** – *Green Bond Principles*  
**GEE** – Gases com Efeito de Estufa  
**GES** – Grande Edifício de comércio e serviços  
**GFSG** – *Green Finance Study Group*  
**GNV** – Gás Natural Veicular  
**GO** – Garantias de Origem

**GPL** – Gases de Petróleo Liquefeito  
**HFT** – *high frequency trading*  
*i.a.* – *inter alia*  
**ICMA** – *International Capital Market Association*  
**ICSID/CIRDI** – *International Centre for Settlement of Investment Disputes*  
**ICSMS** – *Information and Communication System on Market Surveillance*  
*i.e.* – *id est*  
**IEA** – *International Energy Agency*  
**IEE** – *Intelligent Energy Europe*  
**IHRU** – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana  
**IMI** – Imposto Municipal sobre Imóveis  
**IMT** – Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas  
**IMTT** – Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P.  
**Instalações CIE** – Instalações Consumidoras Intensivas de Energia  
**IPMVP** – *Internacional Performance Measurement and Verification Protocol*  
**IPOs** – *Initial Public Offerings*  
**IRC** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas  
**IRS** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
**ISO** – *International Organization for Standardization*  
**ISP** – Imposto sobre Produtos Petrolíferos  
**ISV** – Imposto Sobre Veículos  
**ITI** – Instrumentos Territoriais Integrados  
**ITS** – Introdução de Sistemas de Transportes Inteligentes  
**IUC** – Imposto Único de Circulação  
**IVA** – Imposto sobre o Valor Acrescentado  
**JESSICA** – *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*  
**JRC** – *Joint Research Center*  
*kW* – *Kilowatt*  
**LBPSOTU** – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo  
**LNEG, I.P.** – Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.  
**MAR** – *Market Abuse Regulation*  
**MIE** – Mecanismo Interligar a Europa  
**MTF** – *Multilateral Trading Facility*  
**M&V** – Medição e Verificação  
**NAECA** - Acto Nacional de Conservação de Energia de Electrodomésticos  
**NAFTA** – *North American Free Trade Agreement*  
**NECPA** – Nacional da Política de Conservação de Energia

**NEP** – Lei Nacional da Energia  
**NUTS** - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos  
**NZEB** – Edifícios com Necessidades Quase Nulas de Energia  
*Ob.* – *Obra*  
**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
**OICs** – Organismos de Investimento Colectivo  
**O&M** – Operação e Manutenção  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**OPC** – Operador de Ponto de Carregamento  
**OPEP** – Organização dos Países Produtores de Petróleo  
*p.* ou *pp.* – *página(s)*  
**PAESC** – Plano de Acção para a Energia Sustentável e o Clima  
**PAIPDI** – Plano de Acção para a Inclusão de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade  
**PAMUS** – Plano de Acção de Mobilidade Urbana Sustentável  
**PDM** – Plano Director Municipal  
**PEDU** – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano  
**PEScC** – Pequeno edifício de comércio e serviços com climatização  
**PET** – Plano Estratégico de Transportes – Mobilidade Sustentável  
 – Horizonte 2011-2015  
**PF4EE** – *Private Financing for Energy Efficiency Instrument*  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**PMCC** – Políticas e Medidas Comuns e Coordenadas  
**PME** – Pequenas e Médias Empresas  
**PMEP** – Planos de Mobilidade de Empresas e polos geradores e atratores de deslocações  
**PMOT** – Planos Municipais do Ordenamento do Território  
**PMT** – Planos de Mobilidade e Transportes  
**PNAC** – Plano Nacional para as Alterações Climáticas  
**PNAEE** – Acção para a Eficiência Energética  
**PNAER** – Plano Nacional de Acção para as Energias  
**PNAI** – Plano Nacional de Acção para a Inclusão;  
**PNPA** - Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade  
**PNALE** – Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão  
**PNPOT** – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território  
**POC** – Plano Oficial de Contabilidade  
**POPH** – Programa Operacional Potencial Humano  
**POR** – Programa Operacional Regional

**PO SEUR** – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no  
Uso de Recursos

**POVT** – Programa Operacional Valorização do Território

**PP** – Plano de Pormenor

**PPar** – Planos e Programas de melhoria da qualidade do ar na região de Lisboa e  
Vale do Tejo e Região Norte

**PPEC** – Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia Eléctrica

**PTEN** – Programa para os Tectos de Emissão Nacionais

**PQ** – Perito Qualificado para a certificação energética

**PQ** – Protocolo de Quioto

**PRE** – Produção em Regime Especial

**PREn** – Planos de Racionalização do Consumo de Energia

**PSAP** – Ponto de Atendimento da Segurança Pública

**PU** – Plano de Urbanização

**PURPA** – Políticas Reguladoras dos Serviços Públicos

**PVE** – Parque de Veículos do Estado

**QREN** – Quadro de Referência Estratégico Nacional

**RCCTE** – Regulamento das Características de Comportamento Térmico  
dos Edifícios

**RECS** – Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de  
Comércio e Serviços

**REH** – Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação

**REN** – Rede Eléctrica Nacional, S.A.

**REP** – Relatório de Execução e Progresso

**RESP** – Rede Eléctrica de Serviço Público

**RGCE** – Regime da Gestão do Consumo de Energia

**RGCEST** – Regulamento da Gestão do Consumo de Energia para o Sector  
dos Transportes

**RGIJT** – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

**RJCG** – Regime Jurídico da Cogeração

**RJIGT** – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

**RJUE** – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

**RME** – Regulamento da Mobilidade Eléctrica

**RREE** – Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que consagra o regime da  
responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas colectivas  
de direito público

**RSECE** – Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios

**RTE-T** – Rede Transeuropeia de Transportes

**RTIEBT** – Regras Técnicas das Instalações Eléctricas de Baixa Tensão  
**SCE** – Sistema de Certificação Energética dos Edifícios  
**SEC** – *Securities and Exchange Commission*,  
**SEEF** – Sistema de Etiquetagem Energética de Frotas  
**SEEP** – Sistema de Etiquetagem Energética de Produtos  
**SEI** – *Sustainable Energy Initiative*  
**SEN** – Sistema Eléctrico Nacional  
**SEP** – Sistema Eléctrico de Serviço Público  
**SEUR** – Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos  
**SGCIE** – *Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia*  
**SMEs** – *Small and Medium-sized Enterprises*  
**SNC** – Sistema de Normalização Contabilística  
**SQESE** – Sistema de Qualificação das Empresas de Serviços Energéticos  
**SRO** – *Self Regulating Organisation*  
*ss* – seguintes  
**STI** – Sistemas de Transporte Inteligentes  
**STI-C** – Sistemas de Transporte Inteligentes Cooperativos  
**TCE** – Tratado da Carta da Energia  
**TEDH** – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem  
**Tep** – Toneladas equivalentes de petróleo  
**TFUE** – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia  
**TIM** – Técnico de Instalação e Manutenção de edifícios e sistemas  
**TJUE** – Tribunal de Justiça da União Europeia  
**TPF** – Transporte Público Flexível  
**TTIP** – *Transatlantic Trade and Investment Partnership*  
**TWCs** – *Tradable White Certificates*  
**UE** – União Europeia  
**UPAC** – Produção para Autoconsumo  
**UPP** – Unidades de Pequena Produção  
**UTAO** – Unidade Técnica de Apoio Orçamental  
**UVE** – Utilizador de Veículos Eléctrico  
*v.* – ver  
**VAL** – Valor Actualizado Líquido  
**VE** – Veículos Eléctricos  
*vg.* – *verbi gratia*  
**ZIF** – Zona de Intervenção Florestal

## · NOTA PRÉVIA ·

Se quisermos definir este Direito da Eficiência Energética em poucas palavras teremos de o caracterizar como abrangente e complexo. O nosso objectivo foi integrar num único volume a análise de todas as áreas jurídico-sectoriais que actualmente são abrangidas pela programação das políticas de eficiência energética e por isso o resultado final é abrangente. Procurámos atingir este desígnio juntando não apenas diversos contributos científicos, mas também diferentes visões, experiências e entendimentos do que é, do que pode ser e do que se espera que venha a ser mais esta especialização do “novo direito administrativo”. Queremos com isto alertar o leitor para o facto de estar perante textos que não apenas representam diferentes competências e diversas experiências profissionais, como ainda diferentes mundividências, pois a preocupação não se cingiu a procurar as complementaridades entre académicos e profissionais do sector, mas igualmente entre gerações. Este projecto permitiu assim aliar a valia científica, que agora é do conhecimento de todos, a um *corpus imaterial* que subjaz à urdidura destas páginas.

Um segundo ponto que importa referir para a caracterização geral da obra é a sua finalidade. O objectivo dos autores é proporcionar a todos os que actualmente estão envolvidos na implementação da política de eficiência energética uma visão global e crítica não só dos respectivos instrumentos de execução – em especial dos regimes jurídicos que conformam aqueles instrumentos –, mas também dos próprios conceitos operatórios que estão subjacentes a esta política sectorial e ainda das especificidades que se instituíram no plano jurídico e que em alguns casos são comuns a este novo modo de abordagem das políticas públicas a partir do direito. Por essa razão, a nossa preocupação foi também a de procurar fornecer aos juristas, e em especial àqueles que não trabalham de forma contínua e regular com o direito da energia, os quadros normativos e os princípios jurídicos que informam os regimes jurídico-legais e a organização jurídico-administrativa do direito da eficiência energética.

Em termos analíticos, a obra é composta por vinte e cinco capítulos organizados em sete partes. Começa com o enquadramento europeu e nacional do tema, onde se analisa a energia na construção europeia e a política da energia no direito europeu primário, seguindo-se a referência à eficiência

energética no direito europeu secundário e no direito nacional, culminando com uma proposta de sistematização dos princípios jurídicos que estruturam este ramo normativo.

Seguem-se cinco partes que correspondem às áreas do Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética – Residencial e Serviços, Indústria, Transportes e Agricultura, Estado e Comportamentos – onde são analisados em detalhe os diversos regimes jurídicos e os instrumentos de programação política em vigor em cada uma destas áreas. Para além do trabalho de sistematização e análise, o leitor encontra ainda a problematização de alguns tópicos jurídicos mais controversos, as críticas a algumas das medidas em vigor e a referência às novas propostas que se avizinham, no plano europeu e nacional, bem como as suas potencialidades e possíveis insuficiências.

Na última parte aborda-se o problema da protecção dos investimentos, em particular dos investimentos estrangeiros (intra-europeus e de Estados-terceiros) no âmbito destes projectos, e as dificuldades que a internormatividade vem suscitando, com prejuízo para a protecção da confiança dos investidores e também para a estabilidade orçamental dos Estados. Problemas cuja solução é crucial para o sucesso de uma política que já provou que só pode atingir as suas metas apoiada em estímulos financeiros e em investimentos privados de capital intensivo.

No fim da leitura, acreditamos que o leitor partilhará connosco duas conclusões.

A primeira é a de que esta é uma forma diferente de abordar os problemas jurídicos. Encontramos aqui um legislador que constrói novos regimes jurídicos (novas obrigações, ónus, formas de responsabilidade, entidades jurídicas...) com um propósito específico (alcançar poupanças de energia ao nível do consumo de energia primária e de energia final) e cujos resultados são avaliados, não para saber se o regime jurídico responde positivamente aos parâmetros clássicos de justiça e equidade, mas para saber se as metas quantitativas da eficiência energética estão a ser alcançadas. E os resultados são também surpreendentes para o jurista clássico, pois um regime jurídico pode ser revogado não porque não seja o mais equitativo, mas apenas porque não se revela eficaz. Do mesmo modo, alguns regimes jurídicos podem não chegar sequer a ser adoptados (ex. mercado de certificados brancos), não por não serem a solução mais equitativa, mas por não responderem positivamente a testes de custo-eficácia.

A segunda conclusão que o nosso leitor provavelmente retirará desta obra é a de que na actual “relação de concorrência” que o direito vem travando com outras ciências sociais no contexto da regulação das políticas públicas ele ainda assume o papel preponderante. Seja por razões económicas, seja por razões culturais, a verdade é que os diversos instrumentos de *guidance* são insuficientes para cumprir as metas. Só a coercibilidade do direito e a juridicização das políticas transmite aos políticos e à sociedade em geral a tranquilidade de estar efectivamente a contribuir para a mudança de paradigma que é necessária. Sem deixar de dar a importância que é devida a temas como a informação energética sobre produtos e serviços, a educação das gerações futuras para a escassez dos recursos ou a literacia económica necessária para compreender o valor do ciclo de vida dos produtos, resulta evidente dos estudos disponíveis que os resultados mais significativos e mais imediatos são fruto essencialmente da modificação dos regimes jurídicos da edificação e da reabilitação urbana, da obrigatoriedade de realização de auditorias energéticas na indústria, da imposição de investimentos obrigatórios em medidas de eficiência energética às empresas do sector ou da imposição de regras sobre limites de consumo e emissões dos motores à indústria automóvel. E sendo esta obra dirigida a juristas e às novas gerações de juristas não podemos deixar de nos questionar: será sempre assim?

A última nota é de natureza pessoal, para deixar um agradecimento sincero a todos os que aceitaram o desafio de integrar este projecto e a ele dedicaram horas que proporcionalmente corresponderam a privações pessoais e familiares, a que acresce um agradecimento especial à Marta Vicente e à Marta Costa Santos, que com dedicação e competência nos auxiliaram na tarefa de revisão final.

Coimbra, Agosto de 2017

*Suzana Tavares da Silva*

## OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DO DIREITO DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA\*

SUZANA TAVARES DA SILVA

- I. **Direito e Políticas de Eficiência Energética**
- II. **Princípios Jurídicos da Eficiência Energética**
- III. **Conclusão**

### I. **Direito e Políticas de Eficiência Energética**

A *energia*, o *abastecimento* e a *segurança energética da União*, assim como a *eficiência energética*, são essencialmente problemas de *políticas públicas*<sup>1</sup>, que apresentam aliás uma inter-relação e uma dependência muito significativa com as políticas da gestão dos recursos naturais, designadamente os produtos energéticos primários, e as políticas ambientais e do clima, em particular a redução dos gases com efeito de estufa. O *direito* assume um papel rele-

\* Por opção da autora, o presente capítulo não segue as regras do Novo Acordo Ortográfico.

<sup>1</sup> Utilizamos o conceito de *políticas públicas* neste caso não apenas no sentido de transformação do Estado e do agir do Estado como uma entidade pública que se organiza para satisfazer o interesse público e colectivo – na linha do que Pierre MULLER designa como a compreensão intelectual da acção do Estado (*v. Les Politiques Publiques*, 11.<sup>a</sup> ed., puf, Paris, 2015 – mas sobretudo como sinónimo de acção pública (*policy*), ou seja, no sentido de programação da acção sectorial, (co)envolvendo as actividades dos interessados e as intervenções do Estado – *cf.* Gema PASTOR ALBALADEJO, «Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas», *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 17-45. Um fenómeno – as políticas pública – que se revela especialmente complexo nesta actual fase de transição de modelos, ou seja, do que Maria da Glória Garcia designa como passagem do governo à *governance* e da normação à regulação – *Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009. Para uma tentativa de construção normativa de um conceito de política pública *v.* Jorge SILVA SAMPAIO, *O Controlo Jurisdicional das Políticas Públicas de Direitos Sociais*, Coimbra Editora, 2014, pp. 72.

vante na execução destas políticas, embora actualmente esse papel seja “disputado” com novos instrumentos de regulação económica e social, como a gestão comportamental, a psicologia, a sociologia ou a economia.

Trata-se de uma área subordinada à *regulação*<sup>2</sup>, que é o mesmo que dizer que na condução e efectivação da política energética – e da política de eficiência energética – concorrem as regras jurídicas produzidas por entidades dotadas de legitimidade democrática com as orientações, as regras ditadas por entidades administrativas desprovidas de base democrática e as normas técnicas de produção privada e pública, a que somam ainda diversos instrumentos de indução de comportamentos. Este é um domínio onde a determinação público-democrática do interesse público deixa em aberto espaços relevantes para o preenchimento de outros objectivos, como o planeamento racional, a gestão do risco e da escassez, a análise custo-benefício e a análise custo-eficácia, e o cumprimento de índices e parâmetros de qualidade de bens e serviços.

É por isso normal que o *direito da eficiência energética* se apresente a um jurista como uma área de “*baixa normatividade*”, onde os princípios e as regras jurídicas clássicas, como o Estado de Direito e os seus subprincípios, a justiça e até a separação de poderes revelam limites funcionais decorrentes de constrangimentos técnicos associados às leis da física e da química que regem os sistemas energéticos, aos teoremas e princípios económicos que permitem determinar o retorno dos investimentos e às leis das ciências da natureza que explicam os comportamentos dos elementos biológicos, geológicos e atmosféricos sobre os quais a exploração das actividades energéticas maioritariamente incide. A estes constrangimentos ou *limites funcionais da normatividade* teremos ainda que juntar outros de natureza social, como a geopolítica energética, os indicadores de qualidade de vida, a responsabilização social pela redução da pegada ecológica e a competitividade das economias regionais e nacionais. Em suma, há muita regulação extrajurídica na condução das políticas de eficiência energética, mas isso não pode ser um estímulo para que os juristas renunciem a esta matéria. Pelo contrário, se

---

<sup>2</sup> E por *regulação* entendemos aqui o conceito plural proposto por Baldwin, Cave e Lodge: normas vinculativas, instrumentos públicos de modulação de comportamentos, esquemas públicos e privados (mercados) de indução de comportamentos. Todas estas acepções de *regulação* encontram expressões concretas no domínio da eficiência energética – *Understanding regulation: Theory, Strategy and Practice*, 2.<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, 2012.

algum aliciante existe no estudo do *direito da eficiência energética* ele será – pensamos – o de procurar a *normatividade* subjacente a uma realidade tão interdisciplinar e ser capaz de a traduzir em *princípios jurídico-normativos* que sirvam de parâmetro de avaliação e controlo dos regimes legais (aqui essencialmente de natureza instrumental ao cumprimento de metas políticas), demonstrando que este é um domínio onde, por excelência, o direito administrativo tende a apresentar-se menos como poder e mais como uma *função de direcção e regulação social*<sup>3</sup>. É pelo menos esse o *móbil* deste capítulo.

## II. Princípios Jurídicos da Eficiência Energética

Tendo por base a análise descritiva dos instrumentos políticos e jurídicos, europeus e nacionais, que integram o que se pode denominar como regime jurídico-quadro do direito da eficiência energética, propomos agora *revelar* os *princípios jurídicos* que estão *subjacentes* a estes instrumentos e que hão-de informar e delimitar os regimes jurídico-legais do direito positivo que são objecto de uma análise mais desenvolvidas nos próximos capítulos desta obra colectiva.

Para tanto optamos por uma arrumação em duas partes ou subtópicos: os princípios jurídicos estruturantes do direito da eficiência energética e os princípios jurídico-legais.

### 1. Princípios jurídicos estruturantes do direito da eficiência energética

São fundamentalmente três os princípios jurídicos estruturantes do direito da eficiência energética: o princípio da europeização, o princípio jurídico da sustentabilidade e os princípios jurídicos da economia-eficiência.

---

<sup>3</sup> Sobre o tema, por todos, Eberhard SCHMIDT-ASSMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo*, Springer, Heidelberg, 2006; José Luis MEILÁN Gil, *Derecho Administrativo Revisado*, andavira, 2016, pp. 84-85.

## 1.1. Princípio jurídico da *europização*

A *europização* apresenta-se neste contexto, a nosso ver, como um conceito mais adequado do que o conceito de *integração europeia* ou de *integração política* para descrever o que verdadeiramente sucede hoje no domínio da *implementação da política energética europeia, do mercado interno da energia e da União da Energia*<sup>4</sup>. Não queremos com isto dizer que a *europização* seja um fenómeno exclusivo da *energia* nem que estejamos verdadeiramente perante um princípio do domínio do direito da energia e da eficiência energética. Pelo contrário, o que sucede é que este modo de realização do projecto europeu por via jurídica tem especial visibilidade no domínio da energia e, em particular, na eficiência energética, por isso a nossa opção de o incluir aqui como princípio estruturante.

Como já tivemos oportunidade de ver no início desta obra colectiva, a *energia* é um tema que está (e esteve sempre) subjacente à União Europeia, mas a sua assunção como política europeia é mais recente. E essa assunção, através da inclusão expressa da energia nos Tratados enquanto política interna da União, por ocasião da aprovação do Tratado de Lisboa, visa um objectivo diferente daquele que tradicionalmente atribuímos à “*governance europeia da energia*”. Com efeito, se antes a questão assentava maioritariamente no problema do acesso às fontes de energia primária e na regulação do uso da energia nuclear para fins civis, actualmente a *regulação europeia da energia* responde a objectivos essencialmente funcionais: *i*) primeiro, um objectivo instrumental ao mercado interno (criar um mercado da energia e promover a interconexão das redes de energia); *ii*) segundo, um objectivo instrumental à política ambiental e do clima (promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento das energias novas e renováveis como forma de descabornizar a economia e gerir a escassez dos recursos naturais); *iii*) terceiro, um objectivo instrumental à política externa e comercial da União (garantir a segurança do aprovisionamento energético da Região).

A *eficiência energética* é um eixo da segunda vertente – cumpre um ob-

<sup>4</sup> Os cinco pilares da *União da Energia*, apresentada em Fevereiro de 2015 pela Comissão Europeia sob a designação “*Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro*” são: segurança energética; mercado interno da energia; eficiência energética; descarbonização da economia; e governação – *cf.* COM(2015) 80.

jectivo instrumental à política ambiental e do clima – através do qual se procura reduzir, fundamentalmente, o consumo de energia final. Esta redução traduz-se, depois, numa redução da energia primária, uma vez que são necessários menos recursos energéticos (e menos importações de produtos energéticos como o petróleo e o gás natural) para a energia consumida e também, naturalmente, numa redução das emissões poluentes.

No plano das *competências*, o artigo 4.º do TFUE estipula que a *energia* é um dos domínios de *competências partilhadas* entre os Estados-membros e a União<sup>5</sup>. Isto significa, segundo as regras do n.º 2 do artigo 3.º do TFUE, que “a União e os Estados-Membros podem legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos em matéria de energia e que os Estados-Membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua ou que os Estados-Membros voltam a exercer a sua competência na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua”. Vale aqui também o *princípio da subsidiariedade* previsto no n.º 3 do artigo 5.º do TUE e no Protocolo n.º 2, o que significa que “a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”.

Na verdade, o que temos assistido nesta matéria é à imposição de um conjunto de medidas por parte da União, que, por causa do *princípio do effet utile*<sup>6</sup>, deixam *cada vez menos espaço de discricionariedade* aos Estados-membros no domínio da realização dos objectivos de uma política cujas orientações são definidas a nível europeu. Uma conclusão que é válida não

---

<sup>5</sup> Para uma visão geral dos princípios do direito da União Europeia *v.* Miguel GORJÃO-HENRIQUES, *Direito da União*, 7.ª ed., 2014, Almedina, Coimbra; Fausto DE QUADROS, *Direito da União*, Almedina, Coimbra, 2013.

<sup>6</sup> Lembramos que as propostas doutrinárias para a qualificação do *effet utile* são muito variadas – *princípio jurídico, método (jurídico) independente e critério funcional de interpretação* – mas que todas convergem no sentido global deste “instituto” desenvolvido pela jurisprudência do TJUE a partir do disposto no § 2.º do n.º 3 do artigo 4.º do TUE (“Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos actos das instituições da União.”) como uma forma de assegurar a eficácia e a supremacia do direito europeu a partir da autoridade do direito nacional – *v.*, por todos, Sibylle SEYR, *Der effet utile in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs*, Duncker & Humblot, 2008.

apenas para as *metas quantitativas* a alcançar – que são idênticas para todos os Estados-membros –, mas também para as medidas que hão-de levar à realização dessas metas, com a aprovação de regras vinculativas pela União quanto às obrigações dos Estados em temas como a eficiência energética nos edifícios, o *ecodesign*, a certificação energética de produtos, a qualificação dos auditores e dos peritos energéticos e a respectiva regulação profissional, para referir alguns exemplos. É bem verdade que a cultura política portuguesa não está ainda devidamente sensibilizada para discutir, nos termos previstos no mencionado Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, os termos de uma proposta de legislação europeia que se revele desadequada à realidade nacional e, provavelmente, também não dispõe ainda de suficientes rotinas com os parceiros para apresentar propostas alternativas, ou até não considera que este tema seja merecedor de tanta atenção.

Mas o resultado é, a nosso ver, o de que a *receita europeia* é, nesta matéria, menos “amiga da subsidiariedade” do que devia, porquanto nem todos os países têm as mesmas características climatéricas, nem o mesmo tipo de organização administrativa, para já não mencionar as diferenças culturais entre as populações e, por essa razão, as poupanças energéticas não se alcançam (não se podem nem devem alcançar) de forma idêntica em todos os Estados-membros. Em Portugal, por exemplo, não obstante o sector da edificação (e sobretudo da reabilitação urbana) poder dar um contributo importante para as metas da eficiência energética, é no sector dos transportes onde somos mais ineficientes. Porém, nem no plano europeu existem regras mais exigentes sobre esta matéria, nem no plano nacional encontramos propostas no PNAEE que permitam melhorar estes indicadores na área dos transportes. O resultado é uma concentração de medidas de melhoria de eficiência energética no sector da edificação e do Estado, que penalizam a situação financeira nacional (fruto do endividamento público associado à contratação de serviços energéticos) e as famílias (em resultado do aumento do preço das habitações com a instalação de equipamentos que não são sustentáveis, como as caldeiras de aquecimento central, e que acabam por não ser depois utilizados), conduzindo a resultados que podem não ser afinal animadores. A nossa interpretação dos resultados da monitorização dos PNAEE aponta para que as poupanças de eficiência energética se deveram essencialmente à crise financeira e que com a retoma económica os indicadores regridem, mostrando que as medidas são desadequadas e não eram

estruturais, nem aptas a promover a tão desejada mudança de paradigma.

Ora, um dos traços da *europização* como conceito ou princípio que estuda o impacto e os efeitos nos sistemas jurídico-políticos e jurídico-administrativos nacionais das actuações das Instituições Europeias é precisamente a sua distinção em relação ao estudo do direito europeu no quadro das teorias tradicionais da integração política<sup>7</sup>, o que se trata aqui é de atingir um objectivo – a modificação do direito interno (material, processual e até organizatório) dos Estados-membros – e não de erigir um novo projecto político. Para além disso, a doutrina mostra também que a *europização em sentido estrito* é uma forma de alterar a normação interna dos Estados-membros a partir de decisões político-normativas externas, sendo as áreas do direito administrativo especial (onde se inscreve o direito da energia) e do direito administrativo económico as que primeiro sofreram esse efeito<sup>8</sup>.

Em termos mais simples e directos, afirmaremos que a *europização não visa a criação de um novo bloco político, mas tão só, de forma pragmática, implementar políticas harmonizadas através da modificação da cultura jurídica dos Estados-membros, o que envolve a modificação dos instrumentos jurídicos e do método jurídico*. Talvez por essa razão não falem vozes na Alemanha que alertam para os *riscos* da transformação do modelo cultural do direito administrativo do pós-guerra – um direito constitucional concretizado que partia do referencial valorativo (do princípio) da dignidade da pessoa humana e que buscava a prossecução do interesse público a partir desta ideia-força e no contexto de um método baseado no acto de autoridade – para o direito administrativo europeizado – preocupado essencialmente com a pragmática execução de políticas públicas, fazendo apelo às metodologias muito variadas das diferentes ciências sociais e não apenas ao método tradicional do direito administrativo<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Para compreender melhor o conceito *v.*, por todos, Paolo R. GRAZIANO e Maarten PETER VINK, «Europeanization: Concept, Theory, and Methods», *The Member States of the European Union*, Bulmer e Lesquene (ed.), Oxford University Press, 2012, pp. 31-54.

<sup>8</sup> Sobre o tema, por todos, Thorsten SIEGEL, *Europäisierung des Öffentlichen Rechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012, pp. 26.

<sup>9</sup> Sobre os problemas da “mudança de identidade” do direito administrativo por efeito da *europização v.*, por todos, Dieter GRIMM, *Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität: mit Kommentaren von Otto Depenheuer und Ewald Wiederin*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012.

Ora, é precisamente esse o cenário dominante no *direito da eficiência energética*. Os comandos que as Instituições Europeias dão aos Estados-membros não são apenas no sentido de alcançar uma meta de economia de energia de 20% em 2020, segundo um determinado protocolo de medição, acrescentam também as medidas a adoptar para alcançar aquele objectivo, por considerarem que são as mais correctas sob o ponto de vista técnico (renovação de edifícios e em especial dos edifícios públicos<sup>10</sup>), de gestão pública (as compras públicas baseadas em critérios ecológicos e de eficiência energética<sup>11</sup>), de gestão privada (não conhecemos estudos que indiquem o tipo de incentivos à cogeração industrial mais adequados à indústria portuguesa) e até culturais (desconhecemos também estudos sobre a eficácia da rotulagem energética de produtos e da certificação energética dos edifícios nas compras privadas), mas sem atender à diversidade económica, social e cultural entre os Estados-membros. Um consumidor médio português, cujo rendimento disponível não é equiparável ao de um alemão ou de um finlandês, responde de forma idêntica aos estímulos da rotulagem energética? O problema em Portugal é de (falta de) informação?

A *europização* acarreta ainda, a nosso ver, outras desvantagens para países como Portugal, com uma tradição de administração de autoridade e onde não existe também uma cultura de avaliação económica das medidas, quer quanto aos impactos, quer quanto aos custos de implementação. Por exemplo, quanto vai custar aos produtores e aos consumidores o alargamento dos sistemas de etiquetas energéticas a novos produtos, como tintas, elevadores, isolamentos, frotas automóveis? Qual a economia de energia esperada com essa medida? As campanhas lançadas pelas empresas de energia como instrumento de gestão da procura têm sido eficazes? E quanto custaram?

Em suma, não temos dúvida de que o *direito da eficiência energética* conjuga instrumentos jurídicos clássicos, típicos da administração de autoridade (obrigações de certificação energética de edifícios para respectiva colocação em mercado) e da administração contratual (os contratos de ges-

---

<sup>10</sup> Haverá certamente a necessidade de realizar em Portugal uma auditoria à renovação do parque escolar e analisar quantos equipamentos de climatização estão ou não a ser efectivamente utilizados e qual a factura energética que as escolas passaram a suportar e quantas delas não têm orçamento suficiente para fazer face a essa despesa durante todo o ano.

<sup>11</sup> Uma vez mais questionamos se esta solução é a que mais se ajusta às necessidades e características de um país com um tecido empresarial como o português e qual o impacto da adopção destas medidas na economia nacional e no déficit.

tão de eficiência energética), com novos instrumentos jurídicos, típicos da administração incentivadora (os regimes de rotulagem obrigatória e os gestores locais de energia), orientadora (obrigações de auditorias energéticas) e garantidora (regimes de obrigação de melhorias de eficiência energética na reabilitação urbana de bairros sociais como forma de combate à pobreza energética) e que, por essa razão, é um excelente “embaixador” da *europização*. Duvidamos apenas da adequação do sistema à nossa experiência ou, talvez melhor, da existência de condições para uma adequada implementação do sistema entre nós.

## 1.2. Princípio jurídico da sustentabilidade

A *sustentabilidade* como *princípio jurídico-normativo* tem sido sobretudo divulgada pelos cultores do direito do ambiente, que interpretam o princípio da sustentabilidade ambiental como uma dimensão ou dever de protecção da “integridade ecológica”, da qual deriva, indirectamente, a protecção dos bens humanos mais essenciais, como a vida, à qual reconhecem o estatuto de *Grundnorm* (dimensão fundante da própria vida em civilização, tal como a liberdade, a igualdade, a justiça e os direitos fundamentais)<sup>12</sup>. Para muitos, a *sustentabilidade* foi adquirindo o estatuto de uma “nova ética” (a teoria da justiça ecológica) e por essa razão o compromisso do *desenvolvimento sustentável* que é apontado como conteúdo do Relatório Brundtland é insuficiente para cumprir os valores ecológicos. Outros autores, sem discordar desta interpretação da sustentabilidade como valor fundante, mostram-se mais cépticos em relação à possibilidade real de construir um sistema normativo ancorado numa teoria da justiça ecológica, sobretudo quando elevada a um princípio que imponha às gerações actuais limites à sua liberdade de actualização (de exploração de recursos, de poluição e de investigação científica e tecnológica) que ultrapassem aqueles que podem ser exigidos para assegurar um grau de desenvolvimento equivalente às gerações futuras<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Neste sentido, por todos, Klaus BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability, 2nd Edition: Transforming law and governance*, 2.º edition, Routledge, London, 2016.

<sup>13</sup> O psicólogo e sociólogo Simon Dresner equipara a *sustentabilidade* a uma nova forma de socialismo e embora conclua que a mudança para medidas (políticas) fundadas no princípio da sustentabilidade sejam uma inevitabilidade, também reconhece que a sua implementação encontrará tanta ou mais resistência do que aquela que conheceram a implementação de

Existem porém outros autores que apontam para uma visão mais *holística* do *princípio da sustentabilidade*, alertando para o seu carácter complexo e interdisciplinar, onde a dimensão ambiental tem de harmonizar-se com a dimensão económico-financeira e social<sup>14</sup>, à qual se acrescenta hoje também uma dimensão política.

Se atentarmos no sentido que a Directiva 2012/27/EU consagra de sustentabilidade, percebemos que está mais próxima de uma compreensão holística do conceito do que de uma visão centrada no problema ecológico. Algo que resulta de forma explícita nos considerandos, quando se aliam os objectivos da economia do consumo de energia primária e da utilização final de energia à neutralização do impacto das medidas de melhoria da eficiência energética nos orçamentos do Estado e nas facturas finais a pagar pelos consumidores individuais, institucionais e empresariais, bem como quando se buscam soluções que não afectem a competitividades das pequenas e médias empresas nem a situação económica dos consumidores vulneráveis. Registamos uma inter-relação entre as dimensões ecológica, financeira e social da sustentabilidade, que devem constituir um critério para a elaboração de todos os regimes jurídicos que consagram os instrumentos de aplicação desta política, como sucede com o regime jurídico da renovação dos edifícios, com a cogeração ou com os contratos de gestão de eficiência energética, para referir apenas alguns exemplos.

A relevância deste princípio prende-se, precisamente, com a “imposição” de criação normativa de medidas que conduzam à realização dos objectivos de eficiência energética, seja a *eficiência na utilização da energia* – ao nível da renovação de edifícios, da aquisição de produtos, serviços e obras, dos regimes obrigatórios para os comercializadores de energia a retalho, da realização de auditorias, da contagem e da gestão da procura –, seja a *eficiência no aprovisionamento da energia* – nos serviços de aquecimento e arrefecimento e nas actividades de transformação, transporte e distribuição – sem custos acrescidos e sem carácter discriminatório.

---

princípios como a igualdade e a liberdade, o que explica, no seu entendimento, que enquanto a mudança ideológica e geracional não é alcançada, temos de procurar nos instrumentos mais ajustados à modernidade reflexiva (*ex. a análise custo-benefício*) – o autor apoia-se, nesta parte, no pensamento de Giddens – respostas para promover as dimensões da sustentabilidade como valor – v. S. DRESNER, *The Principles of Sustainability*, 2.º edition, earthscan, London, 2008.

<sup>14</sup> V., por todos, a obra colectiva dirigida por Wolfgang KAHL, *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008.

Se, por exemplo, a imposição de uma auditoria energética a uma empresa representa um custo novo que a mesma não consegue amortizar ou que afecta a sua competitividade, essa imposição, mesmo que permita contribuir para a realização do objectivo – neste caso de eficiência na utilização da energia – terá de qualificar-se como violadora do *princípio da sustentabilidade*. Do mesmo modo, um contrato de gestão de serviços energéticos só deve considerar-se um instrumento válido se não representar um acréscimo de custos para as empresas ou para os orçamentos das entidades públicas que recorrem a este tipo de contratação. Mais complexo é, porém, assegurar a inclusão dos consumidores mais vulneráveis no âmbito dos regimes de economia de energia final sem programas sociais de apoio às trocas de equipamentos ou à renovação das habitações, algo que só poderá ser executado com o apoio de instrumentos financeiros, muito provavelmente de base social<sup>15</sup>.

Em nossa opinião, esta é uma lacuna importante que o direito europeu não prevê – a protecção de base social para famílias com rendimentos baixos que não “sejam suficientemente pobres” para estar abrangidas pelas prestações sociais de natureza previdenciária no combate à pobreza energética. Embora seja certo que as consequências da “pobreza energética” são muito diferentes em países com climas temperados, como o português, e em países com condições mais extremas, como sucede no Norte da Europa, a verdade também é que a diferença de média salarial é muito significativa entre ambos e os custos dos serviços energéticos são muito elevados no nosso país, o que pode levar a que pessoas e agregados familiares sofram de “privação energética” (incapacidade para prover conforto energético) e não sejam elegíveis no âmbito dos programas sociais de combate à pobreza energética.

Assim, quando as políticas sociais em matéria de eficiência energética prevêm a intervenção em habitações sociais, mas não contemplam qualquer apoio para famílias com habitação própria ou arrendada, estão a impedir que uma franja significativa da população possa também participar de forma activa da política de eficiência energética.

---

<sup>15</sup> As medidas que visam a renovação de equipamentos – como a troca de electrodomésticos ou instalação de recuperadores de calor – da casa – como a substituição das janelas por janelas eficientes – e do carro, só podem beneficiar os consumidores vulneráveis se estes puderem ter apoio financeiro que lhes permita realizar as trocas por equipamentos ou produtos mais eficientes em termos energéticos.

Em suma, *não é sustentável* uma medida que se limite a cumprir o objectivo da eficiência energética, é necessário que essa medida esteja também devidamente harmonizada com o cumprimento, em simultâneo, de objectivos financeiros (não represente um custo acrescido e desproporcionado ou desrazoável para o Orçamento do Estado ou para a vida económica das empresas) e sociais (não seja discriminatória).

### 1.3. Os princípios jurídicos da economia-eficiência

O *princípio da economia* diz-nos que devemos utilizar o mínimo de recursos para assegurar adequados padrões de qualidade de um produto ou serviço, um conceito que muitas vezes acaba por confundir-se com o do princípio da óptima utilização dos recursos escassos. Aplicado ao campo da energia, o *princípio da economia* traduz-se na obrigação de os Estados promoverem e alcançarem uma redução efectiva do consumo de energia primária (nos produtos energéticos consumidos) e aumentarem a eficiência do consumo final de energia (da energia que é fornecida à indústria, transportes, agregados familiares e agricultura, exceptando-se apenas a energia utilizada na produção de energia).

Não se trata de uma obrigação abstracta e sim de *cumprir uma meta quantitativa*, reduzindo em 25% o consumo de energia primária em geral e em 30% na Administração Pública<sup>16</sup> no horizonte de 2020. O cumprimento destas metas nacionais – mais ambiciosas do que os 20% estabelecidos pela União Europeia<sup>17</sup> – é promovido através das medidas adoptadas no âmbito

---

<sup>16</sup> Recordamos que a Directiva n.º 2006/32/CE, de 5 de Abril, relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos, tinha estabelecido a obrigação de os Estados-membros publicarem um plano de acção para a eficiência energética, estabelecendo metas de, pelo menos, 1 % de poupança de energia por ano até 2016 e foi no cumprimento desta imposição que Portugal apresentou o PNAEE 2008 (Resolução do Conselho de Ministros, n.º 80/2008, de 20 de Maio).

Entretanto, a Directiva 2012/27/UE revê a *meta europeia* da redução do consumo primário de energia para 20% (redução de 24 Mtep, excluindo usos não-energéticos) e o Governo português, considerando que esta meta estava praticamente alcançada pelo país (registando-se uma redução de 23,8 Mtep), comprometeu-se, no PNAEE de 2016, com metas mais ambiciosas de redução de 25% em geral do consumo final de energia e de 30% de redução para a Administração Pública.

<sup>17</sup> Lembramos que a União havia fixado o valor de 20% para a redução do consumo de

dos PNAEE e verificado de acordo com medições efectivas das poupanças de energia alcançadas a partir da implementação de cada medida prevista naqueles planos, segundo as regras dos artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 68-A/2015, de 30 de Abril<sup>18</sup>.

Assim, a *economia de energia* corresponde à quantidade de energia economizada, que é determinada pela medição e/ou estimativa do consumo antes e após a aplicação de uma ou mais medidas de melhoria da eficiência energética (medidas previstas nos PNAEE), em contexto de condições externas normais de consumo de energia (ou seja, descontando, por exemplo, o efeito de situações climáticas extremas ou outras circunstâncias excepcionais).

O modo como se *quantifica a economia de energia* e, portanto, se *fiscaliza* o cumprimento das metas, é o que consta dos Anexos I e IV da Directiva 2006/32/CE, que não foram revogados pela nova Directiva (*v.* artigo 27.º/1 da Directiva 2012/27/EU). Em termos muito simplificados, diremos que será utilizado um modelo de cálculo que combina tecnicamente métodos de cálculo «agregados» e «em detalhe» a partir dos quais é possível medir os progressos anuais em matéria de eficiência energética, tendo como critérios de avaliação as medidas constantes dos planos de acção nacionais – actualmente o já mencionado PNAEE-2016.

Ainda a propósito da *vinculatividade do princípio da economia* e do grau de determinação que as obrigações de poupança de energia assumem na Directiva 2012/27/EU, questionou-se o Tribunal Supremo de Espanha – no contexto da transposição daquele diploma para o direito interno, mais concretamente em relação às soluções consagradas na Ley 18/2014 e na Orden IET/289/2015 – se o artigo 7.º impõe uma obrigação efectiva de eficiência energética às empresas distribuidoras e de venda a retalho de energia ou se essa obrigação pode ser substituída por uma obrigação de contribuição

---

energia primária relativamente à projecção do consumo para 2020, uma projecção efectuada a partir do *Baseline 2007* por aplicação do modelo PRIMES da Comissão Europeia.

<sup>18</sup> De acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 68-A/2015, entre 1 de Janeiro de 2014 e 31 de Dezembro de 2020 devem ser alcançadas, em cada ano e de forma cumulativa, novas economias de energias que ascendam a 1,5%, sobre a média das vendas anuais de energia aos consumidores finais. Este resultado será calculado também a partir da contabilização das economias de energia resultantes das acções específicas do PNAEE I (de 31.12.2008 a 31.12.2013, projectando os seus efeitos até 2020) e dos PPEC; do PNAEE II (de 01.01.2014 até 2020) e dos PPEC.

tributária para um fundo de eficiência energética e, bem assim, se os obrigados por aquelas medidas de eficiência energética são os distribuidores e os comercializadores ou se serão apenas aqueles que podem modular os comportamentos dos consumidores finais, o que, no caso de Espanha, seriam apenas os comercializadores. A questão surgiu no Proc. 261/2015, estando actualmente pendente da decisão do TJUE em sede de reenvio prejudicial (caso *Saras Energía*, Processo C-561/16), e dela podem resultar algumas indicações relevantes quanto ao *tipo de obrigações impostas por este regime jurídico europeu* – se de conteúdo parcialmente determinado quanto às medidas ou se de conteúdo fungível e determinável pelos Estados-membros nos respectivos planos – e quanto ao próprio *conteúdo jurídico do princípio da economia de energia* – se tendo como destinatário subjectivo do dever de promoção apenas o Estado ou também outros sujeitos, como as empresas de energia.

Em complemento deste *princípio de economia*, que se traduz objectivamente numa redução efectiva da energia primária consumida, opera o *princípio da eficiência*, que consiste na melhoria ou optimização da utilização da energia primária no sentido de que as economias não podem ser o produto da redução do desenvolvimento económico ou de uma recessão económica. Em outras palavras, do que se trata aqui é de conseguir realizar as mesmas actividades ou operações produtivas, mas com uma redução do consumo de energia, o que é possível através: *i)* da aplicação de medidas de inovação tecnológica, como os contadores inteligentes; *ii)* da alteração dos processos, seja dos processos produtivos, seja dos procedimentos de prestação de serviços; ou *iii)* da modificação dos comportamentos.

Ambos os princípios são depois *integrados* nas diversas políticas sectoriais que instrumentalmente podem contribuir para a realização das metas em matéria de eficiência energética, como sucede com a aquisição de produtos e serviços, assim como a compra ou o arrendamento de edifícios. Este *princípio da integração da economia de energia nas restantes políticas é uma expressão* ou dimensão concretizadora do princípio da integração ambiental previsto no artigo 11.º do TFUE, que aqui se circunscreve à variante ou vertente da eficiência energética<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Recordamos que André NOLLKAEMPER apresentou o princípio da integração ambiental segundo três dimensões: como um inspirador objectivo político, como uma referência para a aplicação e interpretação normativa e como uma aspiração de normatividade autónoma –

Um exemplo de “integração da política de eficiência energética” em outras áreas sectoriais é a inclusão de regras sobre esta matéria no âmbito da *contratação pública*. A eficiência energética “infiltra-se” nas regras da contratação pública para assegurar que a despesa pública contribui para a realização das metas quantitativas antes mencionadas. Este objectivo pode ser alcançado através de diversas opções no contexto daquele regime jurídico: *i*) como um (sub)critério no contexto da adopção de um *critério de custo-eficácia* para a adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa a partir da adopção do critério do custo do ciclo de vida do produto (artigos 67.º/2 e 68.º/1/a)/*ii*) da Directiva 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Directiva 2004/18/CE); *ii*) pode surgir no âmbito de certos requisitos obrigatórios para a contratação pública, como sucede com o equipamento de escritório (Regulamento (CE) n.º 106/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, relativo a um Programa Comunitário de Rotulagem em Matéria de Eficiência Energética para Equipamento de Escritório); ou *iii*) pode consubstanciar uma exigência da entidade adjudicante no contexto da execução de um contrato público. A ideia fundamental que está implícita a qualquer destas soluções é de que o Estado ou outra entidade adjudicante deve, segundo as regras específica da política de eficiência energética, dar o exemplo nesta matéria e por isso estar *obrigado a consumir produtos mais eficientes do ponto de vista energético* ou impor ao co-contratante parâmetros elevados em termos de eficiência energética no âmbito da execução de um contrato público.

Em suma, o princípio da economia e o princípio da eficiência, cuja normatividade tem sido sobejamente discutida pela doutrina jurídica<sup>20</sup>, assumem no contexto deste ramo jurídico um papel fundante dos regimes

---

*in* «Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law», Andrea LENSCHOW (ed.), *Environmental Policy Integration*, earthscan, 2002, pp. 22ss.

<sup>20</sup> Sobre este tema *v.*, por todos, Filipa URBANO CALVÃO, «Princípio da eficiência», III Encontro de Professores de direito público (2010): novos e velhos princípios de direito público, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, n.º 7, 2010 pp. 329-341; Andreia Sofia PINTO DE OLIVEIRA, «Eficiência e Constituição», III Encontro de Professores de direito público (2010): novos e velhos princípios de direito público, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, n.º 7, 2010 pp. 293-299; Suzana TAVARES DA SILVA, « O princípio (fundamental) da eficiência», III Encontro de Professores de direito público (2010): novos e velhos princípios de direito público, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, n.º 7, 2010 pp. 519-544.

jurídicos que asseguram a execução da política de eficiência energética, impedindo que algum dos instrumentos normativos concebidos possa não responder positivamente a qualquer daqueles dois objectivos: a redução do consumo de energia primária e a optimização da energia primária utilizada.

Na verdade, entendemos que estes princípios podem ser utilizados com critérios de aferição da *razoabilidade* das medidas implementadas, de modo a prevenir e a dissuadir soluções pouco coerentes (*ex.* o factor de ponderação das “Águas Quentes Sanitárias” para a eficiência energética de um edifício tem de variar na devida proporção da necessidade da utilização daquele bem – a água quente nas instalações sanitárias – em edifícios residenciais, onde o seu uso é essencial ao bem-estar – e em edifícios de serviços – onde este uso, se não for associado a um sistema de aquecimento, pode ser absolutamente irrelevante) ou até mesmo *desproporcionadas* numa análise custo-benefício (*ex.* a utilização de certos materiais na construção ou a implementação de sistemas de autoprodução podem ter períodos de *payback* muito diferentes consoante o uso do edifício, o que significa que a análise económica é essencial ao juízo sobre a *juridicidade* das soluções imperativas adoptadas).

Uma última nota para destacar que este princípio de economia-eficiência é igualmente a *justa medida* para a determinação dos espaços de mercado no contexto da implementação da política de eficiência energética. O mesmo é dizer que o legislador deve basear-se nos estudos que mostram os resultados económico-financeiros de cada opção para determinar as situações em que certas medidas de economia de energia ou de melhoria de eficiência energética devem constituir obrigações legais (*ex.* normas imperativas em matéria de edificação urbana) e aquelas em que essas opções devem constituir uma opção dos interessados por via da dinamização do mercado dos serviços energéticos.

## 2. Princípios jurídicos sectoriais

Já no plano dos princípios jurídicos sectoriais, ou seja, daqueles princípios mais específicos que se retiram dos diversos instrumentos jurídicos reguladores da política de eficiência energética e que permitem orientar e julgar as decisões individuais nesta matéria – em particular os actos administrativos –, bem como toda a actividades administrativa em geral, destacamos: os princípios da simplificação administrativa e desmaterialização, da colaboração público-privada, do controlo e da verdade e do apoio financeiro público.

## 2.1. Princípio da simplificação administrativa e da desmaterialização

A *simplificação administrativa* é uma das directrizes actuais da ciência da administração que impõe: *i*) a redução da burocracia (desburocratização de procedimentos) segundo um novo paradigma cultural do agir administrativo; *ii*) a reorganização estrutural dos procedimentos administrativos com o intuito de eliminar actos e trâmites acessórios, pontos de estrangulamento, neutralizar incoerências e dotá-los de maior celeridade; e *iii*) a implementação de novas tecnologias com o objectivo de aumentar a inclusividade e a transparência.

Já a *desmaterialização*, associada à *administração digital*, traduz-se não apenas num objectivo ambiental de redução do consumo intensivo de papel nos serviços públicos, mas também na criação de um *novo ambiente* na inter-relação entre a Administração e os administrados que assegura proximidade e inclusividade, ao mesmo tempo que permite à primeira a gestão de dados e informação e aos segundos maior *accountabilty* do agir administrativo através do *tracking* dos procedimentos.

Para muitos autores estas modificações nos procedimentos administrativos correspondem a formas de efectivação normativa do princípio constitucional da desburocratização administrativa, previsto no artigo 267.º da CRP. Porém, estas modificações não devem ser hoje vistas apenas como instrumentos de política de gestão administrativa ou ambiental, mas antes como ferramentas essenciais da competitividade dos sistemas jurídicos e económicos nacionais, o que explica as diversas orientações da OCDE nesta matéria<sup>21</sup>.

No *regime jurídico da eficiência energética* encontramos exemplos concretos destes princípios como: *i*) o regime jurídico do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de Agosto, na sua redacção actualizada), que assenta primordialmente na plataforma electrónica SCE gerida pela ADENE, onde os interessados podem encontrar os peritos qualificados e este podem registar digitalmente a sua actividade; *ii*) o sistema de registo das instalações com Consumos Intensivos de Ener-

---

<sup>21</sup> V., por último, OCDE, *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, 2010.

gia (Decreto-Lei n.º 71/2008, de 15 de Abril), que assenta igualmente sobre uma plataforma electrónica gerida pela ADENE onde os mencionados registos são efectuados; e *iii*) a remissão para o balcão único electrónico de todos os pedidos, comunicações e notificações a realizar no âmbito do Decreto-Lei n.º 68-A/2015 (artigo 34.º), onde se incluem actualmente os pedidos de emissão de garantias de origem, quer dos produtores renováveis (pequena produção e autoprodução), quer dos co-geradores.

## 2.2. Princípio da colaboração público-privada

A *colaboração público-privada* é o resultado da *privatização*, que, por seu turno é produto de um novo modelo de partilha de tarefas entre o Estado e a Sociedade no contexto da nova gestão pública e do novo entendimento do papel do Estado na prossecução e gestão do interesse público. Existem, depois, diferentes formas de concretização do modelo de colaboração dos privados na prossecução das tradicionais tarefas públicas, que vão desde a delegação de tarefas (com ou sem delegação de poderes públicos) até à desestadualização, que se traduz na prossecução dessas finalidades pelos privados sob um regime de credenciação e fiscalização pública.

Ainda neste âmbito destaca-se, também, a distinção entre *privatização material de tarefas* e *privatização da execução de tarefas públicas*, correspondendo a primeira a uma *despublicatio* e a segunda apenas a uma forma mais eficiente de prossecução de tarefas públicas<sup>22</sup>. Dentro da primeira modalidade, poder-se-á ainda distinguir entre *privatização patrimonial*, que corresponde à alienação de bens públicos ou de empresas públicas para entidades particulares, e *privatização de tarefas*, correspondente aos casos de devolução à Sociedade de uma actividade até aí desenvolvida pelo Estado. Já a *privatização da execução de tarefas públicas* admite diferentes possibilidades, embora a proposta a que nos referimos siga a diferença entre *privatização funcional* como colaboração de entidades privadas na preparação ou implementação de uma tarefa pública e *privatização orgânica* para os casos em que uma entidade privada é investida numa função pública. Dentro da *privati-*

<sup>22</sup> V. Martin BURGI, *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1999, e, entre nós, Pedro GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 322-323.

*zação da execução de tarefas* é usual referir-se também a *privatização organizatória*, que designa a transformação das entidades públicas em entidades subordinadas ao direito privado, também denominada como *Administração em forma privada*, que se distingue da *empresarialização do Estado* por via da transformação das empresas públicas em sociedades comerciais de direito privado e capital público ou subordinadas a um poder de direcção público, que está na origem do *direito das sociedades de capital público*.

Na eficiência energética encontramos *refracções de diferentes formas de privatização* em diversos institutos jurídico e até no contexto da própria organização administrativa e distribuição de competências.

Começamos pela ADENE - Agência para a Energia, que é uma pessoa colectiva de tipo associativo de direito privado, com estatuto de utilidade pública, e que se rege pelo Decreto-Lei n.º 223/2000, de 9 de Setembro, na sua versão republicada pelo Decreto-Lei n.º 47/2015, de 9 de Abril, ou diploma que o venha substituir, pelos seus estatutos e, supletivamente, pelas normas aplicáveis às associações em geral.

Na origem da ADENE está o Centro para a Conservação de Energia, instituído em 1984, pelo Decreto-Lei n.º 147/84, de 10 de Maio, como um organismo de apoio técnico e tecnológico no campo da utilização racional e eficiente da energia. Já nessa época se identificava entre nós a eficiência energética – então designada como política de conservação da energia pela generalidade dos consumidores – como um vector essencial para equilibrar a balança comercial (reduzindo as importações), conservar os recursos escassos e promover o emprego. Os principais instrumentos de promoção deste objectivo eram as auditorias energéticas e a reconversão ou modificação de equipamentos e sistemas.

Em 2000, o legislador considera que o modelo organizatório do Centro para a Conservação de Energia já não estava adequado aos novos objectivo de incentivo da eficiência energética e uso de energias renováveis, e, por efeito do Decreto-Lei 223/2000, de 9 de Setembro, transforma aquela entidade na Agência para a Energia (AGEN), que assumiu então a forma de entidade associativa de direito privado com reconhecida utilidade pública. Pode determinação legislativa eram associados da AGEN a Direcção-Geral da Energia, a Direcção-Geral da Indústria e o Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial e poderiam depois ser admitidos como associados quaisquer pessoas colectivas públicas ou privadas cuja actividade

estivesse directa ou indirectamente ligada ao sector energético. A AGEN assumiria junto dos agentes económicos e dos consumidores o papel de instrumento de intervenção e dinamização de actividades e comportamentos que conduziriam à gestão do consumo da energia e ao aproveitamento dos recursos endógenos. Olhando para as atribuições da ADENE, previstas no artigo 10.º do referido Decreto-Lei 223/2000, podemos dizer que esta parece ser uma tentativa de instituir em Portugal uma forma de *colaboração público-privada de natureza institucional*, tendente a promover a cooperação na execução de uma política sectorial. De resto, o artigo 11.º previa que a AGEN iria desenvolver actividades de serviço público definidas trianualmente, no âmbito de um contrato-programa a celebrar com o Ministério da Economia.

Em 2001, o legislador, pelo Decreto-Lei n.º 314/2001, de 10 de Dezembro, introduz novas modificações neste regime jurídico, desta vez para alterar a designação da entidade para ADENE, para explicitar um pouco melhor o respectivo âmbito de actividade, que teria especial incidência nos serviços concessionados e licenciados no sector da energia, mas também em organismos públicos responsáveis por políticas sectoriais conexas com a energia e relevantes para a promoção dos objectivos de eficiência energética, e ainda para determinar que o financiamento respeitante ao desenvolvimento de actividades de serviço público seria financiado, nomeadamente, através de *contratos-programa* celebrados com organismos do Ministério da Economia e outras entidades concessionárias de serviços públicos, sem prejuízo de poderem também ser celebrados contratos-programa específicos entre a ADENE e organismos públicos de outros ministérios com vista à prossecução de actividades de interesse público.

Em 2013, por ocasião da transposição para o direito nacional da Directiva n.º 2010/31/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 2010, relativa ao desempenho energético dos edifícios, ficou incluído num único diploma – o Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de Agosto – o Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE), o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação (REH) e o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Comércio e Serviços (RECS). Nessa ocasião o legislador determinou que a gestão do SCE seria atribuição da ADENE, cabendo à DGEG a fiscalização daquele sistema. Regista-se, então, a *delegação de funções públicas* nesta associação.

Em 2015, o legislador decide alargar o âmbito de actuação da ADENE, para que esta passe a contemplar dimensões ambientais associadas ao uso eficiente dos recursos, dando também maior enfoque à sua actuação no domínio da eficiência energética na mobilidade e do uso eficiente dos recursos hídricos. Para além daquele objectivo, o Decreto-Lei n.º 47/2015, de 9 de Abril, acrescentou também novas regras em matéria de gestão e controlo financeiro da ADENE.

É interessante notar que a ADENE dispõe de inúmeras *fontes de financiamento*, de entre as quais destacamos os contratos-programa referidos na lei e no artigo 7.º dos seus estatutos, o produto da venda de bens ou da prestação de serviços, onde se incluem serviços públicos no âmbito do sistema de certificação energética de edifícios, e ainda subsídios, donativos ou participações atribuídas por quaisquer entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. Quer isto dizer que no desempenho da sua missão recebe verbas do Orçamento do Estado por via dos contratos-programa, a receita das taxas do sistema nacional de certificação energética dos edifícios<sup>23</sup>, e ainda receitas privadas que podem provir dos seus associados, o que justifica que as contas desta entidade estejam sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas e da Inspeção de Finanças.

Durante este percurso temporal, a ADENE foi reunindo diversos atributos que caracterizam a nova ciência do direito administrativo: *i)* o estatuto de entidade privada de criação pública, que é típica da “fuga para o direito privado”; *ii)* a composição mista público-privada, identificadora das relações colaborativas e do recurso cada vez mais a “colaboradores privados” para o desempenho de funções administrativas, em particular nas áreas do serviço público e da nova socialidade; e *iii)* a delegação de funções públicas em privados, incluindo o poder para a prática de actos administrativos (como o registo de técnicos), embora nos pareça que, quer no domínio do sistema de certificação energética dos edifícios, quer no domínio da acreditação dos técnicos, a divisão de tarefas entre a ADENE e a DGEG nem sempre seja clara, o que parece reflectir algumas dúvidas quanto a uma verdadeira opção de delegação dos

<sup>23</sup> Registamos que existe controvérsia quanto à verdadeira natureza jurídica destas taxas, na medida em que nem é sempre fácil identificar dentro de cada serviço administrativo prestado a actividade que é desenvolvida pela ADENE e aquela que acaba por ser realizada pela DGEG. Em nosso entender, porém, estamos perante verdadeiras taxas, na medida em que material e funcionalmente consubstanciam a contraprestação por actos e serviços administrativos.

poderes públicos nesta entidade *híbrida*.

Para além desta figura *sui generis* no plano organizativo, encontramos também institutos jurídicos que revelam o ambiente de colaboração público-privado em que a política de eficiência energética é executada, como sucede com: *i)* os *contratos de gestão de eficiência energética*, que, podendo assumir diferentes modalidades, constituem essencialmente um instrumento contratual de parceria público-privada, integrado no leque dos instrumentos de *privatização funcional*; *ii)* a *certificação energética dos edifícios*, que repousa sobre um regime de *acreditação e certificação* de entidades privadas (peritos qualificados) para o exercício de uma função de interesse público sob um regime de contratualização de direito privado; *iii)* as *obrigações regulatórias* que o legislador impõe aos concessionários das redes e a outros titulares de actividades nos sectores do gás e da electividade em matéria de poupança de energia, que os obriga a conceber e implementar serviços, produtos<sup>24</sup> e informação tendentes e melhorar o uso final da energia e a gerir a procura por estes bens e serviços; e *iv)* o regime dos *financiamentos públicos competitivos* atribuídos pelo Fundo de Eficiência Energética a programas de implementação de medidas de melhoria da eficiência energética, de que o Aviso 23 – Eficiência Energética nas Infra-estruturas de Transportes<sup>25</sup>, é apenas um exemplo.

### 2.3. Princípio do controlo e da verdade

O *controlo* é um conceito heurístico e polissémico, que se distingue da *fiscalização* por ser uma figura jurídica mais abrangente<sup>26</sup>, que não se limita

<sup>24</sup> Lembre-se a distribuição pela EDP de 90.000 tomadas inteligentes ao abrigo do PPEC.

<sup>25</sup> Trata-se de um programa de financiamento de “investimentos em medidas tangíveis que visem promover a melhoria do desempenho energético das infra-estruturas de transportes, através da substituição dos equipamentos existentes por outros mais eficientes, da implementação de dispositivos de controlo e actuação que permitam otimizar as condições de uso e consumo de energia, que no seu conjunto apresentem um período de retorno simples inferior a 6 anos. O financiamento dos projectos assume a forma de subsídio não reembolsável, sendo a comparticipação, por candidatura, de despesas do FEE, indexada ao período de retorno do investimento (PRI). Assim, a taxa de comparticipação máxima, por candidatura, para entidades públicas, será de 45% e para entidades privadas de 15%, ambas até a um limite máximo de € 180.000,00. A dotação global do Aviso é de € 1.600.000,00” – *v.* <<http://www.pnaee.pt/avisos-fee/aviso-23#Que>>.

<sup>26</sup> Para uma visão geral das diversas dimensões que o *controlo administrativo* hoje assume *v.*,

a verificar o cumprimento de princípios, regras e obrigações e a sancionar as situações de incumprimento, incluindo também a *monitorização de resultados*, a capacidade de responder aos problemas e aos novos desafios (*resiliência* dos instrumentos e dos procedimentos), assim como de satisfazer os interesses e anseios dos destinatários de medidas e dos administrados em geral (*accountability*).

Ora, todo o regime jurídico da eficiência energética é baseado no controlo das medidas implementadas no contexto do PNAEE, tendo em vista que esta é uma política que se destina a cumprir metas quantitativas pré-determinadas em percentagem de economia de energia.

Estes instrumentos de controlo da política de eficiência energética são também de natureza muito variada e vão desde os *meios tradicionais de fiscalização de sanção* – como sucede com as contra-ordenações aplicáveis às empresas que estando obrigadas a tal não realizem as auditorias energéticas previstas no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 68-A/2015 – até *registos públicos* de indicadores de cumprimento das medidas de política energética – como sucede com o *Barómetro de Eficiência Energética da Administração Pública*<sup>27</sup>, previsto na Resolução da Assembleia da República n.º 114/2010, de 29 de Outubro, que aprovou o Programa ECO.AP.

Para além disso, todo o sistema repousa sobre *formas de controlo e autocontrolo*, adoptadas por entidades públicas (no âmbito do já mencionado Programa ECO.AP) e privadas (seja no contexto da escolha de um protocolo de mediação para a execução de um contrato de desempenho energético que permita mensurar as económicas de energia e, com isso, o cumprimento do próprio contrato, seja no âmbito da mediação das poupanças forçosas dos regimes de obrigação de eficiência energética impostas aos distribuidores de energia e às empresas de venda de energia a retalho), que asseguram (ou visam assegurar) o cumprimento das metas quantitativas obrigatórias.

A estes controlos internos, soma-se o *controlo europeu* da política de eficiência energética. De acordo com o artigo 24.º da Directiva 2012/27/EU, os Estados-membros, a partir de 2013, apresentam, até 30 de Abril de cada

---

por todos, Wolfgang KAHL, «Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle», *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band III, Beck, München, 2009, pp. 427ss.

<sup>27</sup> O *Barómetro do ECO.AP* vai já na segunda edição, com a qual se pretendem alargar e melhorar as respectivas funcionalidades, assim como a interacção com os gestores locais de energia.

## I. ENQUADRAMENTO EUROPEU E NACIONAL

ano, um relatório sobre os progressos realizados no cumprimento dos objectivos nacionais. Lembre-se que estas obrigações de reporte de resultados têm por base as metas e os objectivos por programa e por sector de actividade fixados nos planos de acção nacionais – no caso português, o PNAEE. Este instrumento nacional de planeamento e *guidance* da política de eficiência energética nacional é também ele gerido e controlado por uma comissão executiva, à qual compete, como vimos no capítulo anterior, apresentar anualmente ao conselho estratégico do PNAEE o relatório de actividades, devidamente discriminado por programas e medidas, identificando o grau de execução, bem como a análise de desvios, com propostas de recuperação, o qual é subsequentemente publicitado, bem como um relatório intercalar semestral (artigo 8.º da Portaria n.º 1316/2010, de 28 de Dezembro).

Programa	Meta 2016 (tep)	Execução	Meta 2020 (tep)	Execução
Agricultura	30.000	0%	40.000	0%
Comportamentos	32.416	50%	32.416	50%
Estado	153.634	23%	295.452	12%
Indústria	377.221	64%	521.309	46%
Residencial e Serviços	836.277	58%	1.098.072	44%
Transportes	343.683	82%	406.815	69%

**Contribuição, por programa, de energia primária poupada (tep) até 2013 para as metas de 2016 e 2020. Fonte: PNAEE**

O controlo é, pois, uma forma de verificação do cumprimento dos objectivos das políticas públicas, algo que não tem tido a atenção devida no contexto do estudo do direito, baseado mais em problemas de normatividade e de realização desta por via de actos de autoridade, de instrumentos contratuais ou colaborativos e pela via judicativa. Porém, esta é uma actividade essencial no contexto da nova ciência do direito administrativo, na medida em que se avoca como fundamental em muitos domínios não apenas a realização da normatividade, mas também a prossecução do interesse público através de novos instrumentos de regulação económica e comportamental (orientações, conselhos, avisos, incentivos, estímulos). Ora, na eficiência energética, onde o cumprimento das metas depende de modificações no comportamento de todos – administração pública, pessoas singulares, empresas, associações e outras pessoas jurídicas privadas – da inovação tecnológica, do investimento e da melhoria da eficiência nos próprios sectores energéticos, a regulação tem de socorrer-se de todos os instrumentos disponíveis

e, como tal, o modelo de controlo tem também de corresponder e ajustar-se a estas características.

Ao controlo associa-se ainda neste caso o *princípio da verdade na informação*, pois tratando-se de políticas que assentam especialmente na conformação e indução dos comportamentos privados (*guidance*)<sup>28</sup>, incentivando-os a adoptar certas medidas, é essencial que o Estado controle a informação veiculada, designadamente a sua veracidade e fiabilidade, para garantir a justiça dos resultados. É fundamentalmente o que sucede no domínio da rotulagem energética de produtos, em que se pretende que os consumidores façam um esforço financeiro acrescido para adquirir produtos mais eficientes, o que obriga a que o regime de atribuição dos rótulos energéticos seja especialmente regulado e baseado em dados verdadeiros, verificáveis e fiáveis.

Em certa medida, é este princípio que está também subjacente ao caso Dyson (Proc. C-44/16 P), de 11 de Maio de 2017, onde embora o tribunal não tenha chegado a pronunciar-se sobre a adequação ou não do método utilizado para a determinação da eficiência energética de um aspirador – situação concreta que estava na base do litígio –, a verdade é que ao anular a decisão do Tribunal Geral com fundamento em falta de fundamentação da decisão (§ 42) acaba por “aceitar” a necessidade de apurar a adequação ou não do método utilizado.

## 2.4. Princípio do apoio financeiro público

Os dois grandes *slogans* da política de eficiência energética são “fazer mais com menos” e “a energia mais barata é a energia não gasta”. Porém, a introdução de melhorias de eficiência energética nos diversos sectores (residencial, serviços, agrícola, industrial, transportes, Estado e comportamentos) requer investimentos. É verdade que o princípio matricial desta política – que é uma dimensão concretizadora do princípio da sustentabilidade – é o do *tendencial autofinanciamento*, *i. e.*, o de que as melhorias de eficiência

---

<sup>28</sup> A obra mais divulgada sobre o modo como a Administração/Governo passou a utilizar este tipo de estratégias, privilegiando os resultados que assim se conseguem obter quando confrontados com as tradicionais obrigações coactivas, é o livro de Cass R SUNSTEIN e - Richard H Thaler, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Penguin Books, 2009.

energética introduzidas, porque geradoras de economia de energia, acabam por pagar-se a si próprias com o tempo. É o caso, por exemplo, da aquisição de um frigorífico de classe energética mais eficiente (A+) em que a redução de consumo de electricidade associada ao equipamento é igual à diferença de preço inicial para um electrodoméstico idêntico menos eficiente (B), o que permite que aquele valor diferencial seja recuperado no fim da vida útil do equipamento. Em outras palavras, se somarmos o valor do equipamento e o valor da electricidade consumida no período X teremos dois valores equivalentes. Mas isso, em si, pode não ser suficiente para estimular o consumidor a optar pela primeira opção, mesmo que racionalmente este considere que a primeira é mais correcta sob o ponto de vista ambiental, pois ele pode não dispor do valor necessário para o investimento inicial.

Acresce que estas “contas” nem sempre são assim tão simples. Em alguns casos a poupança alcançada pode ter como parâmetro económico não apenas o preço do produto ou do serviço, mas incluir também o valor atribuído às *externalidades* (ex. poluição, custos de reciclagem no fim da vida) e nesta hipótese é ainda mais difícil o estímulo ao consumo ou ao comportamento mais eficiente quando o consumidor do produto não é responsável pelos custos do resíduo ou quando o consumidor de energia não é o proprietário do imóvel, ou, o que é o mesmo, quando o proprietário do imóvel não é o consumidor de energia (ex. para a instalação de um sistema de autoprodução ou a renovação de uma habitação que inclua a substituição de janelas).

Consciente destas dificuldades na incentivação dos comportamentos, a Comissão Europeia previu um conjunto de mecanismos financeiros para auxiliar na efectivação da política de eficiência energética. É certo que estes instrumentos financeiros europeus, associados ao Banco Europeu de Investimento, ao Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento ou ao Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa devem funcionar através de programas nacionais de implementação destas políticas, ou seja, cabe aos Estados lançar mão destes instrumentos financeiros no contexto da implementação das políticas nacionais, como sucede no caso do Fundo JESSICA.

Para além destes instrumentos associados a programas nacionais sectoriais, em particular na área do urbanismo e da renovação urbana, a Directiva 2012/27/EU recomenda ainda a criação de um Fundo Nacional de Eficiência Energética – em Portugal, o Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de Maio, criou o Fundo de Eficiência Energética (FEE) – ao qual competirá

igualmente a adoção de programas e medidas financeiras que permitam implementar as melhorias de eficiência energética.

Mesmo no plano industrial e empresarial, cabe também aos Estados conceber estímulos, maioritariamente de natureza tributária, e com respeito pelas orientações em matéria de auxílios de estado<sup>29</sup>, que incitem o investimento em medidas de melhoria de eficiência energética onde os ganhos financeiros não sejam significativos.

Trata-se de um esforço financeiro relevante no cômputo global, pois também as medidas implementadas pela Administração Pública carecem de instrumentos de financiamento adequados, seja no âmbito da contratação pública – recorrendo a contratos de financiamento com empresas de serviços energéticos, como fazem muitos municípios no âmbito da substituição da iluminação pública por tecnologia LED –, seja através das candidaturas e programas europeus de financiamento.

### III. CONCLUSÃO

Como afirmámos no início, qualquer dos princípios e subprincípio do direito da eficiência energética acabam por ser maioritariamente *princípios de baixa normatividade*, na medida em que dificilmente conseguem revelar uma força jurigénica capaz de se sobrepor a regras jurídicas expressas ou até de se substituírem a regras como parâmetros de decisão judicial. Porém, isso não reduz a sua função determinante na interpretação das regras jurídicas e, fundamentalmente, na organização do quadro normativo que explica o complexo sistema jurídico do direito da eficiência energética, que é analisado em detalhe nos capítulos subsequentes.

---

<sup>29</sup> Referimo-nos às Orientações relativas a auxílios estatais à protecção ambiental e à energia 2014-2020 (2014/C 200/01).