

**Inês NEVES**

*From sustainable development as a constitutional principle  
to the European Union as a subject of responsibility a se*

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(40.1\)2026.ic-2](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(40.1)2026.ic-2)

## Secção

# Investigação Científica / Scientific Research\*

XVIII Encontro de Professores de Direito Público / XVIII Meeting of Portuguese Public Law Professors

---

\* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.



# Do Desenvolvimento Sustentável como Princípio Constitucional à União Europeia enquanto Sujeito Responsável a se

## From Sustainable Development as a Constitutional Principle to the European Union as a Subject of Responsibility a se

Inês NEVES<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo analisa o desenvolvimento sustentável como princípio jurídico e valor constitucional do ordenamento da União Europeia, a partir da sua positivação no Direito Primário. Partindo da influência estabilizada do Direito Internacional na sua densificação como conceito jurídico operativo - marcado pela multidimensionalidade, pela lógica integrada e por um horizonte intergeracional - sustenta-se a sua qualificação como princípio constitucional da União Europeia, enquanto expressão de síntese entre uma aceção forte de sustentabilidade e os postulados de uma economia socioecológica de mercado. O texto procura delimitar o fundamento, o sentido e o alcance jurídico-constitucional dessa qualificação. Não obstante a sua natureza aberta e a impossibilidade de, isoladamente considerado e à luz do princípio da atribuição de competências, constituir base autónoma de legitimação da ação da União Europeia, o desenvolvimento sustentável funda uma responsabilidade própria da União, legitimando e limitando a sua atuação nas dimensões interna e externa. Identificam-se, por fim, algumas vias de concretização dessa responsabilidade a se, através da articulação entre o princípio do desenvolvimento sustentável e os deveres jusfundamentais da União na garantia, proteção e promoção dos direitos fundamentais, bem como na prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, enquanto tarefas estruturais da integração europeia.

**PALAVRAS-CHAVE:** União Europeia; desenvolvimento sustentável; princípios constitucionais; direitos fundamentais; responsabilidade.

**ABSTRACT:** This article examines sustainable development as a legal principle and constitutional value within the legal order of the European Union, as enshrined in EU primary law. Building on the established influence of international law in shaping sustainable development as a legally operative concept - characterised by multidimensionality, an integrated approach and an intergenerational horizon - it argues for its qualification as a constitutional principle of the European Union, as an expression of a synthesis between a strong conception of sustainability and the foundations of a socio-ecological market economy. The article seeks to delimit the legal and constitutional foundations, meaning and scope of this qualification. Notwithstanding its open-ended nature and the fact that, when considered in isolation and in light of the principle of conferral, it cannot constitute an autonomous legal basis for Union action, sustainable development is regarded as capable of grounding a distinct responsibility of the Union, both internally and externally. Finally, it identifies avenues for the implementation of such responsibility, through the articulation between the principle of sustainable development and the Union's duties to guarantee, protect and promote fundamental rights, as well as to pursue the Sustainable Development Goals as structural tasks of European integration.

**KEYWORDS:** European Union; sustainable development; constitutional principles; fundamental rights; responsibility.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito. Professora Auxiliar Convidada da Faculdade de Direito da Universidade do Porto e Investigadora Integrada do CIJ - Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça, Porto, Portugal. Associada do CEJURE – Centro Jurídico do Estado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0448-2951>. Contacto: <ineves@direito.up.pt>.

## 1. Introdução

Pese embora contestado<sup>2</sup>, o desenvolvimento sustentável vem sendo definido como o desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades<sup>3</sup>. A densificação do conceito, em larga medida impulsionada pelo Direito Internacional<sup>4</sup> e, em particular, pelo trabalho desenvolvido no contexto da Organização das Nações Unidas ('ONU'), não é, todavia, pacífica. Entre aceções fortes e fracas de sustentabilidade<sup>5</sup>, o desenvolvimento sustentável é criticado como paradigma de alinhamento ora excessivamente indeterminado e, por isso, suscetível de apreensão politizada, ora marcadamente ocidental, ora incompatível com a preservação dos limites planetários, por assente numa visão capitalista de desenvolvimento, que tende a sobrepor o crescimento económico a perspetivas alternativas de estagnação ou mesmo de *degrowth*<sup>6</sup>.

O presente artigo, não sendo agnóstico face a esta controvérsia, reconhece o desenvolvimento sustentável como conceito materialmente compatível com as

---

<sup>2</sup> Cf. HOPWOOD, Bill, MELLOR, Mary e O'BRIEN, Geoff. Sustainable development: mapping different approaches. *Sustainable Development*. 2005, vol. 13, n.º 1, pp. 38–52; MENSAH, Justice e RICART CASADEVALL, Sandra. Sustainable development: meaning, history, principles, pillars, and implications for human action. *Cogent Social Sciences*. 2019, vol. 5, n.º 1; REDCLIFT, Michael. The meaning of sustainable development. *Geoforum*. 1992, vol. 23, n.º 3, pp. 395–403.

<sup>3</sup> Cf. WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our common future*. New York: United Nations, 1987. Para uma análise da genealogia do conceito, cf. SCHRIJVER, Nico J. *The evolution of sustainable development in international law: inception, meaning and status*. Leiden: Brill Nijhoff, 2009.

<sup>4</sup> Cf. VAN CALSTER, Geert. The laws of sustainable development. In: MAUERHOFER, Volker, RUPO, Daniela e TARQUINIO, Lara, eds. *Sustainability and law*. Cham: Springer, 2020, pp. 49–64.

<sup>5</sup> Cf. NEUMAYER, Eric. *Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms*. 3.ª ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010; RUGGERIO, Carlos Alberto. Sustainability and sustainable development: a review of principles and definitions. *Science of the Total Environment*. 2021, vol. 786, 147481. Cf., ainda, AYRES, Robert U., VAN DEN BERGH, Jeroen C. J. M. e GOWDY, John M. Strong versus weak sustainability. *Environmental Ethics*. 2001, vol. 23, n.º 2, pp. 155–168; OTT, Konrad. Institutionalizing strong sustainability: a Rawlsian perspective. *Sustainability*. 2014, vol. 6, n.º 2, pp. 894–912.

<sup>6</sup> Para um elenco de críticas, cf. DERNBACH, John C. e CHEEVER, Federico. Sustainable development and its discontents. *Transnational Environmental Law*. 2015, vol. 4, n.º 2, pp. 247–287. Sobre os paradigmas alternativos ao crescimento, cf. PARLAMENTO EUROPEU. *Beyond growth: pathways towards sustainable prosperity in the EU*. European Parliamentary Research Service (EPRS), 2023. Os paradigmas de decrescimento surgem, porém, incompatíveis com a noção votada ao “desenvolvimento sustentável”, do qual o crescimento, a competitividade e a inovação não estão ausentes. A sua eliminação dos objetivos da União não encontra, pelo menos à data, ancoragem nem na Constituição Económica Europeia, nem na prática institucional. Veja-se, a título de exemplo, PARLAMENTO EUROPEU. Projeto de relatório sobre a execução e realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável tendo em vista o Fórum Político de Alto Nível de 2026 (2025/2248(INI)). 3 março 2026, no sentido de que “*sustainable economic growth within planetary boundaries, competitiveness and innovation are indispensable enablers of sustainable development; encourages the EU to use its influence to advance the 2030 Agenda, delivering on improvements in living standards, poverty reduction and opportunities for future generations*”.

exigências de uma sustentabilidade em sentido forte. Em particular, caracteriza-se o desenvolvimento sustentável como princípio juridicamente operativo<sup>7</sup>, simultaneamente garantístico e prospetivo, marcado pela multidimensionalidade, pela lógica integrada, pela responsabilidade partilhada e por um horizonte intergeracional<sup>8</sup>, orientado para a melhoria do bem-estar coletivo nas suas várias dimensões<sup>9</sup>. O desenvolvimento visado não se circunscreve, assim, à dimensão económica, antes a valorando em articulação com as dimensões ambiental e social<sup>10</sup>.

Sem prejuízo da plasticidade prototípica de um princípio, o desenvolvimento sustentável logra ser densificado a partir da ideia de progresso multidimensional e intergeracional, orientado para a maximização do bem-estar nas suas várias dimensões, em particular, económica, social e ambiental, no respeito pelos limites planetários e na busca de um aperfeiçoamento da relação da pessoa humana com a natureza. Embora a perspetiva adotada possa afastar propostas alternativas à ideia de desenvolvimento como progresso, não se revela antagónica de uma aceção forte de sustentabilidade; pelo contrário, pressupõe-na, impondo uma ponderação não hierarquizada, coerente e integrada entre as diferentes dimensões. Essa ponderação apresenta a particularidade de se desenvolver num horizonte intergeracional, no qual princípios como a proibição do arbítrio, a proporcionalidade e a proibição do retrocesso

---

<sup>7</sup> No sentido da inoperância da noção, cf. GOMES, Carla Amado. A insustentável leveza do “princípio do desenvolvimento sustentável”. *Revista do Ministério Público*. 2016, n.º 147, pp. 137–158. Considera-se, porém, que, no contexto da União, a compatibilidade resulta possível da articulação das dimensões económica, social e ambiental, internalizada na síntese de um “desenvolvimento sustentável”, compatível, aliás, com um modelo económico de economia socioecológica de mercado. É dizer, sustenta-se a necessidade de uma abordagem integrada, perspetivando as exigências de sustentabilidade como limites internos do desenvolvimento, mais do que como condicionantes externas.

<sup>8</sup> Sobre a relação entre o princípio do desenvolvimento sustentável e a tutela (ambiental) intergeracional, cf. URBANO, Maria Benedita. The rights of the new generations: environment and health. Comunicação apresentada na conferência *The Rights of the New Generations*, Roma, 22–24 de junho de 2023.

<sup>9</sup> Não nos afastamos, pois, de CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*. 2010, vol. VIII, n.º 13, pp. 7–18, apesar da referência ao “princípio da sustentabilidade”, que o Autor caracteriza também como princípio estruturante do Estado Constitucional, assente num imperativo categórico de evolução sustentável (daí a compatibilidade com uma alusão ao desenvolvimento), e desdobrado em três dimensões básicas — sustentabilidade interestatal, sustentabilidade geracional e sustentabilidade intergeracional. *Vd.*, também, BARBOSA, Andreia Isabel Dias. *Constituição, Estado de Direito e sustentabilidade*. Comunicação em painel. Braga: Universidade do Minho, 2023.

<sup>10</sup> Cf. BOLIS, Ivan, MORIOKA, Sandra N. e SZNELWAR, Laerte I. When sustainable development risks losing its meaning: delimiting the concept with a comprehensive literature review and a conceptual model. *Journal of Cleaner Production*. 2014, vol. 83, pp. 7–20, que propõem um modelo conceptual de desenvolvimento sustentável assente numa perspetiva axiológica, estruturado em três dimensões - satisfação das necessidades humanas (incluindo aspetos sociais e económicos), limites dos recursos naturais e processos de decisão orientados por valores - entendendo o desenvolvimento sustentável como um processo dirigido à melhoria do bem-estar coletivo, incluindo das gerações futuras, mediante decisões que integrem explicitamente considerações valorativas e as limitações ambientais.

e da insuficiência são convocados numa dimensão intertemporal, sensível às exigências do curto, médio e longo prazo.

Atenta a sua natureza transversal e a sua natural imbricação com outros objetivos, valores e princípios da União Europeia, sustenta-se que o desenvolvimento sustentável, tal como positivado no Direito Primário da União Europeia, merece a qualificação como princípio constitucional autónomo<sup>11</sup> ou, pelo menos, como objetivo dotado de estrutura de (meta-)princípio.

Pela sua natureza e relevância jurídico-constitucional, o desenvolvimento sustentável assume uma função normativa<sup>12</sup> estruturante da ordem jurídico-política da União, revelando-se apto a orientar, condicionar e estruturar a ação da União. Nesse sentido, e não obstante a densificação material de que foi objeto enquanto programa de ação global, sustenta-se que o princípio não reveste, no contexto da União Europeia, conteúdo meramente programático, ao jeito de tarefa ou incumbência que se esgote com a prossecução de metas específicas. Pelo contrário, está em causa um valor fundamental da União Europeia, integrante da sua Constituição material, que opera simultaneamente como parâmetro de legitimidade, validade e limite à atuação da União Europeia, nas dimensões interna e externa.

A partir desta qualificação, e da articulação do desenvolvimento sustentável com as normas de direitos fundamentais, sustenta-se a sua idoneidade (conjunta) para fundar uma responsabilidade própria da União Europeia. Nesta perspetiva, e ainda que não constitua título autónomo de competência, atento o princípio da atribuição, o desenvolvimento sustentável revela a sua materialidade vinculante através da sua projeção na interpretação do Direito da União, na conformação da ação - normativa, administrativa e política, a nível interno e externo - e no controlo do exercício das competências atribuídas, nomeadamente pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

A relevância da proposta decorre da crescente centralidade do desenvolvimento sustentável na ação da União Europeia, desacompanhada de uma

---

<sup>11</sup> Cf. JAKAB, András. Sustainability in European constitutional law. In: CORDONIER SEGGER, Marie-Claire, SZABÓ, Marcel e HARRINGTON, Alexandra R., eds. *Intergenerational justice in sustainable development treaty implementation: advancing future generations rights through national institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 166–200. Cf., ainda, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional*, cit., p. 10. O Autor parece, porém, resumir o alcance do princípio às políticas ambientais.

<sup>12</sup> Cf. VERSCHUUREN, Jonathan. The growing significance of the principle of sustainable development as a legal norm. In: FISHER, Douglas, ed. *Research handbook on fundamental concepts of environmental law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 276–305.

problematização equivalente do seu estatuto jurídico-político. Para além da sua consagração textual nos Tratados, a União Europeia tem vindo, desde a sua génese, a orientar a sua ação política, normativa e financeira para a prossecução de objetivos de sustentabilidade, num processo evolutivo que reflete a abertura da sua ordem jurídica a novos domínios de intervenção. Mais recentemente, a insuficiência da ação isolada dos Estados-Membros perante desafios transnacionais e globais tem contribuído para um alargamento funcional da intervenção da União, frequentemente ancorado nos objetivos consagrados no artigo 3.º do Tratado da União Europeia ('TUE'). E se a realização do mercado interno tem assumido um papel prevacente, domínios há em que a imbricação material entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ('ODS') e os direitos fundamentais que estruturam a comunidade de Direito europeia, pode igualmente suportar e nortear a atuação da União<sup>13</sup>.

A globalização do risco e das situações de perigo - suscetíveis de desencadear deveres de proteção dos direitos fundamentais e de promoção ativa dos ODS enquanto incumbências instrumentais à sua realização -, impõe a problematização da União Europeia enquanto sujeito responsável a se. Sustenta-se que o princípio do desenvolvimento sustentável pode contribuir para essa sua caracterização, acompanhando a expansão do Direito da União Europeia de um reforço das suas tarefas e da sua responsabilidade enquanto comunidade de fins gerais, hoje parcialmente substitutiva ou, pelo menos, complementar dos Estados.

O artigo desenvolve-se em quatro momentos. Em primeiro lugar, analisa-se o desenvolvimento sustentável no Direito Primário da União, identificando o seu sentido, alcance e valor jurídico-constitucional. Em segundo lugar, examina-se a articulação entre o princípio do desenvolvimento sustentável e os direitos fundamentais, procurando fundamentar a existência de uma responsabilidade própria da União Europeia. Em terceiro lugar, discutem-se os limites à atuação da União, em particular os decorrentes do princípio da atribuição de competências e da estrutura multinível da ordem jurídica europeia. Por fim, identificam-se possíveis vias de concretização dessa responsabilidade, evidenciando a densidade aplicativa do princípio do desenvolvimento sustentável.

Trata-se, por certo, de um excuro não exaustivo. Cada um dos momentos

---

<sup>13</sup> Cf. COMISSÃO EUROPEIA. EU approach to SDGs implementation [em linha]. [consultado em 28 de março de 2026]. Disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation_en).

convocados justificaria, e justificará, posteriores desenvolvimentos. O presente texto assume-se, por isso, como um convite à discussão.

## **2. O desenvolvimento sustentável no Direito Primário da União Europeia: sentido, alcance e valor jurídico-constitucional**

O desenvolvimento sustentável conhece consagração expressa no Direito Primário da União Europeia, assumindo relevância central na definição dos objetivos e da ação da União<sup>14</sup>.

A primeira referência ao “princípio do desenvolvimento sustentável” surge no Preâmbulo do Tratado da União Europeia, aludindo à determinação dos Estados-Membros em promover o progresso económico e social “tomando em consideração” esse princípio e assegurando uma abordagem integrada dos “progressos na integração económica” com “progressos paralelos noutras áreas”. Progresso e integração afirmam-se, assim, como dois dos seus pilares estruturantes.

A função da referência preambular não se esgota, porém, na sua dimensão literal, assumindo igualmente uma função interpretativa relevante para a compreensão da centralidade do princípio, nas suas dimensões garantística e prospetiva. O Preâmbulo exprime, neste sentido, não apenas uma certidão de origens - a identidade genética -, mas também a teleologia - os fins - da União enquanto comunidade política organizada.

Mais do que uma mera refração aspiracional ou puramente axiológica, o desenvolvimento sustentável vê a sua normatividade constitucional confirmada expressamente no artigo 3.º do TUE, preceito que o consagra como objetivo da União, tanto na sua dimensão interna - enquanto desenvolvimento sustentável da Europa (n.º 3) - como na sua dimensão externa, ao impor à União a contribuição para o desenvolvimento sustentável do planeta (n.º 5). A referência ao planeta permite extrair uma conceção de progresso que não se esgota numa perspetiva estritamente antropocêntrica, antes convocando uma compreensão relacional e deveral entre a pessoa humana e o seu entorno, natural e ambiental.

A dimensão externa é, por seu turno, densificada no artigo 21.º do TUE, que vincula a ação da União ao Direito Internacional, à cooperação multilateral e à promoção do desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental,

---

<sup>14</sup> Sobre as dificuldades iniciais de estabelecimento, cf. DE SADELEER, Nicolas. Sustainable development in EU law: still a long way to go. *Jindal Global Law Review*. 2015, vol. 6, pp. 39–60.

em particular nos países em desenvolvimento. Trata-se de disposições que não se reduzem a um elenco de intenções puramente políticas. A sua consagração nos Tratados atesta a autovinculação da União à efetivação desse compromisso, evidenciando a relevância das parcerias e constitucionalizando o (sub-)princípio de responsabilidade partilhada, mas diferenciada, desenvolvido no Direito Internacional.

No Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ('TFUE'), o desenvolvimento sustentável surge associado ao princípio de integração (*environmental mainstreaming*), consagrado no artigo 11.º, nos termos do qual as "exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável." A mesma lógica de integração é reafirmada, em termos paralelos, no artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ('CDF' ou 'Carta')<sup>15</sup>.

Embora estas disposições possam sugerir uma circunscrição do desenvolvimento sustentável à sua dimensão ambiental, trata-se de uma leitura redutora, ultrapassável mediante uma interpretação sistemática do Direito da União, à luz dos Tratados no seu conjunto. A própria evolução do projeto europeu - atestada pela jurisprudência e pela prática decisória - aponta, aliás, para uma compreensão mais ampla e integrada do conceito.

A natureza multidimensional do desenvolvimento sustentável, enquanto princípio que articula dimensões económicas, sociais e ambientais numa lógica de interdependência e de ponderação, tem sido reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia ('TJUE'), que o reconhece como objetivo fundamental da União, sublinhando a necessidade de conciliar fins e interesses públicos distintos - designadamente, crescimento económico, proteção ambiental e direitos fundamentais - através de soluções de compromisso que maximizem, tanto quanto possível, a realização de cada um deles<sup>16</sup>.

A densificação do conceito no ordenamento da União Europeia foi, além disso, fortemente influenciada pelo Direito Internacional, em particular pelos esforços

---

<sup>15</sup> Decorre das Anotações relativas à Carta que o princípio contido no artigo 37.º se baseia, em substância, no artigo 3.º, n.º 3 do TUE e nos artigos 11.º e 191.º do TFUE. Neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978, n.º 62.

<sup>16</sup> Uma sinergia ilustrativa é a que se verifica entre a proteção da saúde humana e a proteção do ambiente - cf. acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de junho de 2024, *Ilva e o.*, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542, n.º 72.

desenvolvidos no âmbito das Nações Unidas e, mais recentemente, corporizados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>17</sup>, como programa de ação e transformação global. Ainda que a natureza constitucional do princípio releve da própria ordem jurídica da União, não é, pois, despidianda a influência do Direito Internacional, quer na sua densificação material, quer na consolidação de uma compreensão do desenvolvimento sustentável como conceito jurídico multidimensional, integrando preocupações económicas, sociais e ambientais, bem como exigências de justiça intergeracional e de responsabilidade partilhada<sup>18</sup>.

A prática normativa da União Europeia confirma, por seu turno, a evolução de um enfoque setorial para uma abordagem integrada, espraiando a ação da União por múltiplos domínios do desenvolvimento, que não se confinam à dimensão ambiental. Através da adoção de instrumentos jurídicos vinculativos - nomeadamente Diretivas e Regulamentos -, a União tem vindo a conferir efetividade e densidade normativa a objetivos e metas formulados no plano internacional, traduzindo-os em obrigações aplicáveis a Estados-Membros, empresas e cidadãos. Paralelamente, a uma lógica segmentada (*siloeed approach*) tem vindo a substituir-se uma abordagem integrada, orientada para a articulação das diferentes políticas setoriais com as exigências do desenvolvimento sustentável<sup>19</sup>.

Esta evolução tem implicações relevantes na missão e alcance da atuação das autoridades competentes, exigindo uma coordenação reforçada, sem deixar de

---

<sup>17</sup> Sobre a Agenda 2030 e a sua projeção na União Europeia, cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolução A/RES/70/1, adotada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015. *Vd.*, também, PARLAMENTO EUROPEU. Resolução de 1 de junho de 2017 sobre o *Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento — O nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro* (2017/2586(RSP)). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 307, 30 de agosto de 2018; COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão — *Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável (proposta da Comissão ao Conselho Europeu de Gotemburgo)* (COM/2001/0264 final). Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.

<sup>18</sup> Para uma densificação do conceito por referência à definição constante do Relatório Brundtland e respetiva incidência sobre as atividades e políticas da União, cf. Conclusões do Advogado-Geral Niilo Jääskinen de 23 de outubro de 2014, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, ECLI:EU:C:2014:2324, n.º 6. Cf., ainda, acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de outubro de 2024, *Comissão/Front Polisario*, C-779/21 P, ECLI:EU:C:2024:835, n.º 153, e acórdão de 4 de outubro de 2024, *Comissão/Front Polisario*, C-778/21 P, ECLI:EU:C:2024:833, n.º 181.

<sup>19</sup> A política de concorrência é um exemplo da tentativa de uma maior integração, com insuficiências, ainda. Cf. NEVES, Inês. Dos acordos de sustentabilidade no Direito da concorrência: desafios da ponderação entre o public e o private enforcement. In: RODRIGUES, André Alfar, BOTELHO, João Maria e ALMEIDA, João, coords. *Estudos sobre ESG (environmental, social & governance): desafios atuais e futuros*. Coimbra: Edições Almedina, 2025, pp. 197–259. Cf., ainda, COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão – Enquadramento para as medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o Pacto da Indústria Limpa (C/2025/3602). Bruxelas: Comissão Europeia, 2025.

suscitar naturais questões de legitimidade: estarão autoridades administrativas aptas a realizar as ponderações complexas exigidas pelo princípio do desenvolvimento sustentável? A resposta deverá encontrar-se na sua vinculação ao Direito Primário, onde o princípio se encontra consagrado. Competirá, em primeira instância, ao legislador concretizar as bases normativas e, em última instância, ao Tribunal de Justiça aferir eventuais excessos ou omissões não abrangidos pela margem de conformação das autoridades, designadamente quando se verifique a prevalência injustificada ou desproporcionada de uma dimensão sobre as demais.

Em face da sua consagração textual e da sua localização sistemática, pode afirmar-se, de forma análoga ao que sucede nas Constituições estatais, que o desenvolvimento sustentável integra o “contrato” fundacional da União Europeia enquanto comunidade política. A sua natureza constitucional independe, crê-se, da querela em torno da qualificação dos Tratados - em conjunto com a Carta - como Constituições em sentido próprio, sendo suficiente reconhecer ao Direito Primário uma função materialmente constitucional ou nele descobrir índices semióticos de constitucionalidade. Com efeito, sendo os Tratados, pelo menos, “equivalentes funcionais” de uma Constituição e preenchendo critérios materiais mínimos de constitucionalidade - designadamente, separação de poderes e garantia de direitos -, os objetivos neles consagrados vinculam a União enquanto comunidade de Direito fundada no Estado de Direito (cf. artigo 2.º do TUE). Nesta perspetiva, os princípios assumem-se como pilares estruturantes da ordem jurídico-constitucional europeia, dispensando a adesão a uma teoria forte de constitucionalismo europeu para efeitos da qualificação ora proposta.

O percurso exposto evidencia que o desenvolvimento sustentável não pode ser reduzido a um mero objetivo político ou a uma cláusula programática. A sua consagração no Direito Primário, a sua função estruturante na ordem jurídica da União - designadamente no enlace entre direitos fundamentais e o modelo de economia socioecológica de mercado<sup>20</sup> -, a sua densificação jurisprudencial e a sua

---

<sup>20</sup> Cf. BENECKE, Dieter W. Social and ecological market economy: a general overview. In: DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), ed. *The social and ecological market economy: a model for Asia?* Eschborn: GTZ, 2008, pp. 23–52; DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ). *The social-ecological market economy in Germany: general characteristics, main features and current challenges*. Bonn; Eschborn: GIZ, 2018; HOEDL, Erich. Socio-ecological market economy in Europe: interrelations between resource, labour and capital productivity. In: BLEISCHWITZ, Raimund, WELFENS, Paul e ZHANG, ZhongXiang, eds. *Sustainable growth and resource productivity: economic and global policy issues*. London: Routledge, 2009.

concretização normativa e política constituem elementos justificativos da sua qualificação como princípio dotado de relevância jurídico-constitucional, apto a orientar, condicionar e estruturar a ação da União, nomeadamente através da sua projeção sobre a interpretação e o exercício das competências previstas nos Tratados. O desenvolvimento sustentável afirma-se, assim, como condição de legitimidade, validade e permanência da União, simultaneamente orientando e constringendo a sua atuação.

Naturalmente, pela sua natureza compromissória, o princípio pressupõe e exige ponderações complexas, agravadas pela necessidade de consideração de um horizonte intergeracional<sup>21</sup>. A internalização do conflito no próprio conceito - decorrente da sua natureza integrada e multidimensional -, embora tenha a vantagem de afastar qualquer hierarquia pré-estabelecida entre dimensões, não elimina as dificuldades inerentes à determinação do nível de proteção exigido e da intensidade de ingerência admissível. Impõe-se, por isso, a mobilização de outros princípios gerais do Direito da União, designadamente a proporcionalidade e a proibição da insuficiência, no quadro da margem de conformação reconhecida aos poderes constituídos. Nesta medida, e corroborando a sua caracterização como meta-princípio e princípio-fim, o desenvolvimento sustentável não dispensa o recurso a outros critérios normativos quanto ao *quomodo* da sua realização.

Abonará isto em desfavor da sua autonomia como princípio? Crê-se que não. Para além de uma materialidade própria, caracterizada pelas exigências de um desenvolvimento compreendido como progresso multidimensional e integrado, em estreita imbricação com os direitos fundamentais, o princípio do desenvolvimento sustentável distingue-se pela internalização de imperativos de justiça intergeracional, impondo um *fair balancing* que não se esgota numa perspetiva sincrónica, antes integrando horizontes (e interesses) de curto, médio e longo prazo. O princípio complementa, assim, a jusfundamentalidade das normas de direitos fundamentais - articulando o primado da pessoa e da dignidade humana com um entorno social, ambiental e planetário que a convoca também como sujeito responsável -, e reforça a operatividade de princípios gerais do Direito da União, exigindo-lhes uma leitura

---

<sup>21</sup> Sobre a necessidade de ponderação entre diferentes objetivos e interesses públicos à luz do princípio do desenvolvimento sustentável, cf. Conclusões da Advogada-Geral Juliane Kokott de 13 de outubro de 2011, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o.*, C-43/10, ECLI:EU:C:2011:651, n.º 238. Cf., ainda, Conclusões da Advogada-Geral Juliane Kokott de 31 de maio de 2018, *Comissão/Conselho (Acordo com o Cazaquistão)*, C-244/17, ECLI:EU:C:2018:364, n.º 73.

integrada e intertemporal. Assim, e apesar da sua abertura, o princípio reveste natureza precativa, assumindo uma função simultaneamente garantística e orientadora da ordem constitucional europeia.

Desta sua qualificação como (meta-)princípio constitucional da União Europeia decorre uma multifuncionalidade que se traduz, designadamente, em (i) fundamento de deveres de atuação da União Europeia, nos limites das suas competências, (ii) dever de integração das diversas dimensões do desenvolvimento sustentável nas políticas da União, (iii) exigência de ponderação constante, incluindo numa perspetiva intertemporal; (iv) imposição de limites à regressão, aferidos numa lógica agregada de desenvolvimento, sem desconsiderar os níveis de proteção alcançados em cada dimensão; (v) função interpretativa (*in dubio pro desenvolvimento sustentável*), perante diferentes leituras compatíveis dos Tratados; e (vi) parâmetro de conformação e validade do Direito Derivado, bem como, de forma indireta, da atuação dos Estados-Membros no âmbito do Direito da União.

É precisamente esta qualificação que sustenta a análise desenvolvida nas secções seguintes, nas quais o desenvolvimento sustentável é compreendido, em articulação com os direitos fundamentais, como fundamento de uma responsabilidade própria da União Europeia.

### **3. Desenvolvimento sustentável, direitos fundamentais e responsabilidade da União Europeia**

A proteção dos direitos fundamentais - substrato material de grande parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que, por seu turno, conferem àqueles um horizonte mais amplo, quer no plano subjetivo, quer no plano objetivo e temporal - tem sido tradicionalmente reconduzida ao domínio de responsabilidade própria dos Estados. Tal resulta, por um lado, da natureza dos deveres de proteção, frequentemente associados à dimensão objetiva das normas de direitos fundamentais, em articulação com as tarefas e incumbências prioritárias do Estado, derivadas do contrato social seu jurísgeno, e, por outro, das limitações à competência da União em diversas matérias conexas com o desenvolvimento sustentável, limitação essa reforçada pela integração relativamente recente da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no Direito Primário, bem como pelo seu âmbito de aplicação (aparentemente) circunscrito.

Acrescem as dificuldades dogmáticas inerentes à concretização do grau e do

*quomodo* de atuação da proteção devida. Com efeito, quer a dimensão objetiva das normas de direitos fundamentais, quer o elenco de tarefas e incumbências do Estado enquanto sociedade de fins gerais - ambos expressão de uma ordem plural de valores - exigem a articulação entre o princípio da proibição da insuficiência e a margem de conformação reconhecida aos poderes constituídos e legitimados, na definição do modo de realização da proteção devida. Tal articulação implica, não raras vezes, a limitação de posições jurídicas, adensando a complexidade da delimitação do conteúdo e alcance dos deveres de proteção, designadamente pela necessidade de controlo da proporcionalidade das ingerências.

Neste contexto, a ação da União Europeia em matéria de direitos fundamentais viu-se, durante largo período, limitada a formas de proteção indireta ou mediata, conexas e derivadas da legislação adotada em domínios como o mercado interno ou a proteção do ambiente, com efeitos reflexos de tutela jusfundamental.

Este quadro tem, contudo, vindo a sofrer uma transformação significativa. Tal como os direitos fundamentais, também as normas que os consagram revelam a sua crescente abertura a acomodações dogmáticas, associadas ao surgimento de novos cenários de perigo e a contextos de intervenção cada vez mais complexos, nos quais território e *ius imperii* deixam de constituir critérios exclusivos de poder e de responsabilidade. Esta evolução tem implicado não apenas a expansão dos objetos de proteção, mas também uma ampliação dos sujeitos-titulares de direitos e interesses, exigindo, em paralelo, uma reconfiguração dos sujeitos responsáveis.

Com a consagração de um catálogo próprio de direitos fundamentais e com a densificação progressiva do seu conteúdo e alcance pelo Direito Derivado e pelo labor jurisprudencial do Tribunal de Justiça da União Europeia, a União Europeia deixa de ser um mero espaço de incidência indireta de direitos fundamentais para se afirmar como sujeito responsável *a se* pela sua garantia e proteção.

Para além da sua ancoragem na Carta - enquanto equivalente funcional de uma Constituição -, a própria natureza da União Europeia como comunidade de Direito fundada no Estado de Direito e simultaneamente como comunidade de direitos fundamentais, impõe a sua caracterização como sujeito responsável *a se*, cuja responsabilidade não se esgota numa dimensão meramente reflexa, isto é, como simples contrapeso de uma atuação normativa com incidência jusfundamental. Trata-se, antes, de uma responsabilidade em primeira linha, que, naturalmente articulada com os Estados-Membros e com o princípio da atribuição, radica na consagração de

um catálogo próprio de direitos fundamentais, de cuja normatividade decorrem, *per se*, deveres próprios da União.

É neste enquadramento que se sustenta que o princípio do desenvolvimento sustentável, enquanto (meta-)princípio constitucional da União Europeia, contribui para a afirmação de uma responsabilidade própria da União.

Em primeiro lugar, porque uma parte significativa dos ODS corresponde materialmente a bens, valores e interesses protegidos por normas de direitos fundamentais, cuja efetividade depende, em larga medida, da ação normativa e regulatória da União. Pode, assim, afirmar-se a existência de uma imbricação material entre desenvolvimento sustentável e direitos fundamentais. O primeiro, enquanto meta-princípio, integra nos seus objetivos e metas a garantia, proteção e efetivação dos direitos fundamentais, oferecendo-lhes, para além de uma estrutura programática e operacional de concretização, uma densidade que pontua o primado da pessoa com as exigências de justiça planetária e intergeracional. Os segundos, enquanto substrato material de muitas das exigências de sustentabilidade, conferem densidade normativa ao princípio, sem comprometer a sua abertura, flexibilidade ou horizonte. Deste modo, e não obstante as diferenças de natureza e de enfoque, verifica-se uma relevante relação de coimplicação entre desenvolvimento sustentável e direitos fundamentais que, no contexto da União Europeia, se revela particularmente intensa, em virtude da sua comum qualificação como valores constitucionais.

Em segundo lugar, porque, enquanto comunidade jurídico-política organizada, os objetivos da União funcionam, também, como equivalente funcional do elenco de tarefas e incumbências prioritárias de um Estado. Direitos fundamentais e desenvolvimento sustentável estruturam, assim, numa triangulação entre meios, instrumentos e fins, uma responsabilidade *a se*.

Da articulação entre o princípio do desenvolvimento sustentável e a responsabilidade da União em matéria de direitos fundamentais resulta, pois, a caracterização da União Europeia como sujeito responsável *a se* em matéria de desenvolvimento sustentável.

Tal qualificação implica reconhecer uma responsabilidade com ancoragem específica na ordem constitucional da União, não redutível a uma dimensão meramente moral ou política, nem a uma projeção derivada da sua atuação enquanto sujeito no Direito Internacional. Trata-se, pelo contrário, de uma responsabilidade jurídica própria, que se desdobra numa pluralidade de deveres positivos e negativos,

incluindo deveres de atuação diligente, deveres de integração e coerência normativa, deveres de proteção e deveres de não regressão.

Esta caracterização não implica, todavia, a superação do princípio da atribuição de competências, nem a substituição dos Estados enquanto garantes primários dos direitos fundamentais. Implica, antes, o reconhecimento de uma responsabilidade que se articula necessariamente com o quadro de competências atribuídas e com a responsabilidade dos Estados num contexto multinível, orientado para a superação das insuficiências da ação isolada e para a promoção de níveis mais elevados de proteção. Neste domínio, o nível da União apresenta vantagens estruturais face à intervenção fragmentada dos Estados-Membros, sobretudo em contextos marcados pela transnacionalidade dos riscos e pela interdependência sistémica das economias e das sociedades.

Há, porém, consequências a extrair desta responsabilidade *a se*. Enquanto responsabilidade própria, a ação da União em prol do desenvolvimento sustentável não tem de se limitar a um denominador comum mínimo entre Estados-Membros. Pelo contrário, pode - e deve - contribuir para um alinhamento por cima, promovendo o reforço das ações nacionais, respeitando simultaneamente as diferenças de capacidade e os espaços de conformação e identidade constitucional, e contribuindo para a mitigação da insuficiência, através de instrumentos de apoio financeiro e técnico.

Em suma, o desenvolvimento sustentável não se limita a constituir um princípio orientador da ação da União Europeia, afirmando-se igualmente como fundamento de uma responsabilidade própria, juridicamente estruturada, que se projeta na concretização dos direitos fundamentais e na prossecução de uma agenda de transformação compatível com as exigências da sustentabilidade.

#### **4. Dos limites à atuação da União Europeia: competência, subsidiariedade e projeção externa**

A ação da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável encontra limites estruturais que decorrem, no plano interno, do princípio da atribuição de competências (cf. artigo 5.º do TUE) e, no plano externo, do princípio da não ingerência<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Cf., *inter alia*, artigo 2.º, 7 da Carta das Nações Unidas.

Assim, e pese embora a sua qualificação como princípio constitucional da União Europeia, o desenvolvimento sustentável não pode ser mobilizado como título autónomo de legitimação da ação da União, sob pena de subversão da arquitetura competencial estabelecida nos Tratados. A sua relevância jurídico-constitucional manifesta-se, antes, na interpretação - desde logo das bases jurídicas -, na conformação material das políticas e ações encetadas, bem como no controlo jurisdicional e político do exercício das competências atribuídas.

Neste sentido, o princípio do desenvolvimento sustentável desempenha, desde logo, um papel relevante na delimitação das bases jurídicas da ação da União, orientando a interpretação dos seus objetivos e a escolha dos instrumentos de intervenção. Se tal não implica - por obstáculo constitucional - a criação de novas competências, permite e exige uma leitura sistemática, evolutiva e atualista das competências previstas, à luz dos desafios contemporâneos. Assim, respeitados os limites de uma base textual mínima e de uma conexão material suficiente com um determinado título competencial, bem como os princípios gerais do ordenamento, designadamente a proporcionalidade, a subsidiariedade<sup>23</sup> e a segurança jurídica, o desenvolvimento sustentável pode contribuir para reforçar a legitimidade da atuação da União Europeia em domínios cujas bases normativas se revelem particularmente abertas ou indeterminadas. E naqueles em que a atuação da União se veja limitada pela letra dos Tratados, poderá ainda revelar insuficiências do quadro competencial vigente e, nessa medida, apontar para uma eventual necessidade de revisão dos Tratados<sup>24</sup>.

Em domínios caracterizados por riscos transnacionais e por uma acentuada interdependência estrutural - como o digital ou o ambiental -, a mobilização do princípio do desenvolvimento sustentável como critério de uma atuação mais expansiva da União não é sequer contrariada pelo princípio da subsidiariedade, o qual poderá igualmente militar no sentido da intervenção da União enquanto nível mais adequado de atuação.

Assim, e ainda que não configure um princípio jurísgeno *per se* da competência,

---

<sup>23</sup> Também articulando estes princípios com o desenvolvimento sustentável, cf. HUMPHREYS, Matthew. Sustainable development and general principles of EU law. In: HUMPHREYS, Matthew. *Sustainable development in the European Union: a general principle*. London: Routledge, 2017.

<sup>24</sup> Avançando, como questão relevante, a de saber se a efetivação das exigências de integração ambiental exigirá uma reforma do Direito Primário, cf. KARAGEORGOU, Vasiliki. The environmental integration principle in EU law: normative content and functions also in light of new developments, such as the European Green Deal. *European Papers*. 2023, vol. 8, n.º 1, pp. 159–189.

o princípio do desenvolvimento sustentável pode contribuir para reforçar a identificação da União Europeia como instância mais adequada de intervenção e/ou, em qualquer caso, como sujeito responsável *a se*, em colaboração com ou em apoio aos Estados-Membros. Tal intervenção deverá, todavia, respeitar as diferenças de capacidade entre Estados-Membros e evitar soluções uniformes desajustadas ou desproporcionais às especificidades nacionais.

A prossecução do desenvolvimento sustentável implica uma articulação multinível, horizontal e vertical, entre diferentes atores, refletindo a lógica de responsabilidade partilhada, mas diferenciada. Neste contexto, a União pode assumir um papel de definição de quadros normativos de base, a partir dos quais os Estados-Membros concretizem, no exercício das suas competências, os níveis de proteção adequados. O reconhecimento da possibilidade de atuação da União não afasta, portanto, a responsabilidade dos Estados, designadamente em domínios nos quais a preempção deva ser interpretada de forma flexível, sob pena de comprometer a responsabilidade própria daqueles no contexto de uma missão partilhada. Ainda assim, está em causa um princípio fundante de uma responsabilidade da qual a União não se poderá, também, demitir, e em relação ao qual não poderá opor as exigências de uma ou mais políticas setoriais ou de objetivos específicos, sem respeito pelas exigências de ponderação, integração e intergeracionalidade inerentes ao desenvolvimento sustentável.

O papel do princípio é, por isso, claro: para além de orientar uma interpretação mais integrada e atualista das competências da União Europeia, num contexto marcado por novos riscos e desafios, o desenvolvimento sustentável - enquanto princípio constitucional vinculativo das instituições, órgãos e organismos da União -, limita a sua discricionariedade, funcionando simultaneamente como critério de legitimidade (em conjugação com uma base jurídica própria), parâmetro de validade e fundamento de deveres de atuação.

Já no plano externo, os limites à ação da União encontram expressão própria sobretudo no princípio da não ingerência, que proscree atuações - ou mesmo aparências de atuação - unilaterais ou impositivas, bem como uma lógica de mera exportação dos “valores europeus”, em reprodução de dinâmicas de natureza neocolonial.

Nesta sede, embora a concretização dos deveres de proteção associados ao desenvolvimento sustentável tenha contribuído para uma flexibilização e limitação do

âmbito da ingerência proibida, admitindo formas de regulação com efeitos extraterritoriais, e, naturalmente, formas de intervenção com efeitos positivos, a atuação da União deverá, independentemente da sua modalidade - direta ou indireta -, assentar em mecanismos de cooperação, diálogo e consenso alargado.

Para além da exigência de uma conexão material com o ordenamento da União, importa que os efeitos, diretos ou indiretos, da intervenção *extra murus* da União Europeia se produzam em termos desprovidos de coerção, direta ou implícita, ancorados em *standards* multilaterais e acompanhados de processos de diálogo efetivo, enquanto critérios cumulativos de legitimidade. Neste sentido, a ação externa da União deve privilegiar soluções multilaterais e parcerias estratégicas, evitando abordagens coercivas ou unilaterais suscetíveis de comprometer a sua legitimidade no plano internacional. As parcerias assumem-se, pois, também como uma dimensão da responsabilidade da União, no respeito pelo princípio do desenvolvimento sustentável.

Na interseção dilemática entre a dimensão interna e externa da atuação da União situam-se os desafios decorrentes da crescente fragmentação da ordem internacional e do abandono, por alguns atores, de compromissos assumidos em matéria de sustentabilidade. Perante este contexto, considera-se que a adoção de estratégias de alinhamento por baixo - ainda que eventualmente justificáveis em termos pragmáticos ou fundadas em situações de vulnerabilidade ou dependência externa, e, por isso, numa lógica de seguidismo face ao “mais forte” -, se revela incompatível com o quadro jurídico-constitucional da União.

A configuração do desenvolvimento sustentável como princípio constitucional da União implica o reconhecimento de um núcleo mínimo de proteção resistente ao retrocesso, em termos análogos à lógica da proibição do retrocesso em matéria de direitos sociais. A eventual regressão no nível de proteção não pode, também aqui, ser justificada apenas por dinâmicas externas adversas, sob pena de violação de princípios estruturantes, como a proteção da confiança legítima e a igualdade. Para além disso, ultrapassado o âmbito da margem de ponderação admissível, no quadro já de si compromissório do desenvolvimento sustentável, a regressão poderá inclusive configurar uma violação do próprio princípio, na sua dimensão negativa de proibição da diminuição do nível de proteção alcançado. Finalmente, ainda que o Direito Internacional tenha contribuído de forma decisiva para a densificação material da noção, também no ordenamento jurídico-político da União, nem mesmo uma

regressão no nível de proteção ou de densidade aí reconhecido ao conceito poderá implicar uma regressão aniquiladora de sentido no plano europeu, atentas as exigências do princípio do nível mais elevado de proteção num contexto de prossecução multinível do desenvolvimento sustentável.

Em suma, o desenvolvimento sustentável vincula a União Europeia enquanto sujeito político *a se*, por força da sua própria ordem constitucional, e não apenas em razão de compromissos por si assumidos no plano internacional. Atenta a autonomia da ordem jurídica da União Europeia, e podendo o desenvolvimento sustentável ser reconduzido ao conjunto de valores e princípios que integram a “identidade constitucional europeia”, impõe-se a sua resistência a eventuais dinâmicas externas de sinal contrário.

Assim, num contexto de enfraquecimento da centralidade do desenvolvimento sustentável no espaço internacional, a ação da União deverá, mais do que traduzir um alinhamento por baixo, aproveitar a sua dimensão estratégica, tirando partido das transformações da ordem internacional para reforçar o seu posicionamento em matéria de sustentabilidade, designadamente através do investimento em inovação, na sustentabilidade da inteligência artificial, em tecnologias limpas e em soluções digitais orientadas para a sustentabilidade em geral.

## **5. Vias de concretização da responsabilidade própria da União Europeia**

Densificado o princípio do desenvolvimento sustentável e afirmada a responsabilidade própria da União pela sua efetivação, importa identificar as formas que essa responsabilidade poderá revestir quanto ao seu *quomodo*, isto é, quanto à sua concretização no plano jurídico-institucional, no Direito Derivado e nas ações das instituições, órgãos e organismos da União.

A primeira via de concretização reconduz-se à dimensão legislativa e regulatória. O primado do legislador é, neste contexto, facilmente explicável: em domínios que implicam a ponderação entre a necessidade de proteção e a ingerência correspondente nas fontes de perigo, a intervenção legislativa assume particular relevância. No contexto da União, essa centralidade justifica-se ainda por razões de legitimidade democrática.

Neste plano, a União Europeia tem vindo a adotar um conjunto alargado de instrumentos normativos em matéria de desenvolvimento sustentável, não se limitando à dimensão ambiental, mas abrangendo também domínios como a

responsabilidade empresarial, o consumo sustentável e a transição digital<sup>25</sup>. A responsabilidade da União projeta-se, assim, em normas jurídicas impositivas e proibitivas, designadamente através da imposição de limites a padrões de produção e consumo insustentáveis, bem como na regulação de atividades económicas e sociais, com vista à harmonização das diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável<sup>26</sup>. Neste contexto, de ampliação da atuação normativa da União, assume particular relevância a extensão do círculo de sujeitos responsáveis, com destaque para as empresas privadas enquanto destinatárias de deveres jurídicos específicos.

A segunda via de concretização reconduz-se à atuação jurisdicional do Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>27</sup>. Neste domínio, assume desde logo relevo a ação por incumprimento (artigos 258.º e 259.º do TFUE), através da qual o Tribunal assegura o controlo do cumprimento, pelos Estados-Membros, das obrigações decorrentes do Direito da União, incluindo aquelas conexas com o princípio do desenvolvimento sustentável e a respetiva concretização no Direito Derivado.

Especial importância poderá ainda assumir a mobilização do recurso de anulação (artigo 263.º do TFUE) para o controlo da conformidade do próprio Direito Derivado, à luz do princípio do desenvolvimento sustentável enquanto parâmetro de Direito Primário. Embora a União Europeia não disponha de um mecanismo formal de fiscalização da constitucionalidade, a relação de parametricidade entre o Direito Primário e o Direito Secundário permite identificar, no recurso de anulação, um equivalente funcional desse controlo, no âmbito do qual o Tribunal de Justiça pode ser investido numa função de garante da ordem constitucional da União. Não se ignoram, contudo, os desafios que a plasticidade do princípio suscita em matéria de separação

---

<sup>25</sup> Na inviabilidade de captar a totalidade da ação europeia, assinala-se, apenas, a importância do Pacto Ecológico Europeu - cf. COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Pacto Ecológico Europeu* (COM/2019/640 final). Bruxelas: Comissão Europeia, 2019. Cf., ainda, COMISSÃO EUROPEIA. *Pacto Ecológico Europeu: ser o primeiro continente com impacto neutro no clima* [em linha]. [s. l.]: Comissão Europeia, [s. d.] [consultado em 28 de março de 2026]. Disponível em: <https://commission.europa.eu/>; VON DER LEYEN, Ursula. *As escolhas da Europa: orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2024–2029*. Estrasburgo, 18 de julho de 2024. A integração dos diferentes objetivos é ainda mais marcada nas orientações políticas para 2024-2029, sob “Um novo plano para a prosperidade e a competitividade sustentáveis da Europa”.

<sup>26</sup> Igualmente pertinente é a racionalização das ponderações, nomeadamente através de avaliações de impacto em matéria de desenvolvimento sustentável. Cf. VAN HEES, Sander R. W. Sustainable development in the EU: redefining and operationalizing the concept. *Utrecht Law Review*. 2014, vol. 10, n.º 2.

<sup>27</sup> Sobre a sua importância em matéria ambiental, cf., JACOBS, Francis. The role of the European Court of Justice in the protection of the environment. *Journal of Environmental Law*. 2006, vol. 18, n.º 2, pp. 185–205.

de poderes e de ativismo jurisdicional. Ainda assim, a qualificação do desenvolvimento sustentável como princípio jurídico contribui para ancorar esse controlo em critérios normativos e não meramente políticos.

Paralelamente, através do mecanismo do reenvio prejudicial (artigo 267.º do TFUE), o Tribunal colabora com os tribunais nacionais na interpretação e aplicação do princípio, o que poderá revestir particular pertinência na densificação de conceitos indeterminados e na aferição do cumprimento de princípios gerais, como a proibição da insuficiência - perante situações de omissão relevante, incoerência normativa ou défice manifesto de proteção não justificado por um interesse prevacente -, ou a proporcionalidade, entendida também enquanto proibição do excesso, tudo isto no respeito pela margem de conformação do legislador.

A terceira via de concretização encontra expressão nos instrumentos financeiros e demais medidas de apoio à implementação<sup>28</sup>. A prossecução dos ODS exige recursos significativos, frequentemente para além das capacidades individuais dos Estados-Membros, bem como o desenvolvimento de soluções inovadoras aptas a garantir o equilíbrio multidimensional pressuposto pelo princípio. Neste contexto, a União pode desempenhar um papel determinante, seja através do reforço da política de coesão, seja mediante a orientação do investimento e a flexibilização do enquadramento em matéria de auxílios de Estado em prol da inovação e da transição sustentável, seja ainda através da adoção de medidas de apoio à investigação e ao desenvolvimento. Também aqui se identificam instrumentos essenciais à viabilização das condições materiais indispensáveis à realização do desenvolvimento sustentável.

Ainda que distintas, estas diferentes vias integram, em conjunto, a responsabilidade assacada à União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável, garantindo que este não se esgota num plano programático, antes se projeta em deveres jurídicos, critérios de atuação, limites materiais e mecanismos de controlo, com expressão em instrumentos concretos, aptos a assegurar a efetividade do princípio no ordenamento da União - e para além dele.

## Conclusão

O desenvolvimento sustentável deve ser compreendido, no ordenamento da

---

<sup>28</sup> Cf. NGUYEN VAN, Hai, NGUYEN QUOC, Huy N.; LE QUOC, Dinh. Towards sustainable development: drivers from financial and institutional development. *Journal of Public Affairs* [em linha]. 2025, vol. 25, n.º 3, e70073.

União Europeia, como um (meta-)princípio constitucional dotado de força estruturante, apto a legitimar, orientar, condicionar e conformar a ação da União. A sua consagração no Direito Primário, a sua densificação jurisprudencial e a sua concretização normativa afastam a sua redução a mero objetivo programático, afirmando-o como parâmetro relevante de validade e de atuação no quadro da ordem jurídica da União.

Em articulação com os direitos fundamentais, este princípio revela-se idóneo a fundamentar uma responsabilidade própria da União Europeia, nas suas dimensões interna e externa, projetando-se na definição, execução e controlo das políticas e ações da União. Sem subverter a arquitetura competencial estabelecida nos Tratados, o princípio opera no seu interior, orientando a interpretação e o exercício das competências atribuídas e contribuindo para a sua adaptação a um paradigma de responsabilidade alargada pela proteção.

A caracterização da União Europeia como sujeito responsável a se em matéria de desenvolvimento sustentável não implica a substituição dos Estados-Membros enquanto garantes primários, mas antes a afirmação de uma responsabilidade complementar e multinível, ajustada à natureza transnacional dos desafios contemporâneos. A União Europeia surge, assim, simultaneamente como sujeito de uma responsabilidade própria - fundada na sua ordem constitucional - e como sujeito de uma responsabilidade partilhada, na qual, sem se substituir aos Estados, com eles se articula na prossecução de níveis mais elevados de proteção.

O desenvolvimento sustentável emerge, deste modo, não apenas como objetivo e pilar central do projeto europeu, mas como elemento integrante da sua estrutura constitucional material, vinculando a União Europeia a uma atuação juridicamente exigente e materialmente orientada para a prossecução de uma ideia de justiça que integra, de forma indissociável, dimensões económicas, sociais, ambientais e intergeracionais. Trata-se de um modelo de progresso no qual o primado da pessoa se reconcilia com as exigências de cuidado e de proteção do meio natural, numa lógica de interdependência e de responsabilidade.

A abertura programática do princípio não exclui, antes pressupõe, a sua normatividade constitucional. É precisamente essa abertura que define o modo da sua concretização, impondo à União Europeia, bem como aos Estados, às empresas e aos cidadãos, uma atuação situada num quadro de responsabilidade simultaneamente própria e partilhada.

**REFERÊNCIAS**

- AYRES, Robert U.; VAN DEN BERGH, Jeroen C. J. M.; GOWDY, John M. Strong versus weak sustainability. *Environmental Ethics*. 2001, vol. 23, n.º 2, pp. 155–168. Disponível em: <<https://doi.org/10.5840/enviroethics200123225>>
- BARBOSA, Andreia Isabel Dias. Constituição, Estado de Direito e sustentabilidade. Comunicação em painel. Braga: Universidade do Minho, 2023. Disponível em: <<https://repositorium.uminho.pt/bitstreams/6adc982d-708c-4879-b735-b46777413201/download>>
- BENECKE, Dieter W. Social and ecological market economy: a general overview. In: DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), ed. *The social and ecological market economy: a model for Asia?* Eschborn: GTZ, 2008, pp. 23–52. Disponível em: <[https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5453c57d-62e4-5f0b-09a4-8bb040701970&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=5453c57d-62e4-5f0b-09a4-8bb040701970&groupId=252038)>
- BOLIS, Ivan; MORIOKA, Sandra N.; SZNELWAR, Laerte I. When sustainable development risks losing its meaning: delimiting the concept with a comprehensive literature review and a conceptual model. *Journal of Cleaner Production*. 2014, vol. 83, pp. 7–20. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.06.041>>
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*. 2010, vol. VIII, n.º 13, pp. 7–18.
- COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão — Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável (COM/2001/0264 final). Bruxelas: Comissão Europeia, 2001. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0264&from=GA>>
- COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Pacto Ecológico Europeu (COM/2019/640 final). Bruxelas: Comissão Europeia, 2019. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52019DC0640>>
- COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão — Enquadramento para as medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o Pacto da Indústria Limpa (C/2025/3602). Bruxelas: Comissão Europeia, 2025. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2025/3602/oj/por>>
- COMISSÃO EUROPEIA. EU approach to SDGs implementation [em linha]. Disponível em: <[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-approach-sdgs-implementation_en)>
- COMISSÃO EUROPEIA. Pacto Ecológico Europeu: ser o primeiro continente com impacto neutro no clima [em linha]. Disponível em: <[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt)>
- DE SADELEER, Nicolas. Sustainable development in EU law: still a long way to go. *Jindal Global Law Review*. 2015, vol. 6, pp. 39–60. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s41020-015-0009-0>>
- DERNBACH, John C.; CHEEVER, Federico. Sustainable development and its discontents. *Transnational Environmental Law*. 2015, vol. 4, n.º 2, pp. 247–287. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/sustainable-development-and-its-discontents/3913449EEF56F22F4928645115E7141F>>
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ). *The social-ecological market economy in Germany: general characteristics, main features and current challenges*. Bonn; Eschborn: GIZ, 2018. Disponível em: <[https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/GIZ\\_Standard\\_A4\\_hoch\\_en\\_DIW\\_web.pdf](https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Standard_A4_hoch_en_DIW_web.pdf)>
- GOMES, Carla Amado. A insustentável leveza do “princípio do desenvolvimento sustentável”. *Revista do Ministério Público*. 2016, n.º 147, pp. 137–158.
- HOEDL, Erich. Socio-ecological market economy in Europe: interrelations between resource, labour and capital productivity. In: BLEISCHWITZ, Raimund; WELFENS, Paul; ZHANG, ZhongXiang, eds. *Sustainable growth and resource productivity: economic and global policy issues*. London: Routledge, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.4324/9781351279208>>
- HOPWOOD, Bill; MELLOR, Mary; O'BRIEN, Geoff. Sustainable development: mapping different approaches. *Sustainable Development*. 2005, vol. 13, n.º 1, pp. 38–52. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/sd.244>>
- HUMPHREYS, Matthew. Sustainable development and general principles of EU law. In: HUMPHREYS, Matthew. *Sustainable development in the European Union: a general principle*. London: Routledge, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.9774/gleaf.9781315611471>>

- JACOBS, Francis. The role of the European Court of Justice in the protection of the environment. *Journal of Environmental Law*. 2006, vol. 18, n.º 2, pp. 185–205. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jel/eq1012>>
- JAKAB, András. Sustainability in European constitutional law. In: CORDONIER SEGGER, Marie-Claire; SZABÓ, Marcel; HARRINGTON, Alexandra R., eds. *Intergenerational justice in sustainable development treaty implementation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 166–200. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/9781108768511>>
- KARAGEORGOU, Vasiliki. The environmental integration principle in EU law: normative content and functions also in light of new developments, such as the European Green Deal. *European Papers*. 2023, vol. 8, n.º 1, pp. 159–189. Disponível em: <<https://www.europeanpapers.eu/e-journal/environmental-integration-principle-eu-law-normative-content-and-functions>>
- MENSAH, Justice; RICART CASADEVALL, Sandra. Sustainable development: meaning, history, principles, pillars, and implications for human action. *Cogent Social Sciences*. 2019, vol. 5, n.º 1. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/23311886.2019.1653531>>
- NEUMAYER, Eric. *Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms*. 3.ª ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010.
- NGUYEN VAN, Hai; NGUYEN QUOC, Huy N.; LE QUOC, Dinh. Towards sustainable development: drivers from financial and institutional development. *Journal of Public Affairs*. 2025, vol. 25, n.º 3, e70073. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/pa.70073>>
- NEVES, Inês. Dos acordos de sustentabilidade no Direito da concorrência: desafios da ponderação entre o public e o private enforcement. In: RODRIGUES, André Alfar; BOTELHO, João Maria; ALMEIDA, João, coords. *Estudos sobre ESG (environmental, social & governance)*. Coimbra: Edições Almedina, 2025, pp. 197–259.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolução A/RES/70/1, adotada em 25 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3923923?v=pdf>>
- OTT, Konrad. Institutionalizing strong sustainability: a Rawlsian perspective. *Sustainability*. 2014, vol. 6, n.º 2, pp. 894–912. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su6020894>>
- PARLAMENTO EUROPEU. Beyond growth: pathways towards sustainable prosperity in the EU. European Parliamentary Research Service (EPRS), 2023. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747108/EPRS\\_STU\(2023\)747108\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747108/EPRS_STU(2023)747108_EN.pdf)>
- PARLAMENTO EUROPEU. Resolução de 1 de junho de 2017 sobre o Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento — O nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro (2017/2586(RSP)). *Jornal Oficial da União Europeia*. 2018, C 307. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0241>>
- PARLAMENTO EUROPEU. Projeto de relatório sobre a execução e realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável tendo em vista o Fórum Político de Alto Nível de 2026 (2025/2248(INI)). Comissão do Desenvolvimento; Comissão do Ambiente, do Clima e da Segurança Alimentar [em linha]. 3 março 2026. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ37-PR-784194\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ37-PR-784194_EN.pdf)>
- REDCLIFT, Michael. The meaning of sustainable development. *Geoforum*. 1992, vol. 23, n.º 3, pp. 395–403. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/0016-7185\(92\)90050-E](https://doi.org/10.1016/0016-7185(92)90050-E)>
- RUGGERIO, Carlos Alberto. Sustainability and sustainable development: a review of principles and definitions. *Science of the Total Environment*. 2021, vol. 786, 147481. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147481>>
- SCHRIJVER, Nico J. *The evolution of sustainable development in international law*. Leiden: Brill Nijhoff, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1163/9789047444466>>
- URBANO, Maria Benedita. The rights of the new generations: environment and health. Comunicação apresentada na conferência *The Rights of the New Generations*, Roma, 22–24 junho 2023. Disponível em: <[https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/conferencias/cquad/cquad\\_202306\\_mariabeneditaurbano.pdf](https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/conferencias/cquad/cquad_202306_mariabeneditaurbano.pdf)>
- VAN CALSTER, Geert. The laws of sustainable development. In: MAUERHOFER, Volker; RUPO, Daniela; TARQUINIO, Lara, eds. *Sustainability and law*. Cham: Springer, 2020, pp. 49–64. Disponível em: <[https://doi.org/10.1007/978-3-030-42630-9\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-42630-9_4)>
- VAN HEES, Sander R. W. Sustainable development in the EU: redefining and operationalizing the concept. *Utrecht Law Review*. 2014, vol. 10, n.º 2. Disponível em: <<https://utrechtlawreview.org/articles/269/files/submission/proof/269-1-662-1-10-20140508.pdf>>

- VERSCHUUREN, Jonathan. The growing significance of the principle of sustainable development as a legal norm. In: FISHER, Douglas, ed. *Research handbook on fundamental concepts of environmental law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 276–305. Disponível em: <<https://doi.org/10.4337/9781784714659.00018>>
- VON DER LEYEN, Ursula. *As escolhas da Europa: orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2024–2029*. Estrasburgo: Comissão Europeia, 2024. Disponível em: <[https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_pt](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_pt)>
- SILVA, Suzana Tavares da. *Um novo direito administrativo?*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.
- SOARES, Rogério Ehrhardt. *Direito público e sociedade técnica*. Coimbra: Edições Tenacitas, 2008.

Data de submissão do artigo: 30/03/2026

Data de aprovação do artigo: 23/04/2026

Edição e propriedade:

**Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL**

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: [upt@upt.pt](mailto:upt@upt.pt)