

PREFÁCIO

1. Não será novidade afirmar que, nos anos mais recentes, ganhou destaque o tema da “contratação pública estratégica”. O principal objectivo de quem se refere a essa expressão é o de sublinhar que os procedimentos de contratação pública e os contratos a que eles dão origem não devem expressar apenas uma preocupação com os interesses mais imediatos, ligados à obtenção de utilidades de maior qualidade pelo mais baixo preço, mas procurar activamente a concretização de outros interesses e valores, de âmbito mais amplo, que vão desde a protecção ambiental à concretização de objectivos de justiça social – as chamadas “políticas transversais”, que também devem estar presentes na contratação pública. Manifesta-se aqui uma característica que, considerando o tempo mais longo, sempre terá estado presente na contratação pública e que é, porventura, um dos aspectos que a diferencia da contratação privada: na contratação pública, há sempre mais “em jogo”, do que o específico contrato que se celebra.

Olhamos, assim, para cada contrato público procurando não apenas uma boa relação entre a satisfação da necessidade pública mais imediata e a quantidade de recursos públicos alocados ao contrato, mas também um contrato que contribua para a sustentabilidade ambiental, a protecção dos direitos laborais, a igualdade entre homens e mulheres, a inovação científica e tecnológica, a prevenção da corrupção e outros objectivos. Há que reconhecer que este “caderno de encargos” é pesado. Em parte por isso (pela notória maior exigência que a contratação pública estratégica impõe às entidades adjudicantes e aos próprios operadores económicos), o destaque que a ideia de contratação pública estratégica

vem ganhando não corresponde, de todo, a algo que possa dizer-se pacífico, ou consensual.

Além deste aspecto, e considerando agora a ordem jurídica europeia – que constitui um referencial essencial do actual direito dos contratos públicos – há que reconhecer que um elemento fundacional dessa ordem jurídica foi a tentativa de combater, ou pelo menos, controlar, algo que pode considerar-se como uma “política transversal” ou “objectivo estratégico”: a tendência para as entidades adjudicantes de um certo Estado, pelas mais variadas razões, preferirem contratar com operadores económicos desse mesmo Estado. Quem se dedica à contratação pública percebe, pois, de forma muito imediata, o “perigo” que pode representar, para os valores e princípios estruturantes deste ramo do direito, a instrumentalização dos procedimentos pré-contratuais para objectivos de política pública que não se reconduzam aos objectivos mais “primários” da satisfação das necessidades das entidades adjudicantes.

2. A dissertação de mestrado de Débora Melo Fernandes, agora publicada, vem dar um contributo muito relevante para esta discussão. A obra verbaliza, agrega e aprofunda um conjunto de debates que, até aqui, tinham sido feitos apenas lateralmente, ou há algum tempo não eram revisitados monograficamente, preenchendo, dessa forma, uma lacuna na reflexão doutrinal.

À escolha do título e tema da dissertação, não é alheia uma certa vontade da Autora de, logo à cabeça, pôr em causa, isto é, apreciar criticamente, alguns princípios longamente afirmados – pois o título logo dá a entender que o direito da União Europeia oferece “fundamentos”, além de “limites”, para as “preferências locais” na formação de contratos públicos.

Esta vontade da Autora de tratar o tema, por seu turno, parece advir de uma intuição que, porventura, todos conseguimos partilhar: uma intuição sobre uma espécie de paradoxo que vivemos. De facto, uma série de objectivos valiosos para a sociedade hoje em dia parecem depender de uma transformação relevante da nossa forma de consumir. Uma parte dessa transformação passa por conseguir uma maior ligação ao território em que se vive, trabalha e convive, e por uma exigência de *proximidade* que é vista como forma de garantir, não apenas que a vida das pessoas

é melhor (vive-se melhor quando não se percorre 100 quilómetros por dia para ir trabalhar, vive-se melhor quando a escola dos filhos é perto de casa, etc.), mas também que o impacto das actividades humanas sobre o ambiente é menor (mal ou bem: uma das dificuldades, aliás referida pela Autora, é a de saber se esta última percepção, que associa proximidade e menor impacto sobre o ambiente, é correcta). Por estes motivos, tudo pareceria apontar para incrementar a compra local – vão nesse sentido, por exemplo, as opções do sector privado, como nota a Autora logo no início do trabalho. Não obstante, as regras e princípios da contratação pública parecem, à primeira vista, oferecer uma importante *resistência*, para não dizer uma verdadeira *recusa*, a que as decisões de compra dos gestores públicos sejam norteadas pelo puro critério da proximidade (todo o capítulo inicial do trabalho é dirigido a demonstrar isso mesmo, do ponto de vista do direito da União Europeia). Mais do que isso: não só o puro critério da proximidade/distância parece à primeira vista proscrito, ou muito dificilmente mobilizável (veja-se a discussão feita pela Autora sobre a possibilidade de utilização, como factor do critério de adjudicação, da distância percorrida pelos produtos a fornecer), como é também proscrita a chamada *discriminação indirecta*, que poderá estar verificada sempre que certa exigência do procedimento pré-contratual seja muito mais facilmente cumprida por operadores económicos “locais”, do que por outros.

Prosseguindo nesta linha, num livro recente¹, FANETTE AKOKA afirmou (não sem uma perspectiva crítica) que para o direito dos contratos públicos, a *concorrência* constitui uma *obrigação de resultado*, enquanto a *sustentabilidade* constitui apenas uma *obrigação de meios*, que é como quem diz: a concorrência é um objectivo de maior relevância do que a sustentabilidade; aquela é exigida em primeira linha aos decisores públicos, esta é apenas “facultativa”, prosseguida “se possível”. Isto em última instância significaria, por exemplo, que, na dúvida entre colocar ou não colocar, num caderno de encargos, uma exigência ambiental que poderia levar à redução drástica do número de concorrentes e ao significativo encareci-

¹ FANETTE AKOKA, *Contrats de la commande publique et environnement*, Aix-en-Provence: Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 2020.

mento da prestação pública, os princípios actuais do direito dos contratos públicos apontariam para *não* a colocar.

Não interessa agora discutir a procedência da afirmação, mas apenas notar que ela se encontra, neste momento, amplamente difundida – mesmo entre aqueles que se dedicam mais aprofundadamente ao estudo das possibilidades de implementação da contratação pública estratégica. Dir-se-ia que, por estas e por outras, a contratação pública por vezes parece ir, convictamente, na direcção oposta àquela que a sociedade pretende, e espera. E é esta *acusação* que, implicitamente, está na base de algumas medidas recentes, nem sempre marcadas pelo acerto e pela coerência: veja-se como a Assembleia da República adoptou (com a Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio) diversas normas controversas (para dizer o mínimo), que assumem frontalmente a reserva de contratos a favor de “empresas locais”, e como a mesma Assembleia, alguns meses depois, impõe ao Governo que avalie se o direito dos contratos públicos que existe hoje não se encontrará “em potencial divergência com as metas e instrumentos” de combate às alterações climáticas [cf. o artigo 75.º da Lei de Bases do Clima, Lei n.º 98/2021, de 31 de Dezembro]. Diga-se, a propósito, que a Autora não foge a analisar algumas destas medidas recentes, trazidas pela Lei n.º 30/2021, que procuraram implementar postulados de protecção da economia local, sendo mais uma voz a juntar aos que apontam dificuldades e fragilidades a essas medidas.

3. Débora Melo Fernandes parte, assim, da intuição sobre o paradoxo que acima indicámos, e transforma-a numa essencial pergunta de investigação: a de saber qual o espaço que hoje existe para que os Estados Membros da União Europeia prossigam, através dos procedimentos de contratação pública, objectivos de políticas públicas – em particular, as políticas que seriam favorecidas por uma contratação de proximidade – ainda respeitando os princípios do direito da União Europeia.

Dessa pergunta de investigação parte-se para um trabalho de grande seriedade, combinando conhecimento teórico e sensibilidade prática, escrito com grande clareza e assertividade, e que sem dúvida faz avançar o conhecimento na sua área, deixando muitas pistas relevantes para o debate doutrinal que continuará a fazer-se nesta matéria. E as respostas a que chega, não obstante serem marcadas por grande prudência, deixam

espaço para questionar, pelo menos em parte, a “fama” que o direito dos contratos públicos tem, de não permitir a prossecução ampla de políticas transversais, designadamente relacionadas com a contratação de proximidade. Pelo menos, parecem indiciar que há um espaço próprio para a prossecução válida deste objectivo, de um modo compatível com o direito europeu.

Não se trata, naturalmente, de uma questão de concordar com todas as afirmações da obra: arrisco dizer que o amável convite que a Autora me dirigiu, e que aceitei com todo o gosto, para escrever umas breves palavras de introdução deste livro, não desconhece a saudável divergência de opinião quanto a alguns pontos, já revelada nas provas públicas de defesa da dissertação, em que me coube a tarefa da respectiva arguição. Também neste convite se revelou o espírito académico da Autora, que aprecia o debate de ideias.

4. O trabalho da Autora tem, desde logo, o grande mérito de confrontar os dados mais tradicionais e “clássicos” do direito da União Europeia com as iniciativas mais recentes – como a Estratégia 2020 e o Pacto Ecológico Europeu – que parecem apontar para a necessidade de uma compreensão actualizada das fontes jus-europeias no que toca à maior efectividade da prossecução de políticas transversais, com destaque para a sustentabilidade ambiental, através da contratação pública; ainda que se reconheça a necessidade, em muitos casos, de esperar por uma futura (maior) concretização nas fontes de “hard law”². Nessa avaliação, ficam

² O que as Instituições Europeias, note-se, mostram indicação de vir a fazer, já que as recentes propostas de textos de direito derivado em áreas sectoriais contêm, em geral, uma cláusula de “contratação pública verde”. Veja-se o artigo 70.º (com a epígrafe “Contratos públicos ecológicos”) da proposta de regulamento relativo a baterias e respectivos resíduos, que revoga a Diretiva 2006/66/CE e altera o Regulamento (UE) 2019/1020, COM(2020) 798 final; ou o artigo 84.º da “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised conditions for the marketing of construction products, amending Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Regulation (EU) 305/2011”, COM(2022) 144 final 2022/0094 (COD) e o artigo 58.º da “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for setting ecodesign requirements for sustainable products and repealing Directive 2009/125/EC” (disponíveis apenas em inglês), COM(2022) 142 final 2022/0095

patentes as dificuldades que o direito europeu originário apresenta em permitir “preferências locais”, mas ao mesmo tempo, não deixa de se enfatizar, ao longo do trabalho, as aberturas que o ordenamento jus-europeu também deixa para a prossecução de políticas transversais, mesmo aquelas que impliquem um certo grau de “proteccionismo” (sendo útil, a este respeito, a menção feita no trabalho ao caso dos auxílios de Estado). A este propósito, merece destaque a discussão, bastante difícil a nosso ver – mas que os factos mais recentes, desde a pandemia Covid-19 à guerra na Ucrânia, obrigam a (re)colocar – sobre a possibilidade de os Estados Membros (e as entidades adjudicantes), através dos contratos públicos, promoverem a preservação ou instalação de actividades produtivas “vitais” para a economia do país ou de certa região. Como se vê por este último exemplo, a Autora não hesita em propor discussões que têm sido marcadas, desde há décadas, por um conjunto de interditos.

Outro dos méritos do trabalho revela-se na sua capacidade analítica de propor e fundamentar uma definição de preferência local. Atenta a variedade do instrumentário da contratação pública, o conceito é, como se compreende, bastante amplo: a realidade que interessa à Autora estudar é, assim, o conjunto dos elementos presentes num procedimento pré-contratual que possa estar ligado à promoção de uma compra pública local – desde especificações técnicas a factores de adjudicação, passando por requisitos de qualificação.

É a propósito da delimitação do conceito de preferência local, retomado depois ao longo da obra, que se encontra uma das mais sugestivas ideias da Autora que, ao mesmo tempo, será das que pode suscitar mais debate: a proposta de uma “delimitação negativa” daquele conceito, por referência às decisões de definição do objecto do contrato (a que chama “decisões comerciais ordinárias”), quando essa definição aponte para um objecto que seja, estruturalmente, de natureza local (veja-se os exemplos que oferece, como o da aquisição de serviços de *catering* apenas com produtos regionais, com o intuito de mostrar esses produtos a quem visite uma determinada região). Aqui, sem dúvida, poderá perguntar-se se estamos perante áreas de verdadeira *exclusão* da aplicação do direito

(COD) (estes últimos textos divulgados em 30 de Março de 2022, e disponíveis em inglês), ambos epigrafados “Green public procurement”.

européu (como parece propor a Autora), ou se ainda nos encontramos perante zonas que, apesar da grande margem de conformação administrativa, nunca deixam de estar sujeitas ao crivo dos princípios gerais (mormente, proporcionalidade e concorrência) e à consequente possibilidade de escrutínio judicial, nos termos gerais (e não apenas quando ocorra uma suspeita de intenção proteccionista).

Em ligação com este ponto, o trabalho procede também a uma análise muito útil para conferir mais substância e robustez ao modo como são compreendidas e aplicadas um conjunto de disposições legais das directivas e do CCP, que se relacionam com as exigências relativas à origem geográfica das utilidades a adquirir através dos procedimentos de contratação pública – é o que sucede com o artigo 49.º/8 do Código dos Contratos Públicos, e a sua ressalva referente ao “objecto do contrato”, que poderá justificar a derrogação do princípio de base segundo o qual esse tipo de especificação não tem lugar num caderno de encargos. Tema também discutido – e sobre o qual a Autora assume, parece-nos, uma postura bastante restritiva, porventura mais do que seria necessário à luz do direito europeu derivado e dos princípios gerais – é o das possibilidades de recurso a *rótulos* e, em geral, certificações relativas à origem de produtos.

A Autora procura também traçar uma distinção entre os casos das referidas decisões “comerciais” individuais das entidades adjudicantes, que relevariam de uma esfera de definição do objecto do contrato e estariam excluídas do controlo dos princípios, e os casos em que há efectivamente uma diferença de tratamento em atenção ao carácter local do objecto do contrato ou dos operadores económicos, mas essa diferença pode ser justificada à luz de interesses públicos suficientemente relevantes. Assim, no contexto da discussão sobre que tipo de medidas podem ser discriminatórias, a Autora afirma que certas políticas que prosseguem objectivos válidos à luz do direito da UE não são problemáticas, ou *prima facie* podem ser prosseguidas (exemplificando com um factor do critério de adjudicação que favoreça produtos não poluentes, e por isso não poderá, no entender da Autora, consistir numa restrição às trocas comerciais); sem surpresas, a Autora ressalva que isso não significa prescindir de um controlo dessas opções a partir dos princípios gerais.

Ao abordar qualquer das figuras anteriores, a Autora parece atribuir uma grande relevância à questão de saber se há, da parte da entidade adjudicante, intenção de adoptar uma medida proteccionista, entendida como uma medida de favorecimento da economia local por motivos meramente económicos e de “política industrial”. Este é também um dos pontos que merece reflexão: a própria Autora reconhece a dificuldade de trabalhar com conceitos (os de “intenção” ou “suspeição” de protecționismo) que parecem atribuir muito peso ao elemento *volitivo*, ou seja, à própria intenção subjectiva das entidades adjudicantes (i.e., dos seus decisores), o que, por um lado, suscitará, sem dúvida, dificuldades de aplicação prática, mas também enfrenta outras dificuldades, dado que, no caso das medidas de apoio à economia local, será seguramente difícil que, hoje em dia, se consiga imputar às medidas uma intenção *exclusiva* de “política industrial”; os objectivos do favorecimento da economia local são, normalmente, *também*, de sustentabilidade ambiental e social. Diríamos que, para lá dessa discussão sobre a relevância do elemento volitivo, um aspecto central sobre o qual a tese da Autora (e a demais investigação recente nesta matéria) nos convoca, de modo convincente, a reflectir, é o de saber até que ponto é correcta a asserção, mais ou menos evidente no discurso social (e em algum discurso doutrinal), de que a proximidade pode ser tomada como um *equivalente* da maior protecção ambiental e social. O debate sobre a comparação, à luz dos princípios gerais, entre um factor de adjudicação que fosse um puro critério de proximidade, e um outro factor que atendesse à “pegada de carbono” (ele próprio não isento de problemas), é elucidativo do tipo de questões que terão de ser resolvidas de modo a obter uma efectiva conciliação entre as exigências dos princípios gerais da contratação pública e as exigências de protecção ambiental. Questões que, sem dúvida, também testemunham a dificuldade da tarefa colocada às entidades adjudicantes.

Como seria de esperar, também não escapa à análise da Autora o delicado tema da exigência da *ligação ao objecto do contrato* (entre nós resultante de normas como os artigos 42.º/6 e 75.º/1 do CCP), a qual, como é sabido e a Autora menciona, tem sido crescentemente apresentada na doutrina como uma forte limitação à implementação de políticas secundárias na contratação pública. Fiel à sua perspectiva, que percorre o trabalho, de procurar delimitar com todo o rigor as fronteiras da aplicação

do direito europeu, a Autora afirma que a exigência de ligação ao objecto do contrato não se aplica aos contratos que se situem fora do âmbito de aplicação das directivas europeias de contratação pública. Pode, porém, perguntar-se se esta exigência de ligação ao objecto do contrato não será, apenas, uma manifestação do princípio da proporcionalidade nas suas diferentes vertentes, caso em que seria difícil identificar um campo onde o mesmo não se aplicasse. Em especial, podemos perguntar-nos se o requisito da ligação ao objecto do contrato não será uma espécie de garantia de que não ocorre um desligamento total entre os objectivos primários de satisfação dos interesses da entidade adjudicante com o contrato e a configuração do procedimento pré-contratual; ou seja, uma defesa contra o que já se apelidou de uma *excessiva substituição regulatória* entre a esfera da contratação pública e outras esferas de políticas públicas.

Este é, aliás, um dos grandes debates do nosso tempo, talvez o verdadeiro debate de fundo, de que todos os outros são decorrentes, e ao qual a Autora dá também grande visibilidade: o de saber se a contratação pública é o instrumento correcto para atingir a multiplicidade de objectivos que se lhe pretende fixar, ou se a prossecução mais incisiva das políticas transversais não deveria ser deixada a *outros* instrumentos de políticas públicas, como os auxílios de Estado, ou a simples regulação e fiscalização gerais das actividades económicas. De facto, há quem defenda, com argumentos que merecem reflexão, que o esforço de aproximação dos operadores económicos a práticas que garantam a sustentabilidade ambiental e a coesão territorial deveria passar, sobretudo, pela regulação genérica da sua actividade e pela criação de condições de atractividade de territórios hoje menos centrais (através da fiscalidade, das políticas de mobilidade e habitação, da rede de serviços públicos, etc.), e não pela instrumentalização excessiva da contratação pública. A posição que a Autora assume neste debate vai na linha da prudência a que acima fizemos referência: recusando soluções simplistas, a Autora reconhece que a resposta terá de ser dada em concreto, o que também significa que admite que há casos em que a contratação pública *não* é a melhor forma de prosseguir certos objectivos. É assim que, por exemplo, se compreende que identifique como caminho possível o da criação de diferentes regimes para diferentes sectores, sendo que em alguns deles, dificilmente se concebe que não exista a assunção de uma maior ênfase na contratação de proximidade,

não apenas por razões propriamente “industriais” (de promoção da economia local e do emprego local), mas porque, em alguns casos, a *proximidade* pode mesmo ser sinónimo de *qualidade* do objecto do contrato; o exemplo dos contratos relacionados com bens agroalimentares é expressamente referido e analisado sob este ponto de vista e pode, porventura, oferecer uma demonstração deste ponto.

5. Prudência e equilíbrio na conciliação de diferentes objectivos valiosos de interesse público, no respeito pelas opções legítimas das entidades adjudicantes e pelos princípios estruturantes do direito europeu; objectivos que devem ser servidos por uma escolha racional do instrumento regulatório mais apropriado para as necessidades de cada sector e de cada objecto contratual, sendo que em alguns casos esse instrumento será o dos procedimentos de contratação pública, e em outros casos deverá ser a genérica política de apoio à indústria e à economia, ou outras políticas públicas, ou a combinação de todas, nos respectivos âmbitos. À contratação pública pode ser pedida mais flexibilidade e mais efectividade no modo como implementa, nos seus procedimentos e contratos, objectivos mais amplos e transversais; mas a contratação pública não pode ser descaracterizada para resolver todos os problemas da boa governação da sociedade.

A cada leitor caberá o seu juízo, mas talvez sejam estas as ideias centrais que, a meu ver, sintetizam a valiosa obra que agora se publica.

Trata-se de um livro que abre caminhos e retoma, com grande pertinência, discussões que o presente momento manifestamente obriga a retomar. Sobretudo, confirma as qualidades de investigação da sua Autora, que fazem esperar, com expectativa, os seus empreendimentos futuros.

Lisboa, 16 de Maio de 2022.

MIGUEL ASSIS RAIMUNDO

NOTA PRÉVIA

O tema das preferências locais na adjudicação de contratos públicos é, nos tempos que correm, um dos mais vivos e ricos em reflexão do Direito da Contratação Pública, pela sua atualidade e paradoxalidade. Facilmente se percebe a vivacidade do tema pela sucessão de novas leis, propostas, medidas e literatura que semanalmente vêm à luz sobre a matéria.

A adoção de preferências locais no domínio da contratação pública constitui uma forma de os Estados e as entidades adjudicantes usarem o seu poder de compra para a prossecução de diversos interesses públicos. Alguns desses interesses são de cariz estrita ou eminentemente local (*v.g.*, promoção do emprego e da economia), outros, definidos no plano europeu, assumem uma feição transnacional (*v.g.*, combate às alterações climáticas). Em termos mundiais, a crise sanitária originada pelo Coronavírus em 2019 e, mais recentemente, o conflito russo-ucraniano vieram expor alguns problemas sistémicos, como as fragilidades das cadeias de abastecimento e do sistema energético europeu, intensificando a necessidade de olhar para o que é local – idealmente sem perder de vista as vantagens da globalização.

À partida, os princípios do mercado interno europeu, em particular as liberdades económicas e o princípio da não discriminação, vedariam liminarmente a consagração de preferências locais, isto é, de medidas de natureza legislativa ou administrativa que concedam um tratamento preferencial a operadores económicos ou a bens nacionais. Contudo, o Direito da União Europeia não erige aqueles princípios em valor absoluto, podendo os mesmos ceder no confronto com outros interesses públicos.

A última revisão do Código dos Contratos Públicos (maio de 2021) e a Lei de Bases do Clima (dezembro de 2021) aprovaram um inovador conjunto de regras para promover uma contratação mais sustentável, bem como para estimular a economia e o emprego nacionais. Esta obra é fundamentalmente uma ferramenta que – em face das dificuldades de harmonização dessas regras com o Direito europeu – auxilia as entidades adjudicantes e os operadores económicos na respetiva interpretação e aplicação. Com base na análise do Direito europeu primário e derivado e da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, o presente estudo visa identificar as condições das quais depende a validade da adoção de preferências locais na formação de contratos públicos.

Trata-se, além disso, de um tema cuja crescente importância presumivelmente motivará, já no curto prazo, alterações legislativas significativas no plano europeu e no plano interno – v., em particular, a “Estratégia do Prado ao Prado” da Comissão Europeia (2020) e a correspondente resolução do Parlamento Europeu (2021), que reconhecem as mais-valias da compra local e dos circuitos curtos de distribuição no *public food procurement*.

Cabe acrescentar que neste trabalho se fará referência às versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) tal como resultam das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007 e que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009. Sempre que necessário, é feita referência à antiga numeração da versão pré-Lisboa do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia. Refere-se ainda a diretivas, regulamentos e outros atos legislativos tal como vigoravam em 20 de outubro de 2021 (com exceção da referência à Lei de Bases do Clima, que foi aditada posteriormente). Considerou-se a jurisprudência, doutrina e demais documentação publicadas ou acessíveis até 20 de outubro de 2021.

O estudo que se publica corresponde, no essencial, à dissertação de mestrado em Direito Administrativo, apresentada em outubro de 2021 na Faculdade de Direito (Escola de Lisboa) da Universidade Católica Portuguesa. O texto original foi entretanto objeto de alterações e referências pontuais para atualização e maior clareza.

Beneficiou, ainda, o texto original das observações feitas pelo Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues e pelos meus colegas e amigos Duarte Rodrigues Silva, José Duarte Coimbra e Marco Caldeira – até onde foi à autora possível traduzir a qualidade dessas observações.

Uma palavra de agradecimento aos membros do júri que apreciaram a dissertação: ao Professor Doutor Luís Fábria, que presidiu; à Professora Doutora Filipa Calvão, pela valorosa orientação; e ao Professor Doutor Miguel Assis Raimundo, pela exigente e gratificante arguição, que muito me honrou.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	23
I. Apresentação do tema	23
II. Objeto	27
III. Metodologia	28
IV. Sequência	30
1. A TRADICIONAL HOSTILIDADE DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA À ADOÇÃO DE PREFERÊNCIAS LOCAIS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	33
1.1. À luz do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e das diretivas sobre contratos públicos	33
1.2. À luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia	38
1.3. Síntese	48
2. <i>PREFERÊNCIA LOCAL</i> : DELIMITAÇÃO DE UM CONCEITO	49
3. A HARMONIZAÇÃO ENTRE PREFERÊNCIAS LOCAIS E O DIREITO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DA UNIÃO EUROPEIA	59
3.1. As derrogações aos princípios do mercado interno e as condições da sua conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia	59
3.2. A abertura a interesses públicos extraeconómicos: o crescente incentivo para a utilização estratégica da contratação pública	69
3.3. Um limite à utilização estratégica da contratação pública: a ligação ao objeto do contrato	74
3.4. Preferências locais compatíveis com o Direito da União Europeia	78

3.4.1. Preferências locais em procedimentos desprovidos de interesse transfronteiriço certo	79
3.4.2. Preferências locais que traduzam decisões comerciais ordinárias isoladas	80
3.4.3. Preferências locais ao serviço de políticas e objetivos definidos pela União Europeia	83
3.4.4. Preferências locais ao serviço de interesses públicos de carácter nacional ou local	85
3.5. Síntese	98
4. MECANISMOS LEGISLATIVOS NACIONAIS ENQUADRADORES DE PREFERÊNCIAS LOCAIS NO DOMÍNIO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	99
4.1. Reserva de participação em procedimentos a favor de operadores locais	100
4.2. Inaplicabilidade do limite trienal à contratação de proximidade reiterada	106
4.3. Definição do objeto do contrato: especificações técnicas	107
4.4. Condições de execução contratual	110
4.4.1. Valorização da economia local e regional	111
4.4.2. Promoção de circuitos curtos de distribuição	114
4.5. Critério de adjudicação	117
4.5.1. Tempo de transporte e de disponibilização do produto ou serviço	118
4.5.2. Valorização de produtos de origem local ou regional e promoção de produtos disponíveis localmente	121
4.5.3. Opção por circuitos curtos de distribuição	121
4.6. Um caso particular: a aquisição de produtos alimentares à luz da Lei n.º 34/2019, de 22 de maio	122
CONCLUSÕES	133
ANEXOS	139
Legislação europeia	139
Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia citada (ordenação por número de processo)	142
Opiniões dos Advogados-gerais citadas (ordenação por número de processo)	147
<i>Soft law</i> e documentos das instituições europeias citados (por ordem cronológica)	148
Documentos de outras entidades públicas (por ordem alfabética)	149