

A *SOFT LAW* COMO INSTRUMENTO DE TRANSIÇÃO PARA A ECONOMIA CIRCULAR NA UNIÃO EUROPEIA: ENTRE A AMBIÇÃO E A REALIDADE

*Soft law as an instrument for the transition to a circular economy in the European Union:
between ambition and reality*

Ana Almas¹

Universidade Lusófona

Catherine Maia²

Universidade Lusófona

DOI: <https://doi.org/10.62140/AACM451673471>

Sumário: 1. Introdução: economia circular e *soft law* na União Europeia: fundamentos conceptuais e enquadramento regulatório; 2. A economia circular no Relatório do Tribunal de Contas de 2023; 3. Os instrumentos europeus de *soft law* na transição para a economia circular; 4. Os desafios e as fragilidades da *soft law* na regulação da economia circular; 5. A flexibilidade da *soft law* como estímulo à inovação: os casos europeus do *Eco-Design* e das Alianças Globais; 6. Conclusão.

¹ Professora Auxiliar Convidada, Universidade Lusófona (Portugal). Mestre em Direito pela Universidade Católica Portuguesa, Doutoranda em Direito na Universidade Lusófona. E-mail: ana.almas@ulusofona.pt. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3340-6221>.

² Professora Doutora de Direito Internacional, Universidade Lusófona (Portugal), Sciences Po Paris (França). E-mail: catherine.maia@ulusofona.pt. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9710-4655>.

Resumo: A economia circular surge como uma resposta essencial aos crescentes desafios ambientais globais, propondo um modelo regenerativo de produção e consumo que visa minimizar o desperdício e maximizar a reutilização de recursos. Este paradigma contrasta com o modelo linear tradicional de “extrair, produzir, descartar”, promovendo uma transição para práticas mais sustentáveis e eficientes em termos de recursos. No contexto do Direito da União Europeia (UE), a *soft law* tem-se revelado uma ferramenta crucial na promoção da economia circular, devido à sua flexibilidade normativa e à sua capacidade de influenciar tanto normas vinculativas como os comportamentos de Estados-Membros, empresas e cidadãos. Instrumentos de *soft law*, como planos de ação, estratégias comunitárias e recomendações da Comissão Europeia, têm sido fundamentais para orientar e harmonizar as políticas nacionais nesta matéria. O Relatório do Tribunal de Contas da União Europeia de 2021 destacou tanto as fragilidades como as limitações na implementação dessas políticas, sublinhando que, apesar da ausência de força vinculativa, a *soft law* desempenha um papel central na construção de consensos entre os diversos *stakeholders*. O relatório salienta ainda que a *soft law* contribui significativamente para o desenvolvimento de quadros jurídicos de transição, servindo muitas vezes de base para a adoção de diretivas, regulamentos e outras normas vinculativas que consolidam os princípios da economia circular. A sua capacidade adaptativa permite à UE responder de forma ágil às mudanças tecnológicas e ambientais, promovendo inovações e boas práticas suscetíveis de ser replicadas a nível global.

Palavras-chave: Economia circular; *soft law*; União Europeia, Direito Internacional; sustentabilidade; governança ambiental.

Abstract: The circular economy emerges as an essential response to the growing global environmental challenges, proposing a regenerative model of production and consumption aimed at minimising waste and maximising the reuse of resources. This paradigm stands in contrast to the traditional linear model of “extract, produce, discard”, promoting a transition towards more

sustainable and resource-efficient practices. In the context of European Union (EU) law, soft law has proven to be a crucial tool in advancing the circular economy, due to its normative flexibility and its capacity to influence both binding norms and the behaviour of Member States, companies, and citizens. *Soft law* instruments, such as action plans, EU-level strategies, and recommendations issued by the European Commission, have played a fundamental role in guiding and harmonising national policies in this field. The 2021 Report of the European Court of Auditors highlighted both the weaknesses and limitations in the implementation of these policies, underlining that despite the non-binding nature of soft law, it plays a central role in building consensus among the various stakeholders. The report further notes that soft law contributes significantly to the development of transitional legal frameworks, often serving as a basis for the adoption of directives, regulations, and other binding norms that consolidate the principles of the circular economy. Its adaptive capacity thus allows the EU to respond swiftly to technological and environmental changes, promoting innovations and good practices that can be replicated on a global scale.

Keywords: Circular economy; soft law; European Union, International Law; sustainability; environmental governance.

INTRODUÇÃO: ECONOMIA CIRCULAR E SOFT LAW NA UNIÃO EUROPEIA: FUNDAMENTOS CONCEPTUAIS E ENQUADRAMENTO REGULATÓRIO

A degradação ambiental, a perda acelerada de biodiversidade e o esgotamento de recursos naturais essenciais tornaram-se desafios globais incontornáveis, exigindo respostas jurídicas e políticas inovadoras que conciliem imperativos ecológicos e objetivos de desenvolvimento económico sustentável. Neste contexto, a economia circular tem emergido como um novo paradigma normativo e económico, capaz de oferecer alternativas ao modelo linear dominante, caracterizado pela lógica de “extrair, produzir e descartar”.

No plano conceptual, apesar de uma natureza multifacetada, a economia circular é geralmente definida como um modelo económico cuja finalidade visa proteger o meio ambiente, prevenir o esgotamento de recursos naturais e, simultaneamente, promover o desenvolvimento económico sustentável³. Nesse sentido, é orientado para a minimização da extração de matérias-primas virgens, a maximização do tempo de vida útil dos produtos e a reintegração dos resíduos nos ciclos produtivos. A economia circular representa assim uma estratégia de transformação económica que opera em diferentes níveis – micro, meso e macro – com o objetivo de garantir a sustentabilidade a longo prazo, reduzir os impactos ambientais e dissociar crescimento económico e consumo de recursos⁴. Ao promover a redução do desperdício, a reutilização e a reciclagem de materiais, a economia circular propõe assim um modelo regenerativo de produção e consumo, com potencial para transformar radicalmente os padrões industriais e sociais vigentes.

Não obstante o entusiasmo em torno deste paradigma, a sua concretização prática tem sido objeto de críticas e avaliações cautelosas. A falta de harmonização legislativa entre os Estados, as limitações técnicas à circularidade

³ As definições do conceito são várias. Alguns autores entendem a economia circular como uma estratégia económica capaz de promover formas inovadoras de produção e de converter o atual sistema de produção/consumo linear num sistema circular, através de economia de materiais que abranja todas as atividades de redução, reutilização e reciclagem de materiais no processo produtivo, de distribuição e consumo (Jagdeep SINGH, Isabel ORDONEZ, “Resource recovery from post-consumer waste: important lessons for the upcoming circular economy”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 134, 2016 pp. 342-353). Outros autores concebem a economia circular como um sistema de produção e consumo com perdas mínimas de materiais e energia através da reutilização, reciclagem e recuperação extensas (Michael MANN, Jonathan BROCKOPP, “You can’t save the climate by going vegan. Corporate polluters must be held accountable”, *Common Dreams*, 3 de junho de 2019). Face a grande diversidade das definições, outros ainda insistem sobre uma combinação de redução, reutilização e atividades de reciclagem, a economia circular sendo vista como um sistema económico baseado em modelos de negócios que substituem o conceito de “fim de vida” dos produtos, por redução, reutilização alternativa, reciclagem e recuperação de materiais nos processos de produção/distribuição e consumo, operando, assim, a um nível micro e macro, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável (Julian KIRCHHERR, Denise REIKE, Marko HEKKERT, “Conceptualizing the circular economy: an analysis of 114 definitions”, *Resources, Conservation & Recycling*, vol. 127, 2017, pp. 221-232).

⁴ Nessa perspectiva, a economia circular enfrenta principalmente três desafios: reduzir de forma constante as emissões de CO₂ até ao final do século XXI, dar resposta às necessidades económicas da população mundial que continua a crescer e reduzir a dependência de exploração de recursos naturais do planeta. No fundo, o objetivo resume-se a diminuir o consumo de recursos naturais do planeta e continuar a fazer crescer a economia.

total, o risco de *greenwashing*⁵, bem como os impactos potenciais sobre os países em desenvolvimento – onde a transição pode implicar perdas económicas e sociais significativas⁶ – revelam as tensões inerentes à aplicação da economia circular a nível global ou regional. A ausência de uma abordagem estratégica coordenada, tanto no plano internacional como dentro da União Europeia (UE), compromete a eficácia das políticas circulares e exige a construção de estruturas de governação mais integradas e transparentes.

A transição para a economia circular continua hoje a enfrentar resistências estruturais e desafios significativos, tanto no plano técnico como no jurídico. A complexidade das cadeias de produção, a heterogeneidade das legislações nacionais e o impacto económico de mudanças profundas nos modelos de negócio tornam necessário o recurso a instrumentos regulatórios que combinem adaptabilidade, progressividade e eficácia.

É neste enquadramento que a *soft law* adquire especial relevância no ordenamento jurídico da União Europeia. Pois, como fonte de normas não vinculativas, a *soft law* funciona como um mecanismo normativo capaz de induzir mudanças comportamentais, orientar políticas públicas e preparar o terreno para a adoção de normas juridicamente vinculativas.

Apesar da sua ausência de força coerciva formal⁷ – característica que, por poder ser vista como uma contradição em si mesmo⁸, tem vindo a suscitar

⁵ O anglicismo “*greenwashing*” refere-se à prática de empresas, instituições ou governos apresentarem uma imagem ambientalmente responsável e sustentável, sem que isso corresponda a ações concretas, eficazes ou verificáveis. Trata-se de uma forma de comunicação enganosa, que visa captar a confiança de consumidores ou investidores, explorando o crescente apelo das causas ecológicas, sem modificar verdadeiramente práticas nocivas ao ambiente. Sobre este risco, ver Christopher P. BUTTIGIEG, Sarah PULIS, “Strategic initiatives to address greenwashing”, *Forum: Journal of the Academy of European Law*, vol. 25, 2024, pp. 327-337.

⁶ A transição para a economia circular levanta desafios específicos nos países emergentes, nomeadamente no que respeita à capacidade institucional, ao acesso ao financiamento e às assimetrias tecnológicas. Ver CHATHAM HOUSE, *The inclusive circular economy: challenges and opportunities for developing countries*, maio de 2019, disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2019/05/inclusive-circular-economy/2-challenges-scaling-circular-economy-developing-countries> (consultado em 30 de junho de 2025).

⁷ Dora Resende ALVES, João Pedro SOUSA, “A aplicação do direito da União Europeia: tópicos de *soft law* e o caso do direito do consumo”, *Revista de Direito da ULP*, 2023, vol. 17, p. 54: “talvez seja adequado dizer que, contendo previsões de direito, não resultam consequências do seu não cumprimento”.

⁸ Pierre-Marie DUPUY, “Soft law and the international law of the environment”, *Michigan journal of international law*, vol. 12, 1991, p. 420 “‘Soft’ law’ is a paradoxical term for defining an ambiguous phenomenon.

debates quanto aos seus efeitos práticos e à sua capacidade de produzir obrigações jurídicas indiretas – a *soft law* tem a vantagem de oferecer uma flexibilidade normativa. Assim sendo, constitui um instrumento jurídico amplamente utilizado nas ordens jurídicas contemporâneas, sobretudo no âmbito da governação ambiental global e da integração europeia.

A este respeito, a doutrina tem sublinhado que a *soft law*, ainda que não imponha obrigações jurídicas formais, pode desempenhar um papel determinante na estruturação de políticas públicas e na consolidação de compromissos políticos⁹. Nesse sentido, Francis Snyder¹⁰ sustenta que se trata de um conjunto de normas de conduta que, embora não vinculativas *stricto sensu*, podem influenciar significativamente o comportamento dos seus destinatários e moldar o desenvolvimento subsequente da *hard law*. Inserem-se neste conceito diretivas, planos de ação, recomendações, orientações, códigos de conduta e outros instrumentos com valor normativo diferenciado.

No caso da União Europeia, a sua utilização tem sido particularmente relevante em matérias caracterizadas por um elevado grau de incerteza normativa ou de inovação técnica, como é o caso da economia circular. Neste domínio, a *soft law* tem servido como base preparatória para a elaboração de diretivas e regulamentos, funcionando como mecanismo de coordenação entre os Estados-Membros e instrumento de experimentação normativa. Em Portugal, por exemplo, essa lógica é ilustrada no *Plano de Ação para a Economia Circular* (PAEC) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 23 de novembro de 2017, com vigência até dezembro de 2020¹¹. Embora não

Paradoxical because, from a general and classical point of view, the rule of law is usually considered 'hard,' i.e., compulsory, or it simply does not exist. Ambiguous because the reality thus designated, considering its legal effects as well as its manifestations, is often difficult to identify clearly".

⁹ Ver Abel Sequeira FERREIRA, "A *soft law* e a juridicidade dos códigos de governo das sociedades", *Revista de direito das sociedades*, vol. 1, 2018, p. 188.

¹⁰ Francis SNYDER, "Soft law and institutional practice in the European Community", in Stefan MARTIN (ed.), *The construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, p. 198.

¹¹ Fonte: *Diário da República* (<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/190-a-2017-114337039>). É notável que o caráter temporal limitado do PAEC (2017–2020) tornou-se objeto de crítica desde cedo. Por exemplo, o relatório da associação ZERO salientou que um horizonte até 2020 era demasiado curto para garantir uma transição estruturada e sustentável, e sugeriu sua extensão até, pelo menos, 2030.

vinculativo, o PAEC orientou políticas públicas em várias áreas setoriais, estimulou práticas sustentáveis e alinhou Portugal com os principais objetivos estratégicos da União Europeia, demonstrando que a *soft law* pode exercer uma influência normativa concreta e antecipar a adoção de legislação vinculativa futura¹².

Por outro lado, a eficácia da *soft law* depende de múltiplos fatores, incluindo a clareza dos seus objetivos, a existência de mecanismos de monitorização transcendendo a diversidade dos sistemas jurídicos internos, bem como a articulação com instrumentos de *hard law*. A sua aplicação exige boa-fé por parte dos Estados, pressão institucional e acompanhamento técnico contínuo. A ausência de sanções formais pode ser compensada por mecanismos de reputação, por incentivos financeiros ou pela mobilização das partes interessadas (*stakeholders*).

Aplicada à economia circular, a *soft law* pode-se revelar particularmente adequada à sua promoção gradual, por combinar adaptabilidade, inovação e progressividade. A sua utilização pode criar espaços de experimentação regulatória, permitir a incorporação de boas práticas e servir de ponte entre compromisso político e normatividade jurídica. No entanto, é necessário avaliar até que ponto esses instrumentos têm efetivamente contribuído para a transição circular, ou se permanecem, em certos contextos, como manifestações retóricas de intenções políticas não vinculativas.

Com base nessa reflexão, o presente artigo tem por objetivo analisar criticamente o papel desempenhado pela *soft law* na construção normativa da economia circular no espaço da União Europeia. A investigação adota uma abordagem jurídico-dogmática, com apoio em documentos oficiais, textos normativos e literatura especializada. Estrutura-se em seis partes, com esta

¹² Como exemplo a nível nacional, podem referir-se os objetivos e metas definidos nos diversos planos estratégicos, como o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU), os planos da água e do saneamento, bem como os planos da ação climática e da energia. Estes alinham-se, por sua vez, com objetivos europeus e internacionais, incluindo diretivas setoriais da União Europeia, o quadro de financiamento “Portugal 2020”, o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. A este propósito, ver Agência Portuguesa do Ambiente, *Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal, 2017-2020*, disponível em: <https://eco.nomia.pt/contents/ficheiros/paec-pt.pdf>.

introdução: a segunda examina o conteúdo e os principais achados do Relatório do Tribunal de Contas Europeu de 2021; a terceira analisa os instrumentos europeus de *soft law* aplicados à economia circular; a quarta discute os seus limites e fragilidades como técnica de regulação; a quinta avalia o seu potencial inovador, com base nos exemplos do *eco-design* e das Alianças Globais; a conclusão sistematiza os principais contributos e propõe uma reflexão crítica sobre a tensão entre ambição e realidade na regulação europeia da economia circular através da *soft law*.

A ECONOMIA CIRCULAR NO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE 2023

Em 2023, o Tribunal de Contas Europeu (TCE) – órgão da União Europeia encarregado de fiscalizar a boa gestão financeira dos recursos da UE – publicou o Relatório Especial n.º 17/2023, intitulado *Economia circular: transição lenta nos Estados-Membros, apesar da ação da UE*¹³.

A análise deste relatório constitui um ponto de observação privilegiado para compreender os limites da governação europeia em matéria de economia circular. Focalizando-se na eficácia dos instrumentos adotados e nos obstáculos à sua implementação pelos Estados-Membros, o documento fornece dados empíricos cruciais para avaliar o impacto – e as limitações – de uma abordagem regulatória predominantemente assente em instrumentos de *soft law*. Pela sua natureza técnica e pela autoridade institucional de que emana, o relatório permite problematizar a articulação entre ambição normativa, ausência de vinculação jurídica e desafios concretos da transição ecológica no espaço europeu.

O relatório avaliou o grau de implementação da economia circular nos Estados-Membros, examinando os instrumentos mobilizados pela Comissão Europeia, a utilização dos fundos atribuídos e os resultados efetivos obtidos.

¹³ Fonte: União Europeia (https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-17/SR-2023-17_PT.pdf#page=14.10).

Embora o TCE não possua funções jurisdicionais, as suas conclusões, observações e recomendações exercem influência significativa sobre o ciclo de políticas públicas da União, promovendo transparência, responsabilização e ajustamento institucional.

O objetivo central do relatório consistiu em avaliar a eficácia da ação europeia na promoção da adoção de práticas de economia circular, identificando os fatores explicativos da lentidão e da desigualdade dos progressos registados entre os Estados-Membros. As conclusões apontam para um avanço modesto e irregular, marcado por atrasos frequentes na transposição das orientações comunitárias para os quadros jurídicos nacionais.

Entre os principais entraves identificados, destaca-se o caráter não vinculativo de muitos dos instrumentos utilizados – nomeadamente planos de ação e recomendações –, os quais, embora relevantes para a definição de objetivos estratégicos, carecem de força jurídica obrigatória. Esta debilidade compromete a eficácia normativa da ação europeia e limita a sua capacidade de gerar mudanças estruturais duradouras.

O relatório destaca igualmente os constrangimentos operacionais enfrentados pelos Estados-Membros na mobilização dos fundos europeus afetos à economia circular. A complexidade das regras de acesso, a incerteza quanto às competências institucionais envolvidas e a fragilidade dos mecanismos de coordenação multinível foram apontadas como fatores que dificultam uma implementação eficaz.

Além disso, a Comissão Europeia tem revelado capacidade limitada de supervisão e monitorização da aplicação das políticas de economia circular. Essa limitação traduz-se na escassez de instrumentos robustos de avaliação e na dificuldade em mensurar o impacto real das políticas sobre os cidadãos e sobre os resultados ambientais esperados.

O relatório sublinha também a persistência de incoerências jurídicas e regulamentares. Entre estas figuram contradições entre atos legislativos,

sobreposições normativas, falta de harmonização entre planos nacionais e prioridades europeias, bem como a existência de normas setoriais que não se articulam adequadamente com os princípios da economia circular. Esta fragmentação compromete a coerência do quadro normativo europeu e enfraquece o seu potencial transformador.

No plano das recomendações, o TCE defende o reforço do recurso a instrumentos juridicamente vinculativos (*hard law*), como forma de garantir maior eficácia na implementação das políticas de economia circular. Sublinha ainda a importância de melhorar os sistemas de monitorização e avaliação, de modo a permitir uma identificação mais precisa das lacunas e uma intervenção mais eficaz. O alinhamento entre os instrumentos de financiamento da UE e as prioridades políticas é apontado como condição necessária à racionalização e eficácia dos recursos mobilizados.

Adicionalmente, o relatório recomenda a simplificação administrativa na gestão dos fundos, a promoção da partilha de boas práticas entre Estados-Membros, a aprendizagem institucional cruzada e a padronização de procedimentos, com vista a facilitar a transição para um modelo económico mais sustentável.

Ao enfatizar a economia circular como um dos pilares estratégicos da transição ecológica, o relatório inscreve-se plenamente nos objetivos do Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*), lançado pela Comissão Europeia em dezembro de 2019. Este pacto constitui uma estratégia transversal da União para alcançar a neutralidade climática até 2050, prevendo uma reconfiguração profunda da economia europeia – nos setores da energia, indústria, transportes e agricultura – com especial enfoque na utilização eficiente dos recursos e na circularidade dos processos produtivos.

Neste contexto, a economia circular é concebida como elemento central da dissociação entre crescimento económico e consumo intensivo de recursos, promovendo simultaneamente a redução de resíduos e de emissões de gases com efeito de estufa. Todavia, o relatório conclui que a prevalência de instrumentos

de *soft law* – como recomendações, estratégias e planos de ação – tem limitado o impacto concreto das políticas da UE, conduzindo a uma implementação fragmentada, desigual e frequentemente morosa nos diferentes Estados-Membros.

OS INSTRUMENTOS EUROPEUS DE SOFT LAW NA TRANSIÇÃO PARA A ECONOMIA CIRCULAR

Desde 2011, a União Europeia tem vindo a consolidar a sua estratégia de transição para a economia circular por meio de diversos instrumentos normativos e programáticos. O Roteiro para uma Europa Eficiente em Recursos, publicado pela Comissão Europeia em 2011, marcou um ponto de viragem ao propor a substituição do modelo económico linear por um modelo baseado na circularidade, com ênfase na reutilização, reciclagem e recuperação de materiais. Estabeleceu ainda metas de longo prazo para a utilização eficiente de recursos naturais, com o horizonte de 2050.

Em 2015, a Comissão Europeia lançou o seu primeiro Plano de Ação para a Economia Circular, centrado na gestão de resíduos, no design sustentável de produtos e na criação de mercados para materiais reciclados. Entre as medidas destacam-se a revisão de diretivas relevantes, como a Diretiva-Quadro dos Resíduos (2008/98/CE), a limitação de aterros para determinados resíduos recicláveis e a promoção de regimes de responsabilidade alargada do produtor.

Em 2018, o chamado Pacote da Economia Circular consolidou essas iniciativas ao rever quatro diretivas-chave no domínio dos resíduos e ao estabelecer metas ambiciosas, como reciclar 55% dos resíduos urbanos até 2025, com aumento progressivo para 65% até 2035, e limitar os resíduos enviados para aterro a 10% até essa mesma data. Este pacote também integrou medidas específicas para fluxos prioritários como resíduos plásticos e eletrónicos.

Entre 2019 e 2022, outros instrumentos foram introduzidos, reforçando o papel da economia circular no quadro europeu de sustentabilidade. O Pacto Ecológico Europeu de 2019 (*European Green Deal*) destacou a economia circular como um dos seus pilares fundamentais, promovendo a descarbonização da

economia, a eficiência no uso de recursos e a integração de estratégias circulares em setores como construção, têxteis, embalagens e plásticos.

O segundo Plano de Ação para a Economia Circular, de 2020, aprofundou esta abordagem, ao propor a promoção de produtos sustentáveis¹⁴, o incentivo a modelos de negócio circulares e a criação do chamado “direito à reparação”. Em 2022, esta iniciativa foi reforçada pela Estratégia para Produtos Sustentáveis, cujo objetivo consistiu em estabelecer os produtos sustentáveis como padrão no mercado europeu, mediante a criação de um passaporte digital para garantir a rastreabilidade dos materiais e a redução da pegada ecológica dos bens de consumo.

A adoção do Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, conhecido como Lei Europeia do Clima, em junho de 2021, introduziu uma mudança qualitativa ao conferir força vinculativa aos objetivos de neutralidade climática da União até 2050, estabelecendo igualmente uma meta intermédia de redução de emissões de gases com efeito de estufa de pelo menos 55% até 2030 (em comparação com os níveis de 1990). Esta lei representou a consolidação normativa do *Green Deal*, ao transformar metas políticas em obrigações jurídicas aplicáveis aos Estados-Membros.

Outros quatro instrumentos complementares merecem destaque pela sua relevância para a transição circular:

- (1) a Diretiva de Ecodesign (2009/125/CE), que define requisitos de conceção ecológica para produtos relacionados com a energia, foi complementada em 2022 por uma proposta de regulamento que alarga esses critérios a outros setores, promovendo a sustentabilidade desde a conceção e prevendo financiamento para projetos de investigação e inovação;
- (2) a Estratégia para a Biodiversidade até 2030, adotada em 2020, estabeleceu metas ambiciosas para proteger e restaurar ecossistemas e

¹⁴ Este segundo Plano de Ação para a Economia Circular da Comissão Europeia identifica como setores prioritários os plásticos, os têxteis, a construção e demolição, as embalagens, os produtos eletrónicos e tecnologias da informação e da comunicação (TIC), bem como os alimentos, a água e os nutrientes, dada a sua elevada pegada ambiental e potencial de circularidade.

para integrar a biodiversidade nos principais setores económicos, como a agricultura, a silvicultura e a pesca;

(3) O Fundo para uma Transição Justa, criado em 2020 no âmbito do Mecanismo para uma Transição Justa, tem por objetivo apoiar as regiões mais afetadas pela transição climática, em especial aquelas com maior dependência de combustíveis fósseis e com setores industriais de elevada intensidade carbónica; e

(4) o Plano *RePowerEU*, adotado em 2022 pela Comissão Europeia, visa acelerar a transição energética da União Europeia, em resposta à crise energética agravada pela guerra na Ucrânia, reduzindo a dependência de combustíveis fósseis importados – em particular da Rússia – e promovendo investimentos em energias renováveis, eficiência energética e soluções alinhadas com os princípios da economia circular.

O conjunto destes instrumentos demonstra um compromisso crescente da União Europeia com a integração da economia circular nas suas políticas de sustentabilidade ambiental e económica. O Roteiro de 2011 lançou as bases conceptuais e institucionais dessa transformação; os Planos de Ação de 2015 e 2020 operacionalizaram-na, com medidas concretas; e o Pacto Ecológico Europeu e a Lei Europeia do Clima conferiram-lhe uma dimensão política reforçada e juridicamente estruturada.

A utilização de *soft law* é particularmente visível nos Planos de Ação de 2015 e 2020, que, embora desprovidos de força vinculativa, incentivam práticas sustentáveis junto de Estados-Membros, empresas e consumidores. Esta abordagem flexível, assente na *soft law*, visa promover a adaptação progressiva e o alinhamento político, permitindo que os Estados-Membros avancem em ritmos diferenciados. Contudo, o seu impacto concreto continua condicionado pela ausência de mecanismos de imposição e pela limitação quanto à sua integração obrigatória nos ordenamentos jurídicos nacionais¹⁵.

¹⁵ Ver nesse sentido Paolo PASSAGLIA, “‘Transition by Law’ vs. ‘Transition by Plan’: una prospettiva di diritto comparato per lo studio dell’economia circolare”, *Federalismi*, vol. 9, 2023, pp. 182-196.

Apesar de vários desses instrumentos preverem a futura adoção de atos legislativos e de a União Europeia já dispor de um conjunto significativo de diretivas e regulamentos com impacto em setores estratégicos da economia circular, continua a faltar uma legislação europeia orgânica e abrangente que sistematize e integre de forma coerente todas as dimensões relevantes desta transição¹⁶. A ausência dessa codificação normativa dificulta a criação de um quadro jurídico estável e suficientemente robusto para consolidar os avanços obtidos.

Afigura-se, assim, incontornável que a efetiva transição para a economia circular exigirá o reforço de instrumentos de *hard law*, à semelhança da Lei Europeia do Clima, capazes de superar barreiras estruturais, garantir uniformidade normativa e institucionalizar práticas sustentáveis num quadro jurídico exigente, eficaz e verificável.

OS DESAFIOS E AS FRAGILIDADES DA SOFT LAW NA REGULAÇÃO PELA UNIÃO EUROPEIA DA ECONOMIA CIRCULAR

O direito desempenha um papel decisivo na transição para a economia circular, influenciando diretamente os padrões de produção e consumo e estruturando as decisões económicas, tecnológicas e ambientais dos diversos atores envolvidos. Contudo, essa transição pode tomar rumos profundamente distintos consoante a natureza dos instrumentos mobilizados. Enquanto os mecanismos de *hard law* impõem obrigações jurídicas claras e sancionáveis, os instrumentos de *soft law* assentam em orientações não vinculativas, baseadas na cooperação voluntária, na persuasão normativa e na influência política¹⁷.

A implementação de práticas circulares exige mudanças estruturais nos modos de conceber, produzir, distribuir e consumir bens e serviços. Trata-se de transformações que, na maioria dos casos, não se operam por via de simples

¹⁶ *Ibid.*, p. 189.

¹⁷ Ver Kenneth W. ABBOTT *et al.*, “The concept of legalization”, *International Organization*, vol. 54, 2000, pp. 401-419.

incentivos ou recomendações¹⁸. Embora a *soft law* tenha virtudes evidentes – nomeadamente a sua capacidade de estimular a inovação, antecipar tendências e mobilizar as diferentes partes interessadas em torno de objetivos comuns –, é igualmente certo que a sua eficácia material se revela limitada quando confrontada com resistências sistémicas, interesses económicos instalados ou lacunas estruturais na execução administrativa e regulatória¹⁹.

Diversos estudos sublinham que a *soft law* pode desempenhar um papel crucial na fase inicial da transição, ao criar um quadro normativo flexível, fomentar a aprendizagem institucional e facilitar o diálogo político entre os níveis europeu, nacional e local²⁰. No entanto, essa utilidade diminui quando se trata de assegurar mudanças duradouras, exigindo-se, nesse momento, a introdução de mecanismos coercitivos e incentivos estruturantes.

Paolo Passaglia, por exemplo, observa que a transição para a circularidade requer, inevitavelmente, a intervenção de instrumentos de *hard law* que imponham sanções em caso de incumprimento e prevejam, de forma inequívoca, direitos e deveres para os diferentes operadores económicos²¹. Sem normas juridicamente obrigatórias, torna-se difícil internalizar os custos ambientais nos processos produtivos, corrigir assimetrias de mercado ou garantir a equidade intergeracional no uso dos recursos naturais. Neste sentido, o direito vinculativo atua não apenas como ferramenta sancionatória, mas como mecanismo de redistribuição de encargos ambientais, responsabilizando simultaneamente empresas, consumidores e poderes públicos.

A ausência de força vinculativa da *soft law* compromete, frequentemente, a sua aplicação uniforme no espaço europeu. Este risco é particularmente acentuado nos Estados-Membros com menor capacidade administrativa, menor robustez institucional ou maior dependência de setores económicos intensivos

¹⁸ Ver Paolo PASSAGLIA, “‘Transition by law’ vs. ‘Transition by plan’: una prospettiva di diritto comparato per lo studio dell’economia circolare”, *op. cit.*

¹⁹ Sobre estes aspectos, ver Philippe SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

²⁰ Ver nomeadamente: Mihaela Anca AILINCAI (dir.), *Soft law et droits fondamentaux*, Paris, Pedone, 2017; Pascale DEUMIER, Jean-Marc SOREL (dir.), *Regards croisés sur la soft law en droit interne européen et international*, Paris, LGDJ, 2018.

²¹ Ver Paolo PASSAGLIA, “‘Transition by law’ vs. ‘Transition by plan’: una prospettiva di diritto comparato per lo studio dell’economia circolare”, *op. cit.*

em recursos naturais. A eficácia da *soft law* é, assim, proporcional à maturidade regulatória do ordenamento em que se insere, criando desigualdades de aplicação que fragilizam a coesão normativa e ameaçam os objetivos ambientais partilhados.

Adicionalmente, em contextos extracomunitários, como os países em desenvolvimento, as limitações da *soft law* tornam-se ainda mais evidentes. A transição para a economia circular implica, nesses casos, desafios específicos – como a ausência de quadros jurídicos adequados, a escassez de financiamento verde, ou a dificuldade no acesso a tecnologias circulares – que não podem ser superados apenas com base em compromissos voluntários. Torna-se necessário um esforço articulado de governação multinível que combine, de forma estratégica, instrumentos de *soft law* e *hard law*, assegurando que os princípios da circularidade sejam efetivamente incorporados nas práticas regulatórias locais e globais.

Por fim, a própria fragmentação e multiplicidade dos atos de *soft law* pode gerar incerteza jurídica, prejudicando a previsibilidade das políticas públicas e desencorajando investimentos de longo prazo em modelos económicos circulares. A ausência de normas claras, coerentes e harmonizadas a nível europeu – muitas vezes substituídas por declarações de intenções ou estratégias de impacto político reduzido – representa um dos principais obstáculos à plena institucionalização da economia circular como modelo de desenvolvimento sustentável²².

A consolidação de uma verdadeira transição circular exige, portanto, uma articulação mais robusta entre normas flexíveis e obrigações vinculativas, com vista a garantir que os objetivos ambientais da União Europeia não se limitem ao plano programático, mas se traduzam em normas efetivas, aplicáveis e sancionáveis, tanto a nível nacional quanto europeu.

²² Ver Pierre-Marie DUPUY, “Soft law and the international law of the environment”, *op. cit.*, pp. 420-435.

A FLEXIBILIDADE DA SOFT LAW COMO ESTÍMULO À INOVAÇÃO: OS CASOS EUROPEUS DO ECO-DESIGN E DAS ALIANÇAS GLOBAIS

A *soft law*, pela sua natureza não vinculativa, proporciona um espaço normativo mais flexível, propício à experimentação institucional e à adoção progressiva de boas práticas por parte dos Estados-Membros, das instituições europeias e do setor privado. Essa margem de manobra permite testar abordagens regulatórias inovadoras, adaptadas a realidades socioeconómicas diversas, e constitui um campo fértil para o desenvolvimento de soluções tecnológicas, modelos de negócio circulares e práticas sustentáveis emergentes. Ao dispensar a rigidez formal da vinculação jurídica, a *soft law* pode funcionar como um verdadeiro laboratório normativo, facilitando a disseminação gradual de normas comportamentais e técnicas.

Este ambiente normativo flexível é particularmente importante em domínios marcados por rápidas transformações tecnológicas, pela multiplicidade de atores e pela incerteza quanto à viabilidade imediata de determinadas soluções. Assim, instrumentos de *soft law* podem assumir uma função catalisadora de inovação ao promoverem uma abordagem incremental, ajustável e participativa. A ausência de sanções formais, longe de ser vista apenas como uma fraqueza, pode constituir uma oportunidade para fomentar o compromisso voluntário, a apropriação local das políticas e o diálogo normativo entre reguladores e regulados.

A nível da União Europeia, um exemplo paradigmático desta estratégia é a Diretiva de *Eco-Design*²³, inicialmente adotada em 2009 e revista em 2022, cuja implementação combina obrigações jurídicas com orientações técnicas e incentivos de natureza flexível. Embora se trate formalmente de um instrumento de *hard law*, a sua lógica operacional tem sido marcada por uma forte componente de *soft law*, nomeadamente na definição de critérios de sustentabilidade, na

²³ Para uma análise desta diretiva, ver Robin BARKHAUSEN, Antoine DURAND, Katharina FICK, “Review and analysis of Ecodesign Directive implementing measures: product regulations shifting from energy efficiency towards a circular economy”, *Sustainability*, 14, 2022, pp. 1-26.

elaboração de guias interpretativos, na construção de indicadores de desempenho e na criação de financiamentos europeus para projetos-piloto. A diretiva visa não apenas melhorar a eficiência energética dos produtos, mas também estimular o seu *ecodesign*, ou seja, a conceção orientada para a durabilidade, reparabilidade, reutilização e reciclabilidade. A flexibilidade concedida na implementação dos requisitos permite que os operadores económicos experimentem soluções técnicas alinhadas com os princípios da economia circular, contribuindo para a consolidação de padrões de produção mais sustentáveis no mercado europeu.

Outro exemplo relevante é a Aliança Global para a Economia Circular e a Eficiência de Recursos²⁴, lançada pela Comissão Europeia em 2021. Esta iniciativa multilateral reúne governos, organizações internacionais e atores económicos com o objetivo de articular uma visão partilhada da transição ecológica a nível global. Embora a GACERE não produza obrigações jurídicas vinculativas, a sua importância reside na função de articulação estratégica, na partilha de boas práticas, na harmonização de abordagens políticas e na construção de consensos internacionais em torno dos princípios da economia circular. Por meio de declarações, relatórios técnicos e documentos orientadores, a aliança contribui para uma convergência normativa progressiva, que pode vir a fundamentar futuros instrumentos internacionais de *hard law*.

Estes exemplos ilustram o potencial transformador da *soft law* quando utilizada estrategicamente como mecanismo de aprendizagem normativa e de construção gradual de padrões regulatórios. A sua eficácia depende, contudo, da existência de contextos institucionais robustos, da disponibilidade de recursos técnicos e financeiros, bem como da predisposição dos atores envolvidos para aderirem voluntariamente aos objetivos definidos. Quando bem articulada com instrumentos jurídicos vinculativos, a *soft law* pode assim desempenhar um papel decisivo no estímulo à inovação e na consolidação de políticas públicas sustentáveis e resilientes.

²⁴ A *Global Alliance on Circular Economy and Resources* (GACERE) é uma iniciativa multilateral lançada em fevereiro de 2021, durante a primeira sessão da quinta Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente, com o objetivo de promover uma transição global e justa para a economia circular e a gestão sustentável dos recursos. A aliança reúne governos e organizações internacionais empenhados em integrar os princípios da circularidade em fóruns políticos internacionais.

CONCLUSÃO

Embora desprovida de força vinculativa, a *soft law* desempenha um papel central na promoção da economia circular, funcionando como um catalisador normativo que facilita a transformação gradual de práticas e comportamentos, tanto no plano jurídico quanto no plano institucional. A sua flexibilidade permite uma adaptação rápida às novas exigências ambientais, tecnológicas e socioeconómicas, conferindo-lhe uma utilidade particular em contextos marcados por incertezas regulatórias e pela necessidade de respostas dinâmicas e progressivas.

No contexto da União Europeia, instrumentos como planos de ação, estratégias, comunicações e recomendações têm favorecido a incorporação dos princípios da economia circular nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, exercendo uma influência normativa indireta mas significativa. Esse efeito traduz-se, muitas vezes, na preparação do terreno para a adoção de diretivas e regulamentos, contribuindo assim para a consolidação de quadros jurídicos vinculativos e harmonizados. A *soft law* atua, assim, como um instrumento de pré-legislação, antecipando tendências, orientando reformas e mobilizando os atores institucionais e económicos.

Contudo, a eficácia da *soft law* neste domínio encontra-se condicionada por diversos fatores. A ausência de mecanismos coercivos compromete, por vezes, a sua implementação uniforme e eficaz, conduzindo a uma aplicação fragmentada e desigual entre os Estados-Membros. Essa falta de homogeneidade pode enfraquecer os objetivos de coesão normativa e de harmonização das políticas de transição ecológica no espaço europeu e comprometer a eficácia das medidas no plano global.

Para maximizar o impacto das políticas de economia circular, impõe-se, portanto, uma articulação mais sistemática entre *soft law* e *hard law*. Essa integração deve passar pela incorporação progressiva de princípios e orientações da *soft law*

em normas jurídicas vinculativas, assegurando não só a obrigatoriedade da sua aplicação, mas também a consistência das práticas regulatórias a nível internacional. Tal abordagem permitiria aliar a flexibilidade da *soft law* à força vinculativa do direito coercivo, promovendo uma governança ambiental mais robusta e adaptável.

Em suma, a conjugação estratégica da *soft law* com instrumentos de *hard law*, acompanhada de mecanismos de monitorização, fiscalização e responsabilização eficazes, constitui uma condição essencial para consolidar os avanços já alcançados e garantir uma transição verdadeiramente justa, inclusiva e sustentável para uma economia circular, tanto no seio da União Europeia como no cenário internacional.

REFERÊNCIAS DOUTRINÁRIAS

ABBOTT, Kenneth W. *et al.*, “The concept of legalization”, *International Organization*, vol. 54, 2000, pp. 401-419.

ALVES, Dora Resende et SOUSA, João Pedro, “A aplicação do Direito da União Europeia: tópicos de *soft law* e o caso do direito do consumo”, *Revista de Direito da ULP*, vol. 17, 2023, pp. 46-67.

AILINCAI Mihaela Anca (dir.), *Soft law et droits fondamentaux*, Paris, Pedone, 2017.

BARKHAUSEN, Robin, DURAND, Antoine, FICK, Katharina, “Review and analysis of Ecodesign Directive implementing measures: product regulations shifting from energy efficiency towards a circular economy”, *Sustainability*, vol. 14, 2022, pp. 1-26.

BUTTIGIEG, Christopher P., PULIS, Sarah, “Strategic initiatives to address greenwashing”, *Forum: Journal of the Academy of European Law*, vol. 25, 2024, pp. 327-337.

CHATHAM HOUSE, *The inclusive circular economy: challenges and opportunities for developing countries*, maio de 2019 (disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2019/05/inclusive-circular-economy/2-challenges-scaling-circular-economy-developing-countries>, acessado em 1 de julho de 2025).

DEUMIER, Pascale, SOREL Jean-Marc (dir.), *Regards croisés sur la soft law en droit interne européen et international*, Paris, LGDJ, 2018.

DUPUY, Pierre-Marie, “Soft law and the international law of the environment”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, 1991, pp. 420-435.

FERREIRA, Abel Sequeira, “A *soft law* e a juridicidade dos códigos de governo das sociedades”, *Revista de direito das sociedades*, vol. 1, 2018, pp. 181-227.

KIRCHHERR, Julian, REIKE, Denise, HEKKERT, Marko, “Conceptualizing the circular economy: an analysis of 114 definitions”, *Resources, Conservation & Recycling*, vol. 127, 2017, pp. 221-232.

MANN, Michael, BROCKOPP, Jonathan, “You can’t save the climate by going vegan. Corporate polluters must be held accountable”, *Common Dreams*, 3 junho de 2019.

PASSAGLIA, Paolo, “‘Transition by law’ vs. ‘Transition by plan’: una prospettiva di diritto comparato per lo studio dell’economia circolare”, *Federalismi*, vol. 9, 2023, pp. 182-196.

SANDS, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

SINGH, Jagdeep, ORDONEZ, Isabel, “Resource recovery from post-consumer waste: important lessons for the upcoming circular economy”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 134, 2016, pp. 342-353.

SNYDER, Francis, “Soft law and institutional practice in the European Community”, in MARTIN, Stefan (ed.), *The construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 197-225.

