

Auditoria às Compras Públicas Ecológicas

RELATÓRIO N.º 7/2020

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 12/2019 – AUDIT

Auditoria às Compras Públicas Ecológicas

Relatório

Abril de 2020

ÍNDICE

SIGLAS	7
FICHA TÉCNICA	8
1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES	9
1.1 CONCLUSÕES	9
1.2 OBSERVAÇÕES	10
1.3 RECOMENDAÇÕES.....	11
2 INTRODUÇÃO	13
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS.....	13
2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA	13
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	14
2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	14
3 COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS	15
3.1 RELEVÂNCIA	15
3.2 ENQUADRAMENTO EUROPEU	16
3.3 ENQUADRAMENTO NACIONAL	19
4 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	22
4.1 A ENCPE 2020	22
4.2 ESTRUTURAS DE IMPLEMENTAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DA ENCPE 2020	26
4.3 FERRAMENTAS DE SUPORTE À IMPLEMENTAÇÃO DA ENCPE.....	30
4.4 DESENVOLVIMENTO E ADAPTAÇÃO DOS CRITÉRIOS AMBIENTAIS	32
4.5 ACOMPANHAMENTO E MONITORIZAÇÃO	34
4.6 INFORMAÇÃO CONSTANTE DO PORTAL BASE	36
4.7 GRAU DE APLICAÇÃO DE CRITÉRIOS AMBIENTAIS	41
4.8 CRITÉRIOS AMBIENTAIS UTILIZADOS	45
4.9 DIFICULDADES NA APLICAÇÃO DE CRITÉRIOS AMBIENTAIS	50
5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	53
6 DECISÃO	53
ANEXO I	55
ANEXO II	58
ANEXO III	59

4/8

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos e metas nacionais para as aquisições ecológicas.....	36
Quadro 2 – Publicação no Portal Base dos Contratos Públicos celebrados no biénio 2017-2018.....	38
Quadro 3 – Acordos-Quadro com critérios ambientais em vigor a 30 de junho de 2019.....	46
Quadro 4 – Acordos-Quadro da SPMS com critérios de qualidade classificados como ambientais	58

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção dos procedimentos com critérios ambientais face ao total dos procedimentos.....	42
Gráfico 2 – Compras públicas ecológicas nas categorias de bens e serviços da ENCPE 2020.....	44
Gráfico 3 – Motivos para a reduzida aplicação ou não aplicação de critérios ambientais.....	50
Gráfico 4 – Poupança esperada com a aplicação de critérios ambientais	51

SIGLAS

Siglas	Denominação
AC	Administração Central
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
AQ	Acordos – Quadro
AVAC	Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comissão Europeia
ENCPE	Estratégia Nacional para as Compras públicas ecológicas
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
GAM	Grupo de Trabalho de Acompanhamento e Monitorização
GT	Grupos de Trabalho
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
PIB	Produto Interno Bruto
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SEE	Setor Empresarial do Estado
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.
UE	União Europeia

CHS



FICHA TÉCNICA

Membros	Nome	Categoria	
Equipa Técnica	Ana Maria Silva	Auditora	Licenciatura em Gestão de Empresas
	Fátima Jorge	Inspetora	Licenciatura em Economia
Apoio Administrativo	Cristina M Fernandes	Assistente Técnica	
Coordenação	António Marques do Rosário	Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral	Auditora Coordenadora	

1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

A presente auditoria apreciou a implementação da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020), enquanto instrumento complementar das políticas públicas nacionais na área da sustentabilidade.

Atendendo ao volume dos mercados públicos, a contratação pública é um instrumento de elevado potencial para a prossecução de objetivos de sustentabilidade ambiental, podendo a inclusão de critérios ambientais nos contratos públicos promover a redução de emissões poluentes e de produção de resíduos, aumentar a eficiência no uso de recursos e estimular o aparecimento de novos operadores e produtos que salvaguardem critérios de sustentabilidade ambiental.

A ENCPE 2020 tem por objetivo contribuir para *“a promoção da eficiência na utilização de recursos e a minimização de impactes ambientais”*, em linha com as políticas ambientais do país e da União Europeia, a qual recomenda aos Estados-Membros que adotem planos de ação nacionais para as compras públicas ecológicas e emite orientações para a sua concretização.

A Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (para o período de 2016 a 2030) inclui também a promoção das práticas de compras públicas sustentáveis, no âmbito do objetivo 12, *“Produção e Consumo Sustentável”*, e respetiva meta 12.7 (aumentar o número de países que implementem políticas de contratação pública e planos de ação sustentáveis).

No âmbito da ENCPE 2020 entende-se por compras públicas ecológicas (CPE) *“as aquisições de um conjunto de bens e serviços considerados prioritários, integrando especificações e requisitos técnicos ambientais nas fases pré-contratuais, com efeito para a subsequente fase de execução contratual”*.

1.1 Conclusões

Concluiu-se na presente auditoria que a ENCPE 2020 não está a ser aplicada de modo eficaz:

- ◆ No seu desenho, acolheu as orientações da UE em matéria de compras públicas ecológicas e as recomendações emitidas em sede de avaliação final da anterior Estratégia nacional equivalente. No entanto,
- ◆ Os critérios ambientais não estão a ser definidos e adaptados à realidade nacional com a celeridade necessária, condicionando negativamente a sua aplicação;
- ◆ A divulgação e formação são praticamente inexistentes;
- ◆ O acompanhamento e monitorização da implementação da Estratégia não são devidamente assegurados;
- ◆ O grau de inclusão de critérios ambientais nas aquisições públicas não está avaliado, mas tudo indica ser reduzido e a relevância dos critérios aplicados aparenta ser mínima;

- ◆ Parte das entidades que utilizaram critérios ambientais nos procedimentos de aquisição não dispõem de sistemas de acompanhamento do cumprimento das correspondentes cláusulas contratuais;
- ◆ Não existem critérios nem informação para a avaliação dos impactos da Estratégia.

Na continuidade da ENCPE carecem de ser introduzidas melhorias que potenciem a sua efetiva implementação e os correspondentes resultados.

1.2 Observações

- 1.2.1 Âmbito e objetivos da Estratégia:** A ENCPE 2020 está alinhada com os compromissos e recomendações internacionais, em especial da União Europeia (UE). Define de forma objetiva as categorias de bens e serviços em cujos procedimentos de aquisição devem ser aplicados critérios ambientais e consagra uma evolução positiva quanto ao universo de compras públicas contempladas, uma vez que alargou o elenco dessas categorias bem como o universo de entidades públicas abrangidas. No entanto, os objetivos não foram integralmente definidos, já que, ao invés do previsto, não foram fixadas as metas a cumprir pelas entidades não integradas no Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) nem as metas a realizar no âmbito dos contratos de obras públicas. Por outro lado, a operacionalidade da ENCPE está dependente de trabalhos técnicos de desenvolvimento dos critérios ambientais a aplicar (cfr. pontos 3.2, 3.3 e 4.1).
- 1.2.2 As estruturas de implementação e monitorização** da ENCPE 2020 foram definidas e têm funcionado, para efeitos de implementação, de acordo com princípios de harmonização, multidisciplinariedade e participação e em alinhamento com as orientações da UE. No entanto, constrangimentos de recursos e fatores externos determinaram atrasos no processo de implementação da Estratégia (cfr. ponto 4.2).
- 1.2.3 Ferramentas de suporte à implementação da Estratégia:** A maior parte das ferramentas destinadas a assegurar a adesão à Estratégia e uma correta aplicação dos critérios ambientais pelas entidades adjudicantes estão por implementar. Apesar de estar disponível uma página eletrónica, o número de manuais de apoio é reduzido e as ações de informação e formação são praticamente inexistentes (cfr. ponto 4.3).
- 1.2.4 Execução da ENCPE:** A incorporação dos critérios ambientais nos procedimentos de contratação pública pressupõe que Grupos de Trabalho criados para o efeito desenvolvam e adaptem esses critérios para cada categoria de bens e serviços. Ora, os critérios ambientais não foram ainda definidos e adaptados à realidade nacional para a maior parte das categorias de bens e serviços prioritários. A definição e adaptação está concluída e divulgada apenas para 4 das 21 categorias e perspetiva-se que no final de 2020 não abranja mais do que 12 categorias, o que condiciona uma boa execução da ENCPE e deixa de fora áreas importantes da contratação pública (cfr. ponto 4.4).
- 1.2.5 O acompanhamento e monitorização** da execução e dos resultados da ENCPE 2020 não são assegurados nos termos previstos. As entidades não fornecem a informação anual

prevista, o Grupo de Acompanhamento e Monitorização (GAM), coordenado pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA) não exige essa informação, não apura dados para a medição dos indicadores, não apresenta relatórios de progresso e não divulga dados sobre os resultados. Também não foi definida a forma de medição dos impactos financeiros, económicos e ambientais (cfr. ponto 4.5).

- 1.2.6** Para além disso, a informação constante do Portal Base não é suficiente nem fiável para monitorizar a execução da ENCPE 2020 e apurar os respetivos resultados. As limitações decorrem de informação não registada, atrasos nos registos e incorreções nos dados (cfr. ponto 4.6).
- 1.2.7** **Grau de aplicação de critérios ambientais:** Os dados reportados no Portal Base bem como as respostas ao questionário realizado junto de entidades adjudicantes apontam para uma globalmente reduzida aplicação de critérios ambientais nas aquisições públicas realizadas em Portugal. Os critérios ambientais são mais aplicados nas aquisições das entidades da Administração Central e nas compras ao abrigo de Acordos-Quadro, respeitando em especial a bens ou serviços de limpeza, eletricidade, papel e iluminação (cfr. ponto 4.7).
- 1.2.8** Os **critérios ambientais utilizados** incidem sobretudo sobre especificações técnicas e condições de execução dos contratos, traduzindo, em grande parte dos casos, requisitos mínimos de desempenho ambiental, obrigações legais e/ou cumprimento de normas europeias e certificações (cfr. ponto 4.8).
- 1.2.9** A fraca adesão às compras públicas ecológicas, segundo as entidades inquiridas na auditoria, está associada ao não reconhecimento dos seus benefícios e a **dificuldades na aplicação de critérios ambientais**, devidas em especial à falta de competências e formação dos recursos humanos para o efeito. Parte das entidades não dispõe de sistemas de acompanhamento do cumprimento das cláusulas contratuais de carácter ambiental, o que compromete os benefícios da sua aplicação (cfr. ponto 4.9).

1.3 Recomendações

Face ao exposto no presente relatório de auditoria e às observações formuladas que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

A) Ao Governo

- A)1 Promover a continuidade da presente Estratégia em articulação com as outras políticas públicas de sustentabilidade, tendo em consideração os resultados da avaliação final da ENCPE 2020 e novas orientações da União Europeia sobre compras públicas ecológicas e ponderando a importância de nela incluir dimensões associadas:
- À criação de sistemas e competências de acompanhamento do cumprimento das condições ambientais de execução dos contratos;
 - À aplicação de medidas que estimulem a utilização de critérios ambientais nas aquisições públicas;

- À natureza e relevância do tipo de critérios ambientais a aplicar.

- A)2 Diligenciar, no âmbito da futura Estratégia, pela aplicação de objetivos e indicadores a todas as entidades e tipos de aquisições abrangidos, bem como pelo desenvolvimento de objetivos e indicadores para medição e avaliação dos principais impactos ambientais, económicos e orçamentais associados às compras públicas ecológicas;
- A)3 Reforçar os meios financeiros e humanos envolvidos na Estratégia de modo a incrementar a sua implementação e a prestação de apoio técnico especializado e permanente às entidades adjudicantes;
- A)4 Ponderar a alteração do regime legal aplicável à contratação pública no sentido abranger um maior número de procedimentos a tramitar obrigatoriamente através de plataformas eletrónicas, especialmente no que respeita aos procedimentos de Ajuste Direto e de Consulta Prévia.

B) Ao Grupo de Trabalho de Acompanhamento e Monitorização - GAM

- B)1 Acelerar o trabalho de definição e adaptação dos critérios ambientais para todas as categorias de bens e serviços abrangidas na Estratégia;
- B)2 Concretizar ações de sensibilização junto das entidades adjudicantes para as compras públicas ecológicas e ações de formação sobre os manuais de apoio divulgados, ponderando a disponibilização de módulos de formação *on line*;
- B)3 Implementar mecanismos para obter toda a informação adequada ao acompanhamento e monitorização da execução da Estratégia;
- B)4 Implementar controlos de qualidade sobre os dados reportados no Portal Base pelas entidades adjudicantes relativos aos procedimentos pré-contratuais e aos contratos públicos com critérios ambientais;
- B)5 Proceder ao efetivo acompanhamento e monitorização da execução da Estratégia e produzir os relatórios previstos de progresso e avaliação da Estratégia.

C) Ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção

- C)1 Equacionar propor a alteração da Portaria nº 57/2018, com vista a melhorar a informação relativa a critérios ambientais, a constar do Portal Base.

2 INTRODUÇÃO

2.1 Âmbito e objetivos

A presente auditoria teve como objetivo principal avaliar o grau de implementação e a eficácia da política de compras públicas ecológicas (CPE) em Portugal, consubstanciada na Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020).

O seu horizonte temporal abrangeu o período de 30 de julho de 2016, data de entrada em vigor da ENCPE 2020, até 30 de junho de 2019, data em que foi finalizada a fase de execução da auditoria, sem prejuízo da possível atualização de alguma informação até à presente data.

2.2 Síntese metodológica

Na realização da presente auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos nos manuais de auditoria do Tribunal de Contas.

O estado de implementação da ENCPE 2020 foi avaliado através da análise das medidas tomadas pelo Grupo de Trabalho de Acompanhamento e Monitorização da Implementação da ENCPE 2020 (GAM), dos dados reportados no Portal Base sobre procedimentos e contratos com critérios ambientais e da inquirição por questionário de entidades adjudicantes abrangidas por esta Estratégia.

O questionário foi remetido a 308 entidades da administração central (AC) e do setor empresarial do Estado (SEE), enquanto entidades adjudicantes, nos termos do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)¹. Considerando que, no âmbito da administração local, a ENCPE 2020 se aplica a título facultativo e que este setor integra um elevado número de entidades, foram selecionadas 324 delas, abrangendo municípios, comunidades intermunicipais e serviços municipalizados.

Foi assegurada uma verificação de procedimentos de contratação pública, para aferir da qualidade dos respetivos registos no Portal Base e para apurar o tipo de critérios ambientais aplicados e a sua base de referência. A verificação incidiu sobre uma amostragem de 96 procedimentos reportados no Portal Base como contendo critérios ambientais.

¹ O Código dos Contratos Públicos foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, tendo sido alterado pelas Rectificações n.ºs 18-A/2008, de 28 de março, 36-A/2017, de 30 de outubro, e 42/2017, de 30 de novembro, pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, 3/2010, de 27 de abril, e 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, 131/2010, de 14 de dezembro, 149/2012, de 12 de julho, 214-G/2015, de 2 de outubro, 111-B/2017, de 31 de agosto e 33/2018, de 15 de maio.

2.3 Condicionantes e limitações

Regista-se a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos das entidades envolvidas na auditoria, não havendo condicionantes a assinalar.

2.4 Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado ao Primeiro Ministro, aos Ministros de Estado e das Finanças, do Ambiente e da Ação Climática, das Infraestruturas e da Habitação e da Saúde, bem como à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., à Entidade dos Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P., e aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.

O Primeiro Ministro, os Ministros das Infraestruturas e da Habitação e da Saúde e os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., não se pronunciaram. As alegações apresentadas pelas restantes entidades foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

Para além das respostas mais específicas, regista-se que o Ministro do Ambiente e da Ação Climática e a Agência Portuguesa do Ambiente referiram que a presente auditoria foi de grande oportunidade e utilidade, “*oferecendo um contributo muito positivo para a revisão da Estratégia para as Compras Públicas Ecológicas, no âmbito da qual será dada resposta às recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas*”.

3 COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS

3.1 Relevância

A Comissão Europeia estima que, ao nível de toda a União Europeia, cerca de 250.000 entidades públicas procedem anualmente à aquisição de bens, obras e serviços num valor próximo de 2 mil milhões de euros, representando 14% do respetivo PIB, sendo a contratação pública largamente dominante em setores como a energia, transportes, gestão de resíduos, proteção social, saúde e educação¹. Por sua vez, a Organização Mundial do Comércio (OMC) estima que a contratação pública represente entre 15% a 20% do PIB mundial².

Em Portugal, de acordo com o último relatório sobre a contratação pública e tomando como base indicadores para 2017 estimados pela Comissão Europeia, a contratação pública nesse ano deveria representar 9,1% do PIB³.

Considerando a importância destas despesas, tanto em termos dos montantes envolvidos como dos setores em que se realizam, compreende-se facilmente que a adoção de critérios ecológicos na sua contratação constitui um instrumento importante para atingir objetivos da política ambiental relacionados com as alterações climáticas, a utilização dos recursos e o consumo e produção sustentáveis. O impacto da valorização de critérios ecológicos na contratação pública verifica-se a vários níveis, nomeadamente:

- ◆ Aumentando a eficiência no uso de recursos;
- ◆ Fomentando a redução de emissões poluentes e de produção de resíduos;
- ◆ Estimulando o aparecimento de novos operadores e produtos que salvaguardem critérios de sustentabilidade ambiental.

No âmbito do objetivo 12, “*Produção e Consumo Sustentável*”, da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (para o período de 2016 a 2030) inclui-se a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais. O indicador global definido pela ONU para acompanhamento e avaliação da meta relacionada com a promoção de compras públicas sustentáveis é o número de países que implementem políticas de contratação pública e planos de ação sustentáveis (meta 12.7). Este objetivo evidencia a importância da matéria para o desenvolvimento sustentável, apesar do caráter ainda muito genérico da meta associada.

¹ Cfr. https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_pt

² Cfr. estudo sobre “*Direito Internacional e Europeu da Contratação Pública*”, publicado, em dezembro de 2017, pelo Instituto Europeu da Universidade de Lisboa.

³ Cfr. http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2018.pdf

3.2 Enquadramento europeu

A Comissão Europeia (CE), na sua Comunicação (2008) 400, de 16 de julho, define as compras públicas ecológicas como *“um processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos.”*

A dimensão ecológica no âmbito das compras públicas é uma preocupação da União Europeia (UE) que tem vindo a desenvolver-se, evoluindo progressivamente da formulação de recomendações gerais para a consagração estratégica, a consolidação jurídica e o desenvolvimento de instrumentos de implementação. Designadamente:

- ◆ A primeira referência ao potencial das compras públicas ecológicas na UE remonta a 2001¹, tendo nesse ano sido recomendado pela CE aos Estados-Membros a adoção de planos de ação nacionais para as compras públicas ecológicas até finais de 2006. Esses planos deveriam conter uma avaliação da situação existente, o estabelecimento de metas para um período de 3 anos e medidas para as alcançar;
- ◆ Em 2004, as Diretivas n.ºs 2004/17/CE² e 2004/18/CE³, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, sobre contratos públicos apelaram à utilização de critérios ambientais ao longo de todo o procedimento de contratação pública;
- ◆ Na Comunicação (2008) 400, de 16 de julho de 2008⁴, a CE propôs que os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovassem a abordagem e o método propostos para a definição de critérios comuns em matéria de compras públicas ecológicas e procedessem à respetiva implementação através de estratégias nacionais;
- ◆ A Estratégia Europa 2020⁵, vertida na Comunicação (2010) 2020, da CE, de 3 de março de 2010, consagrou explicitamente que, no quadro da promoção do crescimento sustentável e da iniciativa *«uma Europa eficiente em termos de recursos»*, os Estados Membros devem usar os contratos públicos como instrumentos para reduzir o consumo de energia e de recursos e para adaptar os métodos de produção e de consumo;
- ◆ A quarta geração das diretivas europeias sobre contratos públicos (as quais constituem o pilar do regime jurídico vigente nos Estados-Membros da UE em matéria de contratação

¹ COM (2001) 68, da CE, sobre política integrada de produtos, de 7 de fevereiro.

² Diretiva aplicável dos processos de adjudicação dos contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

³ Diretiva aplicável aos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

⁴ Comunicação sobre contratos públicos para um ambiente melhor, dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

⁵ Esta Estratégia assenta em três prioridades que se reforçam mutuamente: crescimento inteligente - “desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação”, crescimento sustentável - “promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva” e “fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegura coesão social e territorial”.

pública)¹, aprovada em 2014², reconhecendo e realçando a importância da contratação pública na implementação da Estratégia Europa 2020, regulamentou a forma como as entidades adjudicantes devem considerar requisitos ambientais no cálculo de custos, nas especificações técnicas, nos critérios de seleção e de adjudicação e/ou nas condições de execução dos contratos públicos.

- ◆ O Plano de Ação da UE para a Economia Circular, adotado em dezembro de 2015, assinalou as compras públicas ecológicas como uma das medidas necessárias para assegurar uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos.

De entre os instrumentos desenvolvidos ao nível da UE, importa destacar o conteúdo da normação constante das diretivas sobre contratos públicos e as metodologias desenvolvidas para apoio à sua implementação.

As diretivas, afirmando que é extremamente importante tirar o máximo proveito do potencial dos contratos públicos para cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 para um crescimento sustentável, reconhecem, no entanto, que “*tendo em conta as enormes diferenças entre setores e entre mercados, não seria adequado definir requisitos gerais obrigatórios para os contratos públicos em matéria ambiental (...)*”³. Nessa medida, preconizam o estabelecimento de requisitos obrigatórios em legislação sectorial específica⁴, atribuem às autoridades adjudicantes o poder de utilizar requisitos, critérios e condições de execução dos contratos de natureza ambiental, nas condições regulamentadas, e preveem o desenvolvimento de metodologias comuns ao nível da União.

Salientando a importância dos Estados-Membros e das entidades adjudicantes tomarem as medidas necessárias de modo a ser assegurado, no decurso da execução dos contratos, o cumprimento das obrigações aplicáveis em matéria de direito ambiental, assim como as obrigações decorrentes de acordos internacionais ratificados por todos os Estados-Membros⁵, as diretivas em causa preveem ainda que as entidades adjudicantes possam:

- ◆ Fixar critérios de seleção relacionados com requisitos ambientais, por exemplo exigindo certificações;

¹ Revisão materializada nas Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho, datadas de 26 de fevereiro de 2014: Directiva n.º 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão, Directiva n.º 2014/24/UE, relativa aos contratos públicos, e Directiva n.º 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos celebrados no âmbito dos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

² Na sequência, designadamente, do “Livro Verde” de 2011 sobre a modernização da política de contratos públicos da União Europeia, para um mercado europeu dos contratos públicos mais eficiente. Neste documento referia-se: “*as administrações públicas poderão ir mais longe na prossecução dos objetivos políticos da estratégia Europa 2020, por via da contratação pública. Assim, as entidades adjudicantes poderão influenciar o comportamento das empresas, independentemente do produto ou serviço adquirido, incentivando, nomeadamente, uma maior responsabilidade ambiental ou uma maior atenção à responsabilidade social*”.

³ Cfr. os considerando 95 e seguintes do preâmbulo da Directiva n.º 2014/24/EU.

⁴ Exemplos: veículos de transporte rodoviário ((Directiva 2009/33/CE do Parlamento Europeu e do Conselho) e equipamento de escritório (Regulamento (CE) n.º 106/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho).

⁵ Identificados em anexo às diretivas.

- ◆ Definir condições ou especificações técnicas de conteúdo ambiental, estipulando, por exemplo, que o fabrico dos produtos a comprar não envolve produtos químicos tóxicos, ou que os serviços a adquirir são prestados utilizando meios eficientes em termos energéticos;
- ◆ Estabelecer fatores no critério de adjudicação que valorizem considerações de ordem ambiental;
- ◆ Determinar a proposta economicamente mais vantajosa e o preço mais baixo utilizando uma abordagem assente no cálculo dos custos do ciclo de vida das obras, fornecimentos ou serviços (nomeadamente os custos imputáveis a externalidades ambientais, como a poluição causada pela extração de matérias-primas utilizadas no produto ou causada pelo próprio produto ou pelo seu fabrico);
- ◆ Fixar condições para a execução dos contratos que se prendam, por exemplo, com a entrega, o acondicionamento e a eliminação dos produtos, e, no caso de obras e contratos de prestação de serviços, a minimização dos resíduos ou a eficiência em termos de recursos.

A CE tem vindo a desempenhar um papel promotor e normalizador através de iniciativas globalmente designadas de *Green Public Procurement (GPP)*¹, que incluem o funcionamento do *GPP Advisory Group*, grupo de especialistas composto por representantes dos Estados-Membros da UE e de organizações empresariais e locais, com a missão de assessorar a CE no desenvolvimento e implementação das respetivas políticas.

Para além da disponibilização de um manual geral de contratos públicos ecológicos, uma das principais iniciativas concretizadas é a definição de critérios ambientais para grupos de bens e serviços, tendo como objetivo auxiliar os organismos públicos na aquisição de produtos, serviços e obras com impacto ambiental reduzido ao longo do seu ciclo de vida. A sua utilização é de carácter voluntário, podendo ser usados na sua totalidade ou em parte, e a sua aplicação deve ser objeto de verificação pelas entidades adjudicantes. Os critérios ambientais da UE, que são revistos periodicamente, podem ser considerados nos critérios de seleção dos fornecedores, nos critérios de adjudicação, nas especificações técnicas, e/ou nas cláusulas contratuais, compreendendo dois níveis de exigência:

- ◆ **Critérios essenciais**, que são os de fácil aplicabilidade e que devem incidir na(s) área(s)-chave do desempenho ambiental de um produto ou serviço, mantendo os custos administrativos para as empresas a um nível mínimo;
- ◆ **Critérios globais/complementares**, que têm em conta um maior número de aspetos ou níveis mais elevados de desempenho ambiental e que se destinam a ser utilizados pelas entidades que desejem ir mais longe na consecução dos objetivos ambientais e de inovação.

Em maio de 2019, a UE dispunha de critérios ambientais para 19 grupos de bens e serviços². Para cada um desses grupos foi publicado um manual de apoio à aplicação dos respetivos critérios.

¹ Contratos Públicos Ecológicos. Vide https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

² Serviços de limpeza de interiores; Conceção, construção e manutenção de estradas; Conceção, construção e gestão de edifícios de escritório; Eletricidade; Transporte rodoviário; Produção e serviços de jardinagem; Tintas, vernizes e marcações rodoviárias; Iluminação rodoviária e sinais de trânsito; Produtos alimentares e serviços de catering; Papel de cópia e papel para usos gráficos; Equipamentos elétricos e eletrónicos utilizados no setor da saúde; Mobiliário;

3.3 Enquadramento nacional

Em Portugal as compras públicas ecológicas surgem na sequência das primeiras orientações da UE, através da ENCPE 2008-2010, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 65/2007, de 25 de janeiro.

Esta Estratégia visava “*essencialmente envolver as entidades públicas num processo gradual de adoção da prática de compras ecológicas*”¹, tendo sido estabelecidas, para o período de 2008 a 2010, metas e objetivos relativos à introdução de critérios ambientais nos procedimentos de aquisição, no âmbito de 6 categorias de bens e serviços considerados prioritários.

Segundo o exposto no ponto 2 da ENCPE 2008-2010, esta constituía-se como documento orientador do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), criado pelo Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, o qual tem como finalidade a aquisição de bens e serviços pelo Estado de uma forma centralizada. Dada a referência ao SNCP, as entidades responsáveis pela implementação da Estratégia² consideraram que esta abrangia as entidades públicas integrantes daquele sistema³.

Entretanto, o CCP, aprovado em 2008 pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, adequou o regime jurídico nacional da contratação pública às orientações europeias nesta matéria. No seu preâmbulo, o diploma referia já que “*é desejável que os requisitos mínimos de qualificação dos candidatos, bem como os fatores que densificam o critério de adjudicação e ainda os aspetos vinculados do caderno de encargos dos procedimentos reflitam, ponderem e valorizem preocupações sociais e ambientais relacionadas com o objeto do contrato a celebrar*”. As alterações subsequentes a este Código aprofundaram esta temática, designadamente a introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que transpôs para a ordem jurídica interna as diretivas europeias de 2014, nas quais, como acima se referiu, a matéria foi mais desenvolvida.

São de salientar as seguintes disposições de ordem ambiental no CCP:

- ◆ A sustentabilidade constitui um dos princípios gerais a observar na formação e execução dos contratos públicos⁴;
- ◆ Os projetos de execução têm de ser acompanhados dos estudos ambientais legalmente exigidos, incluindo a declaração de impacto ambiental quando necessária⁵;

Computadores e monitores; Produtos e serviços têxteis; Equipamento de representação gráfica; Sanitas com descarga e urinóis; Torneiras sanitárias; Infraestruturas de tratamento de águas residuais; Aquecedores a água.

¹ Cfr. RCM n.º 65/2007, de 25 de janeiro.

² Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) e Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

³ Integram o SNCP a eSPap, as UMC, as entidades compradoras vinculadas e voluntárias. Os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos participam, na qualidade de entidades compradoras vinculadas, enquanto, as entidades da administração autónoma e do sector empresarial público são entidades voluntárias mediante a celebração de contrato de adesão com a eSPap.

⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º - A do CCP.

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

- ◆ As entidades adjudicantes devem assegurar-se de que os operadores económicos observam as normas aplicáveis em vigor, entre outras, as de carácter ambiental¹;
- ◆ Pode ser exigido, em termos de qualificação de candidatos, o respeito por normas de garantia de qualidade ou de gestão ambiental ou requisitos relativos à sua capacidade para adotarem medidas de gestão ambiental no âmbito da execução dos contratos a celebrar²;
- ◆ Deve recorrer-se aos sistemas de gestão ambiental baseados no Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS) para atestar que os concorrentes observam determinadas normas de garantia de qualidade ou de gestão ambiental³;
- ◆ Podem ser incluídas condições de natureza ambiental nas cláusulas do caderno de encargos e respetivas especificações técnicas, em termos de desempenho ou de exigências funcionais dos bens e/ou serviços a adquirir⁴. Estas especificações irão repercutir-se nas condições de execução do contrato;
- ◆ Podem incluir-se na densificação do critério de adjudicação fatores e eventuais subfatores relativos a características ambientais dos produtos e à sustentabilidade ambiental do modo de execução dos contratos⁵;
- ◆ Os modelos de avaliação das propostas podem abranger no cálculo do custo do ciclo de vida dos contratos, custos relativos ao consumo de energia, à recolha e reciclagem ou a externalidades ambientais (por exemplo, custo das emissões de gases com efeito de estufa e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de atenuação das alterações climáticas)⁶.

Em 2016 foi aprovada uma nova Estratégia Nacional para as Compras Ecológicas, para o período 2016 a 2020 (ENCPE 2020), a qual é analisada nos pontos subsequentes.

As compras públicas ecológicas são também referidas noutros instrumentos estratégicos, como sejam:

- O *Compromisso Nacional para o Crescimento Verde*.⁷ Este Compromisso visa a “*promoção do desenvolvimento, baseado na criação de valor assente na conciliação do crescimento económico e da sustentabilidade, da competitividade do País e da sua afirmação internacional como referência do crescimento verde*”⁸ e inclui as compras públicas ecológicas no conjunto das várias iniciativas a desenvolver, com vista a incorporar critérios de sustentabilidade nos contratos públicos de aquisição de bens e serviços;
- O *Plano de Ação para a Economia Circular*⁹, que contempla uma proposta de agenda de transição para as compras públicas ecológicas, a concretizar através de “acordos

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

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

³ Cfr. n.º 2 do artigo 164.º e n.º 4 do artigo 246.º do CCP.

⁴ Cfr. n.º 6 do artigo 42.º, 49.º e Anexo VII do CCP.

⁵ Cfr. n.º 2, alíneas a) e d), do artigo 75.º do CCP.

⁶ Cfr. n.º 7 do artigo 75.º do CCP.

⁷ Aprovado pela RCM n.º 28/2015, de 30 de abril.

⁸ Cfr. n.º 1 da RCM n.º 28/2015.

⁹ Vide RCM n.º 190-A/2017, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 236, de 11 de dezembro de 2017.

circulares¹” e outras medidas, com vista à promoção da circularidade² dos recursos envolvidos;

- O *Plano Nacional de Energia e Clima 2021-2030*, apresentado em 30 de dezembro de 2019, que preconiza que sejam incorporados requisitos de baixo carbono nas compras públicas de bens e serviços energéticos, equipamentos e edifícios, nas compras públicas de veículos e serviços de transporte, nas empreitadas de construção de estradas, nas compras públicas de outros bens e serviços e que se opte pela aquisição de serviços de baixo carbono em vez de produtos (*servitização*).

¹ Um acordo circular é um acordo voluntário entre Governo e grupos de interesse [p. ex. empresas, organizações não governamentais (ONG), municípios] para identificar e atuar sobre barreiras não financeiras, como por exemplo regulamentos, que limitam ou dificultam a expansão no mercado de produtos e/ou serviços que geram impactos ambientais e económicos positivos.

² A circularidade assenta na prevenção, redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia.

4 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

A ENCPE 2020

4.1 A ENCPE 2020 está alinhada com os compromissos e recomendações internacionais, em especial da União Europeia, e consagra uma evolução positiva quanto ao universo de compras públicas abrangidas, embora os objetivos não tenham sido integralmente definidos e a sua operacionalidade esteja dependente de trabalhos técnicos de desenvolvimento dos critérios ambientais a aplicar.

A ENCPE 2020 foi aprovada pela RCM n.º 38/2016, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 145, de 29 de julho de 2016, com entrada em vigor a 30 de julho de 2016¹ e término em 2020.

Assume-se como «*um instrumento complementar das políticas de ambiente, concorrendo para o objetivo de promover a redução da poluição, a redução do consumo de recursos naturais e, por inerência, o aumento da eficiência dos sistemas*». A Estratégia tem por objetivo continuar a estimular a adoção de uma política de compras ecológicas, concorrendo para «*a promoção da eficiência na utilização de recursos e a minimização de impactes ambientais*», estimulando a oferta no mercado de bens e serviços, bem como a realização de projetos de execução de obras públicas com um impacte ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida, em linha com as políticas ambientais do país².

Para os efeitos da ENCPE 2020, as compras públicas ecológicas foram definidas como “*as aquisições de um conjunto de bens e serviços considerados prioritários, integrando especificações e requisitos técnicos ambientais nas fases pré-contratuais, com efeito para a subseqüente fase de execução contratual*”. Os bens e serviços prioritários considerados estão agrupados em 21 categorias, identificadas no ponto 4.1 do Anexo à RCM n.º 38/2016.

A ENCPE 2020 concorre objetivamente para o cumprimento do Objetivo 12 da Agenda 2030 das Nações Unidas. Como já foi referido, o indicador global definido pela ONU para acompanhamento e avaliação da meta relacionada com a promoção de compras públicas sustentáveis é o número de países que implementem políticas de contratação pública e planos de ação sustentáveis (meta 12.7). Nessa medida, e no plano nacional, a existência da ENCPE 2020 e a respetiva implementação cumprem, só por si, essa meta.

O *Compromisso Nacional para o Crescimento Verde*, já acima mencionado, preconiza que sejam incorporados critérios de sustentabilidade em *todos* os contratos públicos de aquisição de bens e serviços. Como veremos, esta ambição está longe de ser realizada, mas, constituindo a ENCPE 2020

¹ Cfr. n.º 4 da RCM n.º 38/2016.

² Cfr. ponto 2 do Anexo à RCM n.º 38/2016.

uma evolução relativamente à Estratégia anterior, que, além do mais, aumenta a abrangência das compras públicas ecológicas, constitui um passo positivo na direção dos objetivos globais.

Quanto aos requisitos de circularidade e baixo carbono, preconizados pelo Plano de Ação para a Economia Circular e pelo Plano Nacional de Energia e Clima 2021-2030, os mesmos deverão ser sobretudo incorporados através da definição dos requisitos, especificações e critérios a definir para cada categoria de bens e serviços.

No quadro da ENCPE para 2008-2010 foram estabelecidas 6 categorias de bens e serviços prioritários, às quais se aplicariam critérios ambientais, tendo-se definido como metas que 50% dos procedimentos pré-contratuais públicos e 50% do valor dos contratos públicos deveriam incluir esse tipo de critérios. A execução da Estratégia foi objeto de avaliação, tendo sido produzido um «*Relatório Final de Monitorização da ENCPE 2008-2010*», datado de maio de 2011. De acordo com este relatório, as metas definidas foram superadas, em especial em 2010. No entanto, a medição dos resultados efetuou-se somente para as aquisições efetuadas pelas entidades vinculadas do SNCP e com base na informação reportada pelas entidades adjudicantes.

O referido relatório integrou um conjunto de recomendações que incluíam, designadamente, o alargamento do leque de bens e serviços prioritários, o alargamento das entidades públicas a abranger, a adoção como critérios de referência dos critérios ambientais e de sustentabilidade definidos ao nível da União Europeia, para além de melhorias ao nível do envolvimento na definição dos critérios, da divulgação da estratégia, de formação para a sua implementação, do comprometimento, da publicação e da monitorização¹.

A ENCPE 2020 acolheu as recomendações relativas ao desenho e abrangência da Estratégia. De facto:

- ◆ Em vez de 6 categorias de bens e serviços prioritários, a ENCPE passou a compreender 21 categorias². Analisando os bens e serviços abrangidos, constata-se que grande parte das obras, bens e serviços agora incluídos como prioritários na Estratégia constituem desdobramentos das categorias anteriores, que eram nalguns casos bastante genéricas³. Ainda assim, passaram a ser explicitamente referidas categorias relativas a importantes agregados de contratos públicos, como sejam equipamentos utilizados no setor dos cuidados de saúde, infraestruturas e equipamentos de tratamento, abastecimento e

¹ Cfr. ponto «*Análise dos resultados e proposta de medidas*» do relatório de monitorização da ENCPE 2008-2010, de maio de 2011.

² A saber: a) Edifícios de escritório; b) Eletricidade; c) Equipamentos de representação gráfica; d) Equipamentos elétricos e eletrónicos utilizados nos cuidados de saúde; e) Equipamentos TI para escritório; f) Iluminação interior; g) Iluminação pública e sinalização rodoviária; h) Infraestruturas e equipamentos de tratamento, abastecimento e distribuição de água, de recolha e tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; i) Infraestruturas rodoviárias e sinalização de tráfego; j) Mobiliário; k) Painéis interiores; l) Papel de cópia e papel para usos gráficos; m) Produção combinada de calor e eletricidade; n) Produtos alimentares e serviços de catering; o) Produtos e serviços de jardinagem; p) Produtos e serviços de limpeza; q) Sistemas de aquecimento com circulação de água; r) Sistemas de descarga em sanitas e urinóis; s) Têxteis; t) Torneiras sanitárias; u) Transportes.

³ Por exemplo, uma das seis categorias anteriores era a «*concepção e construção de obras públicas, incluindo iluminação e equipamentos*». Na Estratégia vigente encontram-se pelo menos 10 categorias reconduzíveis àquela descrição, discriminando-se vários tipos de construções, vários tipos de iluminação e vários tipos de equipamento.

distribuição de água, de recolha e tratamento de águas residuais e resíduos urbanos, infraestruturas rodoviárias e serviços de limpeza e alimentação, mantendo-se a categoria dos transportes. Deste modo, considera-se que a Estratégia cobre aquisições públicas de significativa relevância;

- ◆ As categorias coincidem com as abrangidas na lista da UE, no âmbito do GPP;
- ◆ Em relação às entidades abrangidas, a atual Estratégia clarificou e alargou o seu âmbito ao expressar de forma taxativa que se aplica a toda a AC e ao SEE, deixando assim de abranger somente as entidades vinculadas ao SNCP, conforme o entendimento anterior. A ENCPE 2020 aplica-se, assim, ao Estado, designadamente aos organismos sob sua administração direta e indireta, e ao setor empresarial do Estado, e ainda, a título facultativo, à administração autónoma e a outras pessoas coletivas de direito público¹. Refira-se que as entidades integradas no setor empresarial do Estado efetuam um grande volume de aquisições, designadamente nas áreas das infraestruturas, da água, da energia e dos transportes;
- ◆ Foi ainda clarificado que a ENCPE 2020 se aplica às aquisições efetuadas mediante procedimentos pré-contratuais definidos no CCP, com exceção das aquisições efetuadas mediante ajustes diretos simplificados, prevendo-se claramente a adoção dos critérios ambientais e de sustentabilidade no caso das aquisições não realizadas ao abrigo dos Acordos-Quadro (AQ).

A ENCPE 2020 estabelece objetivos nacionais quanto à percentagem dos procedimentos pré-contratuais públicos de aquisição de bens e serviços abrangidos, desenvolvidos por entidades integradas no SNCP, que incluem critérios ambientais (objetivo 1) e quanto à percentagem do montante financeiro associado a procedimentos pré-contratuais públicos de aquisição de bens e serviços abrangidos, das mesmas entidades, que incluem critérios ambientais (objetivo 2). As respetivas metas para os biénios 2017-2018 e 2019-2020 constam do Quadro 1 (no ponto 4.5), preconizando-se que entre 35% e 60% dos procedimentos e do montante financeiro associado inclua critérios ecológicos. As metas crescem ao longo do período de execução da Estratégia e são mais exigentes para a administração direta e indireta (55% e 60%) do que para o setor empresarial do Estado (35% e 40%).

No que respeita às aquisições por entidades não integrantes do SNCP, a RCM referiu que, uma vez que para essas entidades não existia ainda a informação necessária, importaria proceder à adoção de novas metodologias e a um diagnóstico mais aprofundado, pelo que os objetivos e metas seriam definidos após um ano de implementação do sistema de monitorização, no quadro do processo de contratação pública. Também para os projetos de execução de obras públicas se previu que as metas específicas seriam definidas em função de um processo de monitorização prévia. Contudo, até à data, nada foi definido quanto às metas a cumprir pelas referidas entidades e a realizar no âmbito dos contratos de obras públicas.

¹ Cfr. ponto 3 do Anexo à RCM n.º 38/2016.

A ENCPE 2020 prevê que cada entidade abrangida publicite e comunique à Agência Portuguesa do Ambiente (APA) as metas que se compromete a atingir em cada ano (em termos de procedimentos pré-contratuais e de montante financeiro associado abrangidos pela aplicação de critérios ambientais), bem como os resultados efetivamente alcançados no ano¹. Esta obrigação de publicitação e reporte pelas entidades, quer das metas que se comprometem a atingir quer dos resultados alcançados, dá igualmente acolhimento a recomendações formuladas no exercício de avaliação da ENCPE anterior².

Para concretizar os objetivos da ENCPE 2020, as entidades adjudicantes quando desencadearem os seus procedimentos aquisitivos de bens e serviços prioritários que não sejam efetuados ao abrigo de AQ, devem incluir especificações técnicas ambientais ou requisitos de seleção e habilitação de fornecedores, nas peças dos procedimentos pré-contratuais, assegurando a sua concretização na fase posterior de execução contratual. Sempre que possível, as mesmas devem ainda definir critérios ambientais como fator de avaliação da proposta economicamente mais vantajosa, em procedimentos de aquisição que envolvam bens e serviços prioritários. Para além deste aspeto, os produtos de menor impacto ambiental devem ser determinantes enquanto critério de desempate. No caso dos procedimentos aquisitivos de bens e serviços prioritários, ao abrigo de AQ, devem ser considerados os critérios aí incluídos. Estas determinações são consistentes com o previsto na legislação e nas orientações europeias (cfr. ponto 3).

Nos termos da RCM n.º 38/2016, a lista de bens e serviços prioritários é aplicada à medida que as especificações técnicas forem disponibilizadas e que forem definidos os critérios ambientais, por categoria de produto e serviço prioritário. Esta definição deve ser efetuada recorrendo à melhor informação disponível e a uma análise sustentada do mercado, tendo em consideração o potencial impacto ambiental do produto ou serviço em causa e o respetivo ciclo de vida, bem como o seu impacto orçamental. A definição dos critérios ambientais deve ser concebida tendo igualmente por base os critérios propostos pela Comissão Europeia, adaptando-os, sempre que possível, à realidade nacional. Esta adaptação é dinamizada por grupos de trabalho a constituir para o efeito, consoante o bem ou serviço prioritário. A abrangência e operacionalidade da ENCPE está, assim, dependente de trabalhos técnicos de desenvolvimento dos critérios ambientais a aplicar.

¹ Cfr. parte B do anexo à RCM n.º 38/2016 e ponto 7 da mesma RCM, conjugado com a alínea b) do ponto 11 do Despacho n.º 2568/2017.

² Cfr. ponto “*Análise dos resultados e proposta de medidas*” do relatório de monitorização da ENCPE 2008-2010, de maio de 2011.

A IMPLEMENTAÇÃO DA ENCPE 2020

4.2 As estruturas de implementação da ENCPE 2020 foram definidas e têm funcionado de acordo com princípios de harmonização, multidisciplinidade e participação e em alinhamento com as orientações da UE. No entanto, estrangimentos de recursos e fatores externos determinaram atrasos no processo de implementação da Estratégia.

A implementação da ENCPE 2020 e a monitorização dos seus resultados cabem ao Grupo de Trabalho de Acompanhamento e Monitorização (GAM)¹, composto pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA), pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap), pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) e pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC). O GAM é coordenado pela APA².

Das competências que foram atribuídas a esta estrutura³, salientam-se as seguintes:

- a) Supervisionar, dinamizar, acompanhar e monitorizar a execução da ENCPE 2020;
- b) Recolher a informação disponível de suporte à implementação e ao cumprimento dos objetivos da ENCPE 2020;
- c) Definir o planeamento dos trabalhos a desenvolver e respetivas prioridades;
- d) Zelar pela constituição e ulterior designação de grupos de trabalho para desenvolvimento de especificações técnicas e critérios ambientais;
- e) Elaborar os procedimentos necessários para que os subgrupos de trabalho procedam ao desenvolvimento dos seus trabalhos de forma harmonizada e coerente no âmbito da ENCPE 2020.

O GAM deve elaborar, em cada biénio, um relatório de progresso, tendo em consideração o cumprimento das quotas estabelecidas e os compromissos assumidos por cada entidade abrangida pela ENCPE 2020, apresentando igualmente outra informação considerada pertinente para a avaliação da execução da ENCPE 2020, conclusões e demonstração de eventuais poupanças de recursos ambientais, económicos e orçamentais associadas às compras públicas ecológicas, assim como potenciais alterações ao nível da atitude e comportamento dos fornecedores.

No que respeita à implementação da ENCPE 2020, o respetivo modelo operacional foi definido pelo Despacho n.º 2568/2017, dos Ministros das Finanças, da Saúde, do Ambiente e do Planeamento e das Infraestruturas, publicado em 28 de março de 2017 e com entrada em vigor em 29 de março de 2017, decorridos 9 meses após o início da Estratégia.

¹ Cfr. ponto 6.2.2 do Anexo à RCM n.º 38/2016 e ponto 1 do Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março, dos Ministros das Finanças, da Saúde, do Ambiente e do Planeamento e das Infraestruturas.

² Cfr. alínea a) do ponto 1 do referido Despacho n.º 2568/2017.

³ Cfr. ponto 3 do Despacho n.º 2568/2017.

Segundo aquele despacho, o GAM reúne com uma periodicidade mínima trimestral, o que nem sempre foi observado. No período que mediou entre a entrada em vigor do referido despacho e o final do 1.º semestre de 2019, o GAM reuniu seis vezes em vez das nove previstas. Por outro lado, como o GAM é constituído por quatro entidades, o processo decisório é naturalmente demorado.

As entidades que compõem o GAM não dispõem de financiamento específico para suportar as despesas com a implementação e monitorização da Estratégia, nem de recursos humanos afetos em exclusividade ao exercício destas funções. A APA transmitiu que *“Até à data, as ações e iniciativas da ENCPE 2020 foram realizadas com recurso aos meios próprios das entidades e à cedência de instalações a título gracioso”*. Na auditoria foi invocada a insuficiência dos recursos humanos alocados à implementação da Estratégia pelas entidades que integram o GAM.

Como já se referiu, a operacionalidade da ENCPE 2020 está dependente de trabalhos técnicos de desenvolvimento dos critérios ambientais a aplicar. Para esse efeito, a RCM n.º 38/2016 determinou que o GAM seria apoiado por Grupos de Trabalho (GT)¹, a constituir por categoria de bens e serviços prioritários. Aos GT compete adaptar os critérios ambientais da UE para a respetiva categoria de bens e serviços prioritários da ENCPE 2020, assim como elaborar um manual de apoio para auxiliar as entidades adjudicantes na inclusão de critérios ambientais nas suas aquisições. Cabe-lhes ainda propor a integração de novas categorias na lista de bens e serviços prioritários, tendo em conta as especificidades do mercado nacional.

Os GT são designados pelo GAM, que procede igualmente ao acompanhamento dos seus trabalhos através de um seu representante. Este representante tem por missão assegurar a dinamização de cada grupo e garantir a harmonia dos procedimentos entre os vários grupos. Findo o processo de adaptação dos critérios ambientais da categoria em causa, os GT devem ser extintos.

Os GT são multidisciplinares, integrando, entre outras entidades, associações industriais, entidades reguladoras e compradoras e instituições de ensino/academias.

O modelo descrito, assente em Grupos de Trabalho, um destinado à implementação e monitorização da Estratégia e os outros ao desenvolvimento dos critérios ambientais, resulta de orientações da UE sobre esta matéria. A composição diversificada dos grupos para definição dos critérios ambientais está igualmente em conformidade com as diretrizes da UE no sentido de os planos de ação das compras públicas ecológicas serem apoiados pelas diferentes partes interessadas. Acolhe também a recomendação formulada no âmbito da avaliação da anterior ENCPE² no sentido de se *«envolver os cidadãos, as associações setoriais e a administração pública na definição dos critérios de sustentabilidade a adotar para as categorias de bens e serviços prioritários»*.

A opção pela incorporação em cada um dos GT de um representante do GAM, por forma a dinamizar e assegurar a harmonização de procedimentos entre os vários grupos, criou a necessidade de

¹ Cfr. ponto 6.2.1 do Anexo à RCM n.º 38/2016 e ponto 6 do Despacho n.º 2568/2017.

² Cfr. ponto *“Análise dos resultados e proposta de medidas”* do relatório de monitorização da ENCPE 2008-2010, de maio de 2011.

priorizar a sua criação. Na primeira reunião do GAM, ocorrida em 17 de novembro de 2016, foi decidido que estes grupos seriam criados de forma faseada, sendo escolhidos cinco por ano. Tal não aconteceu, tendo um primeiro conjunto de 6 grupos sido decidido em maio de 2017, e o conjunto subsequente de outros 6 apenas em 22 de novembro de 2018, ou seja, cerca de 18 meses depois. Em junho de 2019, estava ainda a decorrer o processo de identificação das entidades a convidar para este segundo grupo de GT, tendo a sua efetiva criação ocorrido apenas no final de 2019¹.

Foram definidas regras claras para o funcionamento dos GT, através de regulamento aprovado pelo GAM em 28 de janeiro de 2018. Foi também elaborado pelo GAM um modelo de manual de apoio comum para todos os GT, visando auxiliar o seu trabalho e simultaneamente assegurar uma certa harmonia de procedimentos. Este modelo, à semelhança dos criados no âmbito do GPP, prevê a identificação dos principais impactos ambientais e respetiva abordagem das compras públicas ecológicas, dá orientações para o cálculo dos custos do ciclo de vida do bem/serviço e estabelece que os critérios ambientais podem ser critérios essenciais ou complementares, nos termos definidos pelo GPP.

Os primeiros 6 GT constituídos, cada um deles composto por várias entidades (entre 8 e 13 entidades, conforme descrito no Anexo I), abrangeram as seguintes categorias de bens e serviços prioritários:

- ◆ GT1 – Edifícios de escritório;
- ◆ GT2 – Equipamentos elétricos e eletrónicos (EEE) na saúde;
- ◆ GT3 – Iluminação pública e sinalização rodoviária;
- ◆ GT4 – Papel de cópia e impressão;
- ◆ GT5 – Produtos alimentares e serviços de *catering*;
- ◆ GT6 – Transportes.

De acordo com informação prestada pela APA, em representação do GAM, os critérios que presidiram à escolha destes 6 primeiros grupos foram os de «*incluir bens ou serviços que fossem representativos na contratação pública, quer em procedimentos, quer em montantes financeiros associados, que abrangessem o âmbito de todas as entidades do GAM e que permitissem também o envolvimento de outras entidades que adotem a estratégia a título facultativo, nomeadamente autarquias locais, etc.*». De acordo com o relatório anual da contratação pública de 2017, constata-se que aqueles 6 GT recaíram sobre bens e serviços que se encontram na lista dos 10 grupos de bens e serviços com maior número de contratos e maior volume financeiro em 2017 (de entre os contratos publicados no Portal Base até março de 2018).

Entre a aprovação pelo GAM dos 6 primeiros Grupos a constituir, em maio de 2017, e o início do seu funcionamento decorreram mais de 8 meses.

¹ Cfr. informação fornecida pela APA, em contraditório.

Tendo como principal objetivo “proporcionar uma alargada participação das entidades e cidadãos interessados nas Compras públicas ecológicas, previamente à publicação dos manuais de apoio”¹, os critérios ambientais adaptados relativos às referidas 6 primeiras categorias de bens e serviços prioritários foram submetidos a consulta pública².

Com exceção do GT 3 (Iluminação Pública e Sinalização Rodoviária), os outros cinco GT adaptaram os critérios ambientais da UE e elaboraram o manual orientador a submeter a consulta pública em cerca de cinco meses. Face ao referido pelos representantes dos diferentes GT na reunião do GAM de 22 de novembro de 2018, infere-se que não existiram constrangimentos de relevância no seu funcionamento e que, em regra, houve um grande envolvimento das diversas entidades participantes.

Os doze contributos recebidos no âmbito da consulta pública³ foram objeto de apreciação pelos GT e integrados na redação final dos manuais de apoio sempre que se revelou pertinente. No entanto, em dois GT (GT1 – Edifícios e GT3 - Iluminação Pública e Sinalização Rodoviária) o ajustamento dos critérios ambientais e dos respetivos manuais de apoio, na sequência dos comentários recebidos, revelou-se mais moroso. Relativamente ao GT3, ocorreu ainda a revisão dos critérios ambientais da UE em matéria de iluminação pública, em dezembro de 2018, já após o início da consulta pública, pelo que em reunião deste Grupo, em março de 2019, foi concluído “que o Manual colocado em consulta pública não deveria ser publicado e que a melhor metodologia será o GT reiniciar os trabalhos de elaboração de critérios com base na última versão publicada pela União Europeia”⁴. Nesta reunião foi ainda acordado o alargamento do grupo a mais quatro novas entidades⁵.

Em junho de 2019 estavam em fase de constituição GT abrangendo as seguintes categorias de bens e serviços prioritários: têxteis, mobiliário, eletricidade, equipamentos TI para escritório, infraestruturas rodoviárias e sinalização de tráfego, produtos e serviços de limpeza. Em contraditório, a APA veio informar que, no final de 2019, foram criados 6 GT (GT 7, 8, 9, 10, 11 e 12) para as categorias de sistemas sanitários, manutenção do espaço público, conceção, construção e manutenção de estradas, mobiliário, produtos e serviços de limpeza e produtos e serviços têxteis⁶.

Verifica-se, assim, a alguns meses do termo da vigência da ENCPE 2020, que, dos 21 grupos de bens e serviços prioritários a que essa Estratégia se deveria aplicar, 4 grupos viram os critérios definidos

¹ Cfr. memorando da APA, de 7 de março de 2019.

² Através do portal *Participa*. Este processo foi ainda publicitado no site da ENCPE 2020 e nos respetivos sites das entidades do GAM.

³ Que decorreu de 22 de novembro a 28 de dezembro de 2018.

⁴ Cfr. Proposta de Resumo da 9.ª Reunião Grupo de Trabalho 3 – Iluminação pública e sinalização rodoviária, realizada em 29 de março de 2019.

⁵ Instituto de Sistemas e Robótica da Universidade de Coimbra; Associação Empresarial dos Sectores Elétrico, Eletrodoméstico, Fotográfico, Eletrónico; Centro Português de Iluminação; e Associação Nacional de Municípios Portugueses.

⁶ A informação prestada em contraditório indicia que o GT para os equipamentos TI de escritório não se concretizou. Quanto ao GT para a eletricidade, a APA informou que o mesmo foi considerado como não prioritário, por não existir uma revisão recente dos critérios GPP e por a eSPap se encontrar a conduzir o processo de definição de Acordo-Quadro para a eletricidade.

pelos GT, 8 têm GT a trabalhar na definição dos critérios e os restantes não foram sequer objeto da criação de GT¹.

Os critérios seguidos pelo GAM para a constituição dos GT são adequados e coerentes, na medida em que a representatividade dos bens e serviços escolhidos potencia a relevância e impacto da aplicação dos critérios adaptados. Salienta-se, no entanto, que tais critérios de priorização definidos pelo GAM foram expressos em documento escrito a solicitação da equipa de auditoria, não constando das atas das reuniões deste Grupo ou em outra informação por si elaborada.

4.3 A maior parte das ferramentas destinadas a assegurar a adesão à Estratégia e uma correta aplicação dos critérios ambientais pelas entidades adjudicantes estão por implementar: apesar de estar disponível uma página eletrónica, o número de manuais de apoio é reduzido e as ações de informação e formação são praticamente inexistentes.

A ENCOPE 2020 prevê o desenvolvimento de instrumentos de suporte à respetiva implementação, que possam promover o conhecimento dos requisitos e pressupostos preconizados na mesma por parte das entidades que a devem aplicar. Essas ferramentas consistem em manuais de apoio e em ações informativas e formativas (página eletrónica, conferências anuais e ações de formação).

Os manuais de apoio devem permitir às entidades adjudicantes a aplicação correta:

- ◆ De critérios ambientais na qualificação de candidatos e na avaliação de propostas para a contratação pública de bens, serviços e obras públicas;
- ◆ Das estimativas dos custos de externalidades ambientais, tendo em conta os impactos mais relevantes;
- ◆ Do conceito de custo ao longo da vida, tendo em conta as estimativas e os critérios referidos.

Em resultado do processo descrito no ponto 4.2, encontram-se concluídos e divulgados manuais para apenas 4 das 21 categorias de bens e serviços prioritários. Esses 4 manuais foram aprovados em março de 2019 pelo GAM e posteriormente divulgados no site das compras públicas ecológicas². Respeitam às áreas dos equipamentos elétricos e eletrónicos na saúde, papel e cópia de impressão, produtos alimentares e serviços de *catering* e transportes.

Os manuais seguem o modelo pré-definido, incluindo critérios de seleção, especificações técnicas, critérios de adjudicação e cláusulas de execução dos contratos a utilizar nas categorias abrangidas. Contêm exemplos de critérios ambientais essenciais e complementares para estes diferentes domínios, assim como indicação das formas de verificação a adotar pelas entidades adjudicantes.

¹ E.g. equipamentos TI para escritório, iluminação interior, infraestruturas e equipamentos de tratamento, abastecimento e distribuição de água, de recolha e tratamento de águas residuais e resíduos urbanos, painéis interiores, produção combinada de calor e eletricidade e sistemas de aquecimento com circulação de água.

² Vide <https://encpe.apambiente.pt/content/manuais?language=pt-pt>

Referem também os impactos ambientais mais relevantes a considerar para a respetiva categoria e aspetos a considerar no cálculo do custo ao longo da vida do produto.

Ao nível das ferramentas de carácter informativo estabelecidas na ENCPE 2020, assentando na criação na internet de uma área específica para as compras públicas ecológicas, na realização de uma conferência anual para divulgação e difusão de conhecimento em temáticas relacionadas com as compras públicas ecológicas e para comunicação de resultados relativos ao acompanhamento dos objetivos e metas prosseguidos no decurso de cada ano, bem como na realização de ações de formação junto das entidades abrangidas pela Estratégia e demais partes interessadas, constatou-se o seguinte:

- ◆ A área específica para a ENCPE 2020 foi criada no portal da APA, tendo ficado disponível em fevereiro de 2018¹. Contém informação relevante para aplicação da Estratégia, incluindo um espaço com perguntas frequentes, elaborado pelo GAM e atualizado à medida que são recebidas novas questões;
- ◆ No que se refere à conferência com periodicidade anual, apenas foi realizada uma² com o objetivo de apresentar a Estratégia às entidades que integram os 6 primeiros GT, o que não cumpriu os objetivos definidos na ENCPE;
- ◆ Relativamente a formação, não tinham sido realizadas quaisquer ações junto das entidades abrangidas pela ENCPE 2020, nem havia ações calendarizadas. A abordagem a seguir em termos de modalidades de formação, público alvo e programas estava igualmente por definir. Segundo o transmitido pela APA, é pretensão do GAM proceder à realização de ações de formação à medida que os manuais de apoio dos critérios ambientais sejam divulgados.

Considera-se que poderia ter sido equacionada a realização de ações de sensibilização das entidades públicas para a problemática das compras públicas ecológicas, mesmo sem a aprovação dos manuais de adaptação dos critérios ambientais, dando a conhecer o seu conceito, os potenciais contributos para uma melhor eficiência na utilização dos recursos e exemplos concretos de critérios possíveis. Alertadas para esta temática, as entidades adjudicantes poderiam ficar mais sensibilizadas e habilitadas ao acolhimento dos critérios ambientais à medida que eles viessem a ser desenvolvidos e divulgados. De facto, como se referirá mais à frente, os principais motivos alegados pelas entidades inquiridas no âmbito da auditoria para a não utilização ou para a reduzida aplicação de critérios ambientais nos procedimentos de contratação foram o conhecimento vago ou mesmo o desconhecimento dos benefícios das compras públicas ecológicas e a inexistência de recursos humanos com as competências necessárias para aplicação de critérios ambientais.

Acresce que, apesar de estarem aprovados 4 manuais de apoio, não estavam desenhadas ou previstas quaisquer ações formativas.

No exercício do contraditório, a Agência Portuguesa do Ambiente refere que estão previstas várias ações de sensibilização e de disponibilização de informação durante os próximos trimestres de 2020.

¹ Vide <https://encpe.apambiente.pt/>

² Em 2 de fevereiro de 2018.

4.4 Execução da ENCPE: os critérios ambientais não foram ainda definidos e adaptados à realidade nacional para a maior parte das categorias de bens e serviços prioritários. A definição e adaptação está concluída e divulgada apenas para 4 das 21 categorias e perspectiva-se que no final de 2020 não abranja mais do que 12 categorias, o que condiciona uma boa execução da ENCPE e deixa de fora áreas importantes da contratação pública.

Como já referido, a implementação da ENCPE 2020 e dos seus objetivos consubstancia-se na efetiva aplicação de critérios ambientais nos procedimentos de contratação pública no quadro das especificações técnicas, dos requisitos de seleção e habilitação de fornecedores, dos fatores e subfatores de avaliação da proposta economicamente mais vantajosa, da consideração dos produtos de menor impacto ambiental como determinantes enquanto critério de desempate e das cláusulas de execução do contrato.

Ainda que as entidades adjudicantes tenham a possibilidade de os aplicar sem a precedência de quaisquer orientações, a ENCPE 2020 preconiza que os critérios ambientais a adotar pelas entidades adjudicantes no âmbito de procedimentos de aquisição não efetuados ao abrigo de AQ tenham por base os critérios propostos pela Comissão Europeia, adaptados à realidade nacional. A definição de critérios ambientais, por categoria de produto e serviço prioritário, deve ainda ser efetuada recorrendo à melhor informação disponível e a uma análise sustentada do mercado, tendo em consideração o potencial impacto ambiental do produto ou serviço em causa e o respetivo ciclo de vida, bem como o seu impacto orçamental.

Esta definição e adaptação dos critérios ambientais da UE ao mercado nacional é qualificada como um aspeto fulcral para a prossecução dos objetivos da ENCPE 2020, referindo-se mesmo que a lista de bens e serviços prioritários é aplicada *à medida* que as especificações técnicas forem disponibilizadas¹ e que as entidades adjudicantes devem adotar os critérios ambientais *entretanto definidos*². Daí resulta que a aplicação dos critérios só é expectável nas categorias em que a definição e adaptação tenham sido efetuadas.

O trabalho em causa é realizado por grupos de trabalho multidisciplinares específicos, já acima referidos, a constituir para o efeito, consoante o bem ou serviço prioritário. Os critérios ambientais assim definidos e adaptados são submetidos a consulta pública de forma a assegurar a transparência do processo e a respetiva exequibilidade³. Findo o processo, tais critérios são expressos nos já referidos manuais de apoio, a divulgar publicamente.

Ora, pelas razões elencadas no ponto 4.2, a definição e adaptação dos critérios ambientais da UE ao mercado nacional foi concluída e divulgada apenas para 4 das 21 categorias de bens e serviços

¹ Cfr. ponto 4.1 da RCM n.º 38/2016.

² Cfr. ponto 7 da RCM n.º 38/2016.

³ Cfr. deliberação do GAM em reunião de 17 de novembro de 2016.

prioritários. A apenas alguns meses do termo do período da ENCPE 2020, a implementação desta Estratégia deve considerar-se, assim, numa fase ainda embrionária.

Face ao tempo que resta para o fim do período de vigência da Estratégia, perspectiva-se que nessa data não haja mais do que 12 (em 21) categorias de bens e serviços prioritários com critérios adaptados¹, o que compromete uma boa realização dos seus objetivos.

Foi confirmado em contraditório² que os trabalhos de preparação dos manuais em curso deverão terminar até final do 1.º semestre do corrente ano, sendo expetável que o processo de consulta pública e respetiva publicação ocorram durante o 2.º semestre de 2020. Esta situação significa que o grau de adaptação previsível é tardio, já não permitindo a aplicação dos correspondentes critérios durante o período de vigência da Estratégia.

Uma vez que a definição das metas a concretizar se reporta aos procedimentos pré-contratuais públicos de aquisição de bens e serviços «*contemplados na ENCPE 2020*» e que a lista de bens e serviços prioritários que a delimita só se aplica «*à medida*» da disponibilização dos critérios definidos e adaptados, poderá conseguir fazer-se uma contabilização favorável do grau de execução da Estratégia. No entanto, nesse contexto, a efetiva execução deixará de fora áreas importantes da contratação pública, permitindo antever um nível modesto de aplicação de critérios ambientais no conjunto dos mercados públicos.

¹ Tendo em conta que está a ser ultimada a adaptação dos critérios ambientais dos GT1 – Edifícios e GT3 - Iluminação Pública e Sinalização Rodoviária e que estão a decorrer os trabalhos de mais 6 GT.

² Pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática e pela APA.

A EFICÁCIA DA ENCOPE 2020

4.5 O acompanhamento e monitorização da execução e dos resultados da ENCOPE 2020 não são assegurados nos termos previstos. As entidades não fornecem a informação anual prevista, o GAM, coordenado pela APA, não exige essa informação, não apura dados para a medição dos indicadores, não apresenta relatórios de progresso e não divulga dados sobre os resultados. Também não foi definida a forma de medição dos impactos financeiros, económicos e ambientais.

Como já foi referido, o acompanhamento e a monitorização da execução e dos resultados da ENCOPE 2020 cabe ao Grupo de Trabalho de Acompanhamento e Monitorização (GAM)¹, coordenado pela APA².

Para o efeito, o GAM deve recolher a informação disponível de suporte à implementação e ao cumprimento dos objetivos da Estratégia.

Nesse sentido, cada entidade abrangida pela Estratégia deve disponibilizar no seu sítio na *Internet* e enviar à APA, enquanto coordenadora do GAM, no prazo de 30 dias após o fim de cada ano económico, uma declaração de compromisso de acordo com o modelo previsto na RCM n.º 38/2016³, onde indica as metas que se compromete a atingir no ano seguinte⁴. Deve ainda divulgar e enviar à APA, até 90 dias após o termo do ano económico, os objetivos e metas efetivamente alcançados nesse ano. O GAM procedeu a ajustamentos ao modelo de declaração anexo à citada RCM, no sentido de a referida declaração passar a incluir informação sobre se, por cada umas das categorias de bens ou serviços prioritários, os procedimentos foram desenvolvidos ao abrigo de AQ, se o procedimento foi efetuado por um agrupamento de entidades adjudicantes e se se tratou de um procedimento centralizado ou de contratação direta pela entidade.

Este procedimento de recolha de informação não está em funcionamento. Apesar de o GAM não ter ainda operacionalizado a funcionalidade destinada à submissão das declarações de compromisso no *síte* das CPE, as entidades deviam enviá-las à APA em suporte digital, conforme previsto no Despacho n.º 2568/2017. No entanto, até junho de 2019, não haviam ainda sido remetidas quaisquer declarações de compromisso à APA, não tendo esta entidade desencadeado procedimentos com vista à sua obtenção.

¹ Como já referido, o GAM é composto pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA), pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap), pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) e pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC).

² Cfr. RCM n.º 38/2016 e Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março, dos Ministros das Finanças, da Saúde, do Ambiente e do Planeamento e das Infraestruturas.

³ Cfr. Parte B do anexo à RCM.

⁴ Cfr. ponto 7 da RCM n.º 38/2016, conjugado com a alínea b) do ponto 11 do Despacho n.º 2568/2017.

No âmbito do contraditório, a Agência Portuguesa do Ambiente, confirma o relatado e refere que a *“situação será objeto de alteração no âmbito da revisão da ENCPE 2020, cujo processo deverá iniciar-se até ao final de 2020”*.

As entidades abrangidas pela ENCPE devem também reportar através do Portal Base os dados dos procedimentos pré-contratuais que contenham critérios ecológicos, bem como os contratos que tenham resultado de propostas valorizadas pela adoção de critérios ambientais¹. A informação constante do Portal Base nesta matéria será abordada no ponto seguinte.

Cabe ao GAM elaborar relatórios anuais e relatórios de progresso (neste caso, em cada biénio), nos termos da RCM n.º 38/2016 e do Despacho n.º 2568/2017. O relatório de progresso deve ter em consideração o cumprimento das quotas estabelecidas e os compromissos assumidos por cada entidade abrangida pela ENCPE 2020, apresentando igualmente outra informação considerada pertinente para a avaliação da execução da ENCPE 2020, conclusões e demonstração de eventuais poupanças de recursos ambientais, económicos e orçamentais associadas às compras públicas ecológicas, assim como potenciais alterações ao nível da atitude e comportamento dos fornecedores.

Estes relatórios não foram elaborados: nem o relatório anual de 2017 nem o relatório de progresso do biénio 2017-2018, que deveriam ter sido elaborados até ao final do 1º semestre de 2018 e de 2019, respetivamente. De resto, também não foi definida a forma de medição dos impactos financeiros, económicos e ambientais, estes últimos identificados para cada categoria de bem/serviço da Estratégia, e o respetivo método de recolha e análise de dados.

Para avaliar a evolução e grau de implementação da ENCPE 2020, foram fixados na Estratégia dois objetivos e respetivas metas para as aquisições de bens e serviços prioritários realizadas pelas entidades que fazem parte do SNCP, vinculadas e voluntárias, tendo em conta a experiência adquirida e os resultados obtidos com a implementação da anterior Estratégia. Como já atrás se assinalou, não foram fixados objetivos e metas para as aquisições por entidades não integrantes do SNCP nem para os projetos de execução de obras públicas.

Relativamente aos dois objetivos fixados, um consiste no número de procedimentos pré-contratuais de bens e serviços prioritários da ENCPE 2020 que incluem critérios ambientais, face ao total de procedimentos (objetivo 1), enquanto o outro respeita ao montante financeiro associado àquele tipo de procedimentos pré-contratuais face ao valor total (objetivo 2). Para a avaliação destes objetivos foram definidos os seguintes indicadores de medida:

- a) **Indicador 1** - Número de procedimentos pré-contratuais com critérios ambientais*100 /Número total de procedimentos pré-contratuais;
- b) **Indicador 2** - Montante financeiro associado a procedimentos pré-contratuais com critérios ambientais * 100/Montante financeiro total dos procedimentos pré-contratuais.

As respetivas metas para os biénios 2017-2018 e 2019-2020, consoante se trate da administração direta e indireta do Estado ou do setor empresarial do Estado, constam do quadro seguinte:

¹ Cfr. alínea a) do ponto 11 do Despacho n.º 2568/2017.

Quadro 1 – Objetivos e metas nacionais para as aquisições ecológicas

Objetivo	Entidade	Metas (%)	
		2017-2018	2019-2020
Obj. 1	Administração direta e indireta	55	60
	Setor empresarial do Estado	35	40
Obj.2	Administração direta e indireta	55	60
	Setor empresarial do Estado	35	40

Fonte: RCM n.º 38/2016

Para avaliar a evolução e concretização da Estratégia, o GAM deverá ainda utilizar os indicadores abaixo referidos, para os quais não foram fixadas metas:

- c) **Indicador 3** - Número de contratos adjudicados que incluam critérios ambientais*100 /Número total de contratos;
- d) **Indicador 4** - Preço contratual dos contratos celebrados que incluam critérios ambientais *100/Preço contratual da totalidade dos contratos celebrados.

Até à data, o GAM não divulgou quaisquer resultados para estes indicadores, nem outros aspetos relacionados com a monitorização e acompanhamento da ENCPE 2020. A única informação que consta do *site* das CPE refere-se a dados extraídos do Portal Base em 2017¹.

Sobre esta matéria, o Ministro do Ambiente e da Ação Climática e a Agência Portuguesa do Ambiente, no exercício do contraditório, referem estarem em curso diligências no sentido de melhorar a recolha de informação referente a 2018 e 2019, designadamente no Portal Base, e o seu tratamento para a produção dos indicadores de monitorização constantes na Estratégia.

4.6 A informação constante do Portal Base não é suficiente nem fiável para monitorizar a execução da ENCPE 2020 e apurar os respetivos resultados.

As entidades adjudicantes devem reportar no Portal Base², através de formulário criado para o efeito, todos os procedimentos pré-contratuais que contenham critérios ambientais. O formulário identifica o tipo de entidade, a categoria dos bens, serviços ou obras a que respeita o contrato, a indicação sobre se foram aplicados critérios ambientais, a especificação sobre a fase em que eles foram aplicados (especificações técnicas, requisitos de seleção e habilitação de fornecedores ou fator da avaliação das propostas) e alguma informação complementar sobre os critérios concretos usados.

As entidades reportam ainda, através dos relatórios de contratação ou formação de contratos, se os contratos celebrados resultaram de propostas avaliadas com base em critérios ecológicos.

¹ Vide https://encpe.apambiente.pt/sites/default/files/documentos/2_ENCPE2020_IMPIC.pdf

² Vide <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>

A utilização do Portal Base na recolha destes elementos “*assenta no princípio da eficiência e desburocratização administrativa*”, pretendendo-se que, no futuro, os dados possam também ser recolhidos através das fichas de dados a transmitir pelas plataformas eletrónicas de contratação pública ou através dos dados recolhidos no anúncio publicado no *Diário da República*¹.

A informação em causa deveria permitir calcular os indicadores de avaliação da execução da ENCPE 2020. Recorde-se que esses indicadores deveriam medir:

- ◆ A percentagem de procedimentos pré-contratuais em que foram considerados critérios ambientais no número total de procedimentos;
- ◆ A percentagem do montante financeiro associado a procedimentos pré-contratuais em que foram considerados critérios ambientais no montante financeiro global;
- ◆ A percentagem de contratos adjudicados que incluam critérios ambientais no total de contratos;
- ◆ A percentagem do preço contratual de contratos celebrados que incluam critérios ambientais no total do preço contratual dos contratos celebrados.

Sem prejuízo da utilidade da informação recolhida no Portal, concluiu-se que ela não é completa nem fiável para permitir identificar, com segurança, qual o grau em que os procedimentos e contratos públicos utilizam critérios ambientais. As limitações decorrem de informação não registada, atrasos nos registos e incorreções nos dados, como a seguir se enuncia:

- a) O reporte no Portal Base dos procedimentos pré-contratuais com critérios ambientais iniciou-se apenas em 2018, não havendo, assim, dados disponíveis para o cálculo dos indicadores 1 e 2 relativos ao ano de 2017;
- b) Os indicadores 3 e 4 medem a utilização de critérios ambientais em contratos celebrados, quer em número de contratos quer em montantes financeiros. No entanto, não há garantia de que todos os contratos públicos sejam registados no Portal Base. Pode sempre entender-se que a informação obtida representa o que se sabe, podendo a realidade superar o que se conhece. No entanto, a diferença pode ser significativa e a imagem obtida pode ser enganadora:
 - O último relatório anual sobre contratação pública em Portugal, relativo ao ano de 2017, admite que o valor dos contratos públicos reportados no Portal Base “*poderá estar aquém do valor real dos contratos públicos, atendendo à relativa pouca expressão que tem face ao Produto Interno Bruto - 3,4%, quando a estimativa da Comissão Europeia para 2015 foi de 9,9%*”. Idêntica situação ocorreu em 2015 e 2016, com o peso do valor dos contratos públicos em relação ao PIB a cifrar-se, respetivamente, em 2,6% e 2,7%, bastante aquém do estimado pela CE².
 - O mesmo relatório aponta como fundamento para essa diferença:

¹ Cfr. ponto 6.2.2 da ENCPE 2020;

² Cfr. pontos 3.1.2 e 11 do Relatório sobre Contratação Pública em Portugal em 2017, elaborado pelo IMPIC.

“Para além de entidades que possam não ter procedido ao registo dos seus contratos por desconhecimento, ou por outras razões, existem outros contratos que, atenta a natureza e o enquadramento jurídico, poderão não ter sido integralmente reportados ao portal BASE, designadamente: a) Os contratos cujo preço contratual seja inferior a 5 000 euros; b) Os contratos de aquisição de serviços de água e energia elétrica; c) Os contratos das entidades inseridas nos sectores especiais (água, energia, transportes e serviços postais) abaixo dos limiares comunitários; d) Os contratos excluídos nos termos do artigo 4.º do CCP; e) Os contratos resultantes de procedimentos não sujeitos à parte II do CCP, nos termos do respetivo artigo 5.º (ex: contratação “in house”).”

- O relatório n.º 2016/2071, da Inspeção-Geral de Finanças, sobre uma auditoria aos ajustes diretos realizados por entidades da administração central do Estado, abrangendo o triénio 2013/2015, aponta para o não reporte de uma grande parte dos ajustes diretos no Portal Base, salientando que “No triénio 2013/2015, a despesa na Administração Central com aquisição de bens e serviços, incluindo de capital, revelou uma tendência de crescimento, ascendendo a 15,9 mil milhões de euros em 2015. Observa-se que em média apenas 15% deste valor se encontra registado no Portal Base”.

- c) Os dados reportados no Portal Base relativos a anos findos sofrem constantes alterações, por ser possível a publicação de contratos públicos celebrados em anos anteriores, muito para além do prazo estabelecido¹. Não há, assim, nunca a certeza de que os procedimentos e contratos reportados no Portal Base correspondam aos efetivamente realizados num determinado período.

Da análise efetuada à publicação de contratos celebrados em 2016 e 2017, constatou-se que em outubro de 2019 o número e valor dos contratos públicos de 2017 publicados neste Portal aumentaram 18,2% e 18,9%, respetivamente, em relação ao reportado no final do ano da sua celebração. Por sua vez, o número e valor dos contratos de 2018 publicados no Portal aumentou 20,4% e 19,3% entre 31 de dezembro de 2018 e 14 de outubro de 2019, respetivamente. O quadro infra ilustra o exposto:

Quadro 2 – Publicação no Portal Base dos Contratos Públicos celebrados no biénio 2017-2018

Data de Publicação no Portal Base	Contratos 2017 (*)		Contratos de 2018 (*)	
	N.º	Valor	N.º	Valor
No ano de celebração do contrato	107 640	5 672 823 356,00	101 252	5 956 057 607,00
Publicados até 31 de dezembro 2018	125 550	6 645 547 652,00		
Publicados até março 2019	126 206	6 677 434 749,00	113 162	6 601 768 310,00
Publicados até outubro de 2019 (14/10)	127 259	6 741 414 518,38	121 868	7 107 254 351,20

(*) Não inclui os contratos formados a partir de ajustes diretos simplificados.

Fonte: Portal Base.

¹ Cfr. alínea j) do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, o relatório de formação do contrato deve ser reportado no Portal Base até 20 dias úteis após a celebração do contrato.

Os atrasos observados ocorreram essencialmente nos contratos formados através dos procedimentos de Ajuste Direto (74%) e de Consulta Prévia (10%), os quais são publicitados no Portal Base somente aquando da publicação pelas entidades adjudicantes do relatório de formação do contrato (não beneficiando de comunicações automáticas com outras plataformas, que ocorrem noutras tipologias de procedimentos¹).

Tendo em conta que os principais procedimentos utilizados no triénio 2016-2018 foram o Ajuste Direto e a Consulta Prévia, os atrasos no seu reporte têm impacto significativo ao nível dos dados estatísticos.

- d) A avaliação do cumprimento dos objetivos da ENCPÉ 2020 assenta em metas definidas de forma diferenciada consoante as entidades abrangidas integrem ou não o SNCP e, se integram, consoante o setor em que se insiram. Ora, o IMPIC transmitiu que desconhecia as entidades que integram o SNCP, pelo que não dispunha da informação necessária ao cálculo dos indicadores;
- e) Os dados constantes do Portal Base apresentam incorreções significativas, no que se refere à aplicação de critérios ambientais. O GAM não definiu qualquer controlo para validação dos dados registados neste portal relativamente às compras públicas ecológicas. No quadro da presente auditoria, foi selecionada uma amostra de 96 processos de aquisição, representando 4,9% do total dos procedimentos com critérios ambientais registados no portal em 2018. Entre outros aspetos, foi verificada a qualidade dos registos. A amostra abrangeu 69 entidades, das quais 31 integram a administração local². Tendo sido comparados os registos no Portal Base com as peças dos procedimentos que precederam os contratos, foram encontradas incorreções em 58% dos casos.
- Observou-se que em 45 procedimentos (46,9% do total de procedimentos analisados) não foram aplicados critérios ambientais, ao contrário do registado. Em 43 procedimentos não havia qualquer referência desse tipo e em 2 havia uma referência ao princípio consagrado no artigo 1.º-A do CCP³.
 - Em 51 casos confirmou-se a aplicação de critérios ambientais, mas em 11 desses registos (21,6%) observaram-se incorreções. As deficiências de registo prenderam-se com a incorreta classificação da aquisição como fazendo ou não parte das categorias de bens e serviços prioritários da ENCPÉ 2020⁴ e com a indevida classificação da fase em que os critérios ambientais foram aplicados⁵.

¹ Noutras tipologias de procedimentos, as plataformas eletrónicas de contratação pública comunicam automaticamente com o Portal Base e o sistema de informação da *Imprensa Nacional Casa da Moeda* usado pelas entidades adjudicantes para publicação de anúncios no *Diário da República* e no *Jornal Oficial da UE*. Esta integração de sistemas assegura o reporte de procedimentos e possibilita escrutinar contratos públicos não publicados.

² 18 municípios, 8 freguesias e 5 empresas municipais.

³ Artigo 1.º A do CCP: “*As entidades adjudicantes devem assegurar, na formação e na execução dos contratos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional*”

⁴ ID dos Procedimentos: 3326568, 3617437, 3335539, 3715250, 3514740 e 3665354.

⁵ Em quatro procedimentos os critérios ambientais estavam relacionados com requisitos dos fornecedores e foram reportados como respeitando às especificações técnicas. Em um procedimento o reporte aponta para a existência do critério ambiental nos requisitos dos fornecedores quando fazia parte dos critérios de adjudicação.

Acresce que, no âmbito da auditoria foi aplicado um questionário a 632 entidades. Das 115 entidades que, na resposta a esse questionário, referiram ter aplicado critérios ambientais nos procedimentos de aquisição, 35 (30,4%) afirmaram não os ter reportado no Portal Base por se tratar de procedimentos de baixo valor e/ou ao abrigo dos AQ.

O exposto evidencia que os dados reportados no Portal Base não são fiáveis, completos ou representativos, em termos de permitir uma avaliação rigorosa sobre o cumprimento dos objetivos da ENCPE 2020.

O IMPIC, na sua resposta, confirma que *“nem “toda” a informação da contratação pública consta do Portal BASE (...), adiantando que relativamente a 2018 “apenas “36,2% dos procedimentos tramitaram através de plataforma eletrónica”. Assim, “quando os procedimentos tramitam por outros meios eletrónicos, a comunicação ao Portal BASE é feita por iniciativa da entidade adjudicante (...), não detendo o IMPIC qualquer poder para interferir nessa publicação”.*

Reconhece-se a incapacidade de o IMPIC instituir mecanismos que visem a publicação tempestiva dos contratos públicos no Portal Base por parte das entidades adjudicantes, *“enquanto o enquadramento legal aplicável à contratação pública permitir que os procedimentos tramitem fora das plataformas eletrónicas”,* conforme referido pela entidade.

No que respeita à implementação de controlos de qualidade sobre os dados reportados no Portal Base pelas entidades adjudicantes relativos aos procedimentos pré-contratuais e aos contratos públicos com critérios ambientais, o IMPIC informou:

“(...) o IMPIC alterou a metodologia de preenchimento do relatório de formação do contrato, no sentido de não poder ser preenchido pela entidade adjudicante o campo de critérios ambientais sempre que a aquisição seja feita através de uma “call off” ao abrigo de um acordo quadro que já incorpore critérios ambientais, uma vez que, nestes casos, o referido relatório, por defeito, fica com esse campo preenchido. (...)

A introdução de novos campos para recolha de informação relativa a critérios ambientais (...) carecerá necessariamente na alteração da portaria referente ao bloco de dados a publicar no Portal BASE, podendo, no entanto, esta questão ser perfeitamente equacionável”.

Também a APA, na sua resposta refere que *“no que respeita aos dados reportados no Portal Base está já identificada com o IMPIC, entidade responsável pela gestão do mesmo a necessidade de introdução de melhorias no formato de recolha de dados por aplicação da portaria n.º 57/2018, que facilitará a análise dos procedimentos pré-contratuais e dos contratos públicos com critérios ambientais, já que o Portal Base é uma plataforma integradora que reúne toda a informação das plataformas eletrónicas licenciadas para aquisições públicas”.*

Releva-se o facto de o IMPIC considerar equacionável a alteração da referida portaria, com vista a melhorar a qualidade dos dados publicados relativos aos procedimentos pré-contratuais e aos contratos públicos com critérios ambientais.

4.7 Os dados reportados no Portal Base bem como as respostas ao questionário realizado junto das entidades adjudicantes apontam para uma globalmente reduzida aplicação de critérios ambientais nas aquisições públicas realizadas em Portugal. Os critérios ambientais são mais aplicados nas aquisições das entidades da Administração Central, nas compras ao abrigo de Acordos-Quadro e respeitam em especial a bens ou serviços de limpeza, eletricidade, papel e iluminação.

Os objetivos e resultados da ENCPE 2020 são aferidos pela percentagem de procedimentos, contratos e montantes financeiros em que são aplicados critérios ambientais.

Já referimos que não foram medidos nem apresentados resultados sobre a execução da Estratégia e que a única fonte de informação disponível (o Portal Base) não produz dados suficientemente fidedignos para fundamentar uma avaliação rigorosa da mesma.

Compulsando, ainda assim, esses dados, constata-se dos registos feitos que:

- ◆ Em 15 de maio de 2019, e relativamente ao ano de 2018, havia sido reportado no Portal Base um total de 1.964 procedimentos pré-contratuais com critérios ambientais por 452 entidades adjudicantes, a que corresponderam 2.153 contratos. O objeto de 732 procedimentos¹ enquadra-se em categorias de bens e serviços prioritários da ENCPE 2020.
- ◆ A percentagem dos contratos celebrados em 2018 com critérios ambientais ou decorrentes de procedimentos pré-contratuais com critérios desta natureza face ao total de contratos de 2018 publicados no Portal Base até àquela data² cifrava-se em 1,9%.

Com todas as reservas que os dados merecem, e sabendo que a avaliação dos resultados da Estratégia face aos objetivos definidos exigiria uma análise segmentada por categoria de bens e serviços e por tipos de entidades, é, ainda assim, possível perceber que:

- ◆ São aplicados critérios ambientais em muitos procedimentos de aquisição não abrangidos pela ENCPE; mas que, mesmo apesar disso,
- ◆ A tendência é a de os critérios ambientais serem aplicados numa reduzida percentagem dos procedimentos de contratação pública.

Conforme já referido, tendo por principais objetivos auscultar as entidades adjudicantes sobre as compras públicas ecológicas e os principais constrangimentos sentidos na sua concretização, foi elaborado um questionário sobre os procedimentos com critérios ambientais desenvolvidos no biénio 2017-2018, endereçado por este Tribunal a 632 entidades.

¹ Setenta destes procedimentos incluem também bens/serviços que estão fora da ENCPE 2020.

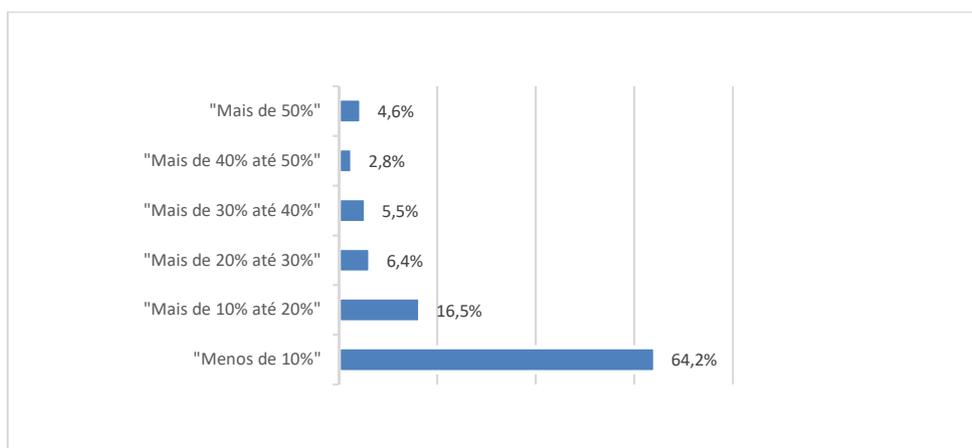
² 116 338 contratos.

Das 632 entidades convidadas, responderam ao inquérito apenas 240. Destas, não foram consideradas as respostas de 23, por apresentarem incoerências¹. A análise incidiu assim sobre 217 respostas, das quais 95 da administração central, 100 da administração local e 22 do setor empresarial do Estado.

A aplicação de critérios ambientais foi assumida por apenas 115 das 217 entidades consideradas (53% da população).

O gráfico seguinte evidencia o grau em que essas entidades aplicaram critérios ambientais no conjunto dos procedimentos que conduziram. Dele se constata que 64,2% das entidades que aplicaram critérios ambientais indicaram que o peso dos procedimentos em que o fizeram não ultrapassou os 10% face ao total dos procedimentos de contratação pública por si realizados no biénio 2017-2018.

Gráfico 1 – Proporção dos procedimentos com critérios ambientais face ao total dos procedimentos



Fonte: Questionário preenchido pelas entidades

Tal como resultou dos dados extraídos do Portal Base, as respostas a este questionário apontam para um grau reduzido de aplicação de critérios ambientais na contratação pública.

O nível de aplicação de critérios ambientais, segundo as respostas ao questionário, varia consoante a tipologia da entidade. Assim, na administração central os critérios ambientais foram aplicados por 73,7% das entidades, enquanto que no setor empresarial do Estado esta relação foi de 50% e na administração local ficou-se pelos 34%.

A participação das entidades em sistemas de compras agregadas ou serviços partilhados influenciou de modo relevante a aplicação de critérios ambientais. Com efeito, das 115 entidades que assumiram

¹ Por exemplo todas as entidades que responderam não aplicável à questão sobre “se foram aplicados requisitos ou critérios ambientais nos procedimentos de aquisição realizados”, e em algumas das perguntas subsequentes responderam como se tivessem aplicado esses critérios, não permitindo desta forma concluir sobre o sentido da resposta.

ter aplicado critérios ambientais, 78 (67,8%) referiram estar integradas naquele tipo de sistemas de compras públicas. Esta relação atinge 90,9% no setor empresarial do Estado, 78,6% na administração central e 38,2% na administração local.

Quando os procedimentos são desencadeados ao abrigo de AQ, as entidades adjudicantes não são responsáveis por escolher aplicar ou não critérios ambientais. Nesses casos, devem considerar os critérios ambientais incluídos nesses Acordos.

A eSPap e a SPMS, nos AQ celebrados na qualidade de entidades gestoras do SNCP e de central de compras para o sector específico da saúde¹, respetivamente, têm vindo a incluir critérios ambientais que constam dos critérios de qualificação dos concorrentes e/ou dos critérios de adjudicação e/ou das especificações técnicas, incluindo, por vezes, requisitos legais de natureza ambiental (p. ex. gestão de resíduos, gestão de embalagens, etc.).

Segundo aquelas entidades, em junho de 2019 existiam 17 AQ em vigor com critérios ambientais, num universo de 43 AQ vigentes². Critérios ambientais foram, assim, aplicados em 39,5% dos AQ então em vigor. Os referidos 7 AQ da eSPap e os 10 da SPMS abrangem 10 das 21 categorias da ENCPE 2020. É de salientar, no entanto, que alguns destes AQ abrangem bens e serviços que não se enquadram em categorias da Estratégia, como é o caso dos respeitantes à Manutenção dos Sistemas de Elevação, Manutenção de Sistemas AVAC e Televisores, o que evidencia a aplicação de critérios ecológicos mesmo quando a ENCPE não o prevê.

No exercício do contraditório, o Ministro das Finanças e a eSPap congratulam-se com o facto de ter sido reconhecido como *“fator diferenciador e impulsionador para a aplicação da estratégia, a existência dos Acordos Quadro com critérios ambientais, sejam estes no âmbito dos 21 produtos prioritários definidos na ENCPE 2020, seja em outros não abrangidos e que mesmo assim estão contemplados noutros AQ”* e referem que *“a eSPap I.P. irá continuar a introduzir critérios ambientais na formulação dos seus Acordos Quadros cientes da relevância dos mesmos no contexto da compra pública ecológica e da economia circular”*.

A eSPap, na sua resposta, refere ainda, para além de outras iniciativas, a disponibilização de *“um Manual de AQ com Critérios Ambientais, no seu sitio da Internet”*.

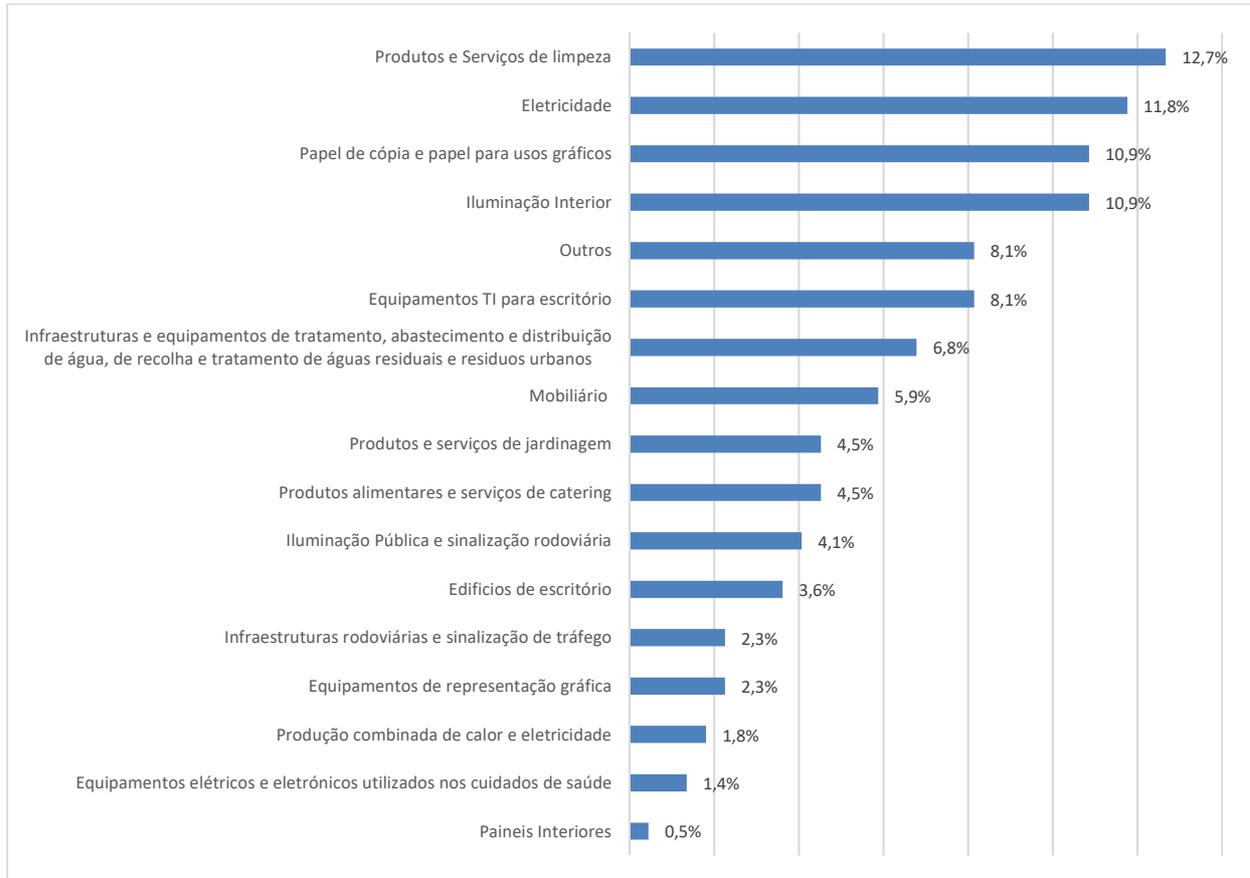
Tomando como base as respostas ao questionário aplicado pelo Tribunal nesta auditoria (que incidiu sobre uma amostra de entidades e não sobre todo o universo), os critérios ambientais usados tiveram como alvo, maioritariamente, as seguintes categorias de bens e serviços da ENCPE 2020: “Produtos e serviços de limpeza” (12,7%); “Eletricidade” (11,8%), “Iluminação interior” (10,9%) e “Papel de cópia e papel para usos gráficos” (10,9%). As categorias com menos aplicações foram

¹ Nos termos do n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 19/2010, de 22 de março, com a redação dada pelo Decreto-lei n.º 108/2011, de 17 de novembro, a SPMS é a central de compras para o setor específico da saúde, sendo-lhe aplicável em matéria de estrutura e funcionamento, o disposto no Decreto-lei n.º 200/2008, de 9 de outubro, o qual estabelece o regime jurídico para a constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras, nos termos do n.º 3 do artigo 260.º do CCP.

² Considerando os 32 Acordos Quadro de Bens e Serviços Transversais da SPMS (cfr. Sistemas de Aquisição Dinâmicos - SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, dezembro de 2019) e os 11 Acordos Quadro da eSPap (cfr. <https://www.espap.gov.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx#maintab10>).

“Equipamentos elétricos e eletrónicos usados nos cuidados de saúde”, “Infraestruturas rodoviárias e sinalização de tráfego”; “Painéis interiores” e “Produção combinada de calor e eletricidade”, com uma expressão inferior a 2,5%, o que se pode visualizar no seguinte gráfico.

Gráfico 2 – Compras públicas ecológicas nas categorias de bens e serviços da ENCPE 2020



Fonte: Questionário preenchido pelas entidades

Considerando que as emissões provenientes dos transportes rodoviários constituem uma das mais importantes fontes de poluição em Portugal, regista-se a chamada de atenção feita pelo Ministro das Finanças e pela eSPap, em contraditório, para a importância de os AQ relativos à aquisição e aluguer operacional de veículos integrarem critérios relativos à componente de motorização elétrica e ao nível de emissões de poluentes, a fim de acautelar um melhor desempenho ambiental por parte da frota do Estado, tendo em vista a sua descarbonização até 2030. É referido que foram adquiridos, em 2019, 196 veículos 100% elétricos a afetar a diversas entidades públicas.

4.8 Os critérios ambientais utilizados incidem sobretudo sobre especificações técnicas e condições de execução dos contratos, traduzindo, em grande parte dos casos, requisitos mínimos de desempenho ambiental, obrigações legais e/ou cumprimento de normas europeias e certificações.

Como já foi referido anteriormente, os critérios ambientais podem ser considerados nos critérios de seleção dos fornecedores, nas especificações técnicas, nos fatores do critério de adjudicação e nas cláusulas contratuais.

De acordo com as respostas ao questionário, os critérios ambientais utilizados pelas entidades que o assinalaram foram maioritariamente aplicados nas especificações técnicas e em cláusulas do contrato (85,4%)¹.

A análise da amostra de procedimentos de contratação pública com critérios ambientais aponta no mesmo sentido. Nos 96 procedimentos verificados, os critérios ambientais constam essencialmente das especificações técnicas e de cláusulas de execução do contrato. Em menor número surgem na seleção dos fornecedores (4 procedimentos) e nos critérios de adjudicação (4 procedimentos), sendo que em dois casos aplicaram-se como critério de desempate de propostas.

Esta mesma tendência se verifica no âmbito dos Acordos-Quadro², onde também se constata que os critérios ambientais respeitam sobretudo a especificações técnicas (as quais se refletem em condições de execução contratual), embora nos AQ os requisitos ambientais de seleção dos candidatos tenham já alguma expressão (vide quadro seguinte).

¹ Somatório das duas componentes.

² Excluem-se cinco casos de AQ em que se nos afigura que os critérios ambientais apontados respeitam mais a questões de qualidade do que a questões de sustentabilidade ambiental (vide quadro em Anexo II).

Quadro 3 – Acordos-Quadro com critérios ambientais em vigor a 30 de junho de 2019

Acordos-Quadro	Categorias de bens e serviços da ENCPE 2020	Onde constam os critérios ambientais
eSPap		
Papel e Economato*	Papel de cópia e papel para usos gráficos	Especificações técnicas, requisitos de seleção dos candidatos e critérios de adjudicação
Aluguer Operacional de Veículos	Transportes	Especificações técnicas e critério de adjudicação
Aquisição de Veículos		
Equipamento informático	Equipamentos de tecnologias de informação para escritório	Especificações técnicas com critérios ambientais mínimos de conformidade e critério de adjudicação
Eletricidade	Eletricidade	Especificações técnicas
Manutenção de Sistemas de Elevação**	-	Qualificação dos candidatos, caso o concorrente demonstre possuir certificação de gestão ambiental
Manutenção de Sistemas AVAC	-	
SPMS		
Manutenção de Espaços Verdes	Produtos e Serviços de Jardinagem	Especificações técnicas
Máquinas de Venda Automática	Sistemas de aquecimento com circulação de água	Especificações técnicas, abrangendo critérios ambientais mínimos de conformidade
Serviços de Telemedicina	Equipamentos elétricos e eletrónicos utilizados nos cuidados de saúde	Especificações técnicas e requisitos de seleção de candidatos
Dispensadores de água	Infraestruturas e equipamentos de tratamento, abastecimento e distribuição de água	Especificações técnicas e requisitos de seleção de candidatos
Televisores	-	Especificações técnicas

*Fim de vigência em 6 de setembro de 2019; ** Fim de vigência em 29 de julho de 2019.

Fonte: Acordos-Quadro

Quanto à fonte e inspiração para a fixação de critérios ambientais, as entidades que responderam ao questionário do Tribunal referiram que a principal referência dos critérios ambientais que utilizaram foram os critérios incluídos nos AQ (48,9%), enquanto os critérios ambientais da UE foram assinalados por 26,5% das entidades. Esta referência é mais evidente na administração central (56,3%) do que na administração local (33,3%). Por outro lado, 24,1% das entidades referiram ainda ter usado outros critérios, nomeadamente, os que decorrem da aplicação de legislação ambiental obrigatória.

De acordo com as orientações europeias e com os manuais de apoio produzidos no quadro da ENCPE 2020, os critérios ambientais podem ser fixados a um de dois níveis de exigência, conforme já acima assinalado:

- ◆ **Crítérios essenciais**, que são os de fácil aplicabilidade e que devem incidir na(s) área(s)-chave do desempenho ambiental de um produto ou serviço, mantendo os custos administrativos para as empresas a um nível mínimo;

- ◆ **Critérios globais/complementares**, que têm em conta um maior número de aspetos ou níveis mais elevados de desempenho ambiental e que se destinam a ser utilizados pelas entidades que desejem ir mais longe na consecução dos objetivos ambientais e de inovação.

Os critérios que correspondem a cada um dos níveis de exigência constam dos manuais da UE ou da ENCP, para cada uma das categorias de bens ou serviços prioritários.

Já referimos que no âmbito da amostra de 96 procedimentos de contratação objeto de verificação, apenas 51 tinham efetivamente utilizado critérios ambientais. Quanto aos critérios ambientais usados nestes procedimentos, verificou-se que se tratou essencialmente de requisitos mínimos, correspondentes a obrigações legais e/ou cumprimento de normas europeias e certificações ISO, nomeadamente:

- ◆ Em 20 processos (39,2%), os critérios ambientais correspondem a requisitos legais, ressaltando a exigência de Plano de Gestão de Resíduos de Construção e Demolição (em 14 dos 20 processos). A obrigatoriedade deste plano corresponde a grande parte dos casos em que as entidades da administração local reportaram terem aplicado critérios ambientais;
- ◆ Em 7 processos (13,7%), os critérios ambientais resultam de exigências de apresentação de certificações ISO 9001 – Sistemas de Gestão de Qualidade e ISO 14001 – Sistema de Gestão Ambiental (1 processo), de comprovativo da marca CE e de outras normas europeias (2 processos) e, ainda, de apresentação de declarações de aceitação de requisitos de qualidade e de ambiente exigidos pela entidade adjudicante aos seus fornecedores (4 processos¹). Considerou-se que estes critérios ambientais são mínimos dado que a sua observação pelas entidades adjudicantes não significa de *per si* que o bem ou serviço adquirido tenha um impacto ambiental. No entanto, não deixam de constituir uma garantia de que os respetivos processos de produção e/ou gestão têm em conta aspetos importantes para a sustentabilidade dos recursos;
- ◆ Nos restantes 24 processos (47,1%), os critérios ambientais, em regra, centram-se na área chave do desempenho ambiental do produto ou serviço² e aqueles que estão diretamente relacionados com a eficiência energética têm nitidamente por objetivo reduzir as despesas das entidades. Porém, alguns procedimentos ficam qualitativamente aquém dos critérios da UE, pelo seu carácter genérico³ e/ou por ausência de meios de verificação⁴.

¹ Um destes procedimentos inclui também um requisito ambiental mínimo relacionado com o Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição.

² A título de exemplo, aquisição de viatura automóvel elétrica, equipamentos com desempenho energético mínimo e respeito pela norma Energy Star, iluminação LED, papel para impressão proveniente de florestas sustentáveis, eletricidade proveniente de fontes de energia renováveis e obrigação da entidade adjudicatária de obras de construção definir um plano de gestão ambiental que identifique os principais impactos ambientais da obra e defina medidas para minimizar os seus efeitos.

³ Exemplo de critério ambiental genérico: "*Substituição da totalidade das caixilharias em mau estado e restauro das aduelas, na perspetiva de melhorar a insonorização e eficiência energética e (...) promover a sustentabilidade do edifício*" - Cfr. pontos 3.3 e 4 da cláusula 28.ª do caderno de encargos do procedimento com ID 3595884 no Portal Base.

⁴ Exemplos de critérios ambientais com ausência de meios de verificação: "*O prestador de serviços deverá sempre que haja disponibilidade no mercado aplicar produtos ecológicos e biodegradáveis nas tarefas de conservação e manutenção dos espaços verdes*" - Cfr. cláusula 4.ª da parte II do caderno de encargos do procedimento com ID 3322931 no Portal Base; "*(...) a solução a apresentar deverá ainda ter em conta características de natureza ecológica,*

No âmbito do questionário realizado, e sobre o nível de exigência dos critérios ambientais aplicados, 53,6% das entidades responderam que os mesmos respeitam a requisitos ambientais mínimos no âmbito de AQ e 18,2% que são essenciais. Também neste domínio se aponta para o uso de critérios ambientais qualitativamente básicos, de que são exemplos:

- ◆ *“Exigência de planos de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição”;*
- ◆ *“Acondicionamento de produtos 100% recicláveis, preferencialmente constituídos por matéria prima proveniente de florestas sustentáveis, com a devida certificação (PEFC), e com tinta(s) livre(s) de solventes químicos”;*
- ◆ *“Serviços de recolha, transporte e destruição de veículos em fim de vida, material ferroso e não ferroso, e cartão”;*
- ◆ *“Certificação dos requisitos ambientais e energéticos respeitantes a computadores e respetivos monitores”;*
- ◆ *“Recolha de embalagens e consumíveis de informática para efeitos de tratamento do conteúdo dos mesmos, nos termos legais; Utilizadores da plataforma do Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente (SILIAMB), nos termos da Portaria n.º 145/2017 de 26 de Abril”.*

Considerando que os critérios utilizados nos AQ representam uma fatia importante dos contratos públicos que aplicam critérios ecológicos e que, por outro lado, inspiram as entidades adjudicantes na formulação dos seus próprios critérios, procedeu-se a uma análise dos critérios ambientais aplicados nesses AQ.

Observou-se que à data dos procedimentos de formação dos AQ vigentes até 30 de junho de 2019 os correspondentes critérios ambientais da UE ainda não haviam sido adaptados à realidade nacional, pelo que, em rigor, a ENCPE não lhes era ainda aplicável. No entanto, tomando como termo de comparação os critérios essenciais recomendados pela UE para a correspondente categoria de bens ou serviços (os quais poderiam ter servido de fonte inspiradora da eSPap e SPMS e serão a base da adaptação dos critérios para efeitos da ENCPE), a análise evidenciou que o nível de exigência dos critérios ambientais usados nos AQ é, em regra, inferior ao dos critérios essenciais da EU.

Isso mesmo é ilustrado pelos exemplos seguintes:

- ◆ O AQ de Serviços de Telemedicina (cujo programa e caderno de encargos são de março de 2015) exige, nas especificações técnicas e nos critérios de seleção dos candidatos, declarações de conformidade CE e certificações de qualidade. Comparativamente, os critérios da UE relativos a Equipamentos Elétricos e Eletrónicos utilizados no setor dos cuidados de saúde (publicados em 2014), preveem como critérios essenciais, ao nível das especificações técnicas, critérios de seleção e cláusulas de execução do contrato, a

nomeadamente no que se refere a matéria de eficiência de consumos energéticos (baixo consumo e ruído, fornecidos com instruções de desempenho ecológico), possibilidade de prolongamento da vida útil do equipamento, gestão do fim de vida do equipamento e utilização, sempre que possível, de material de acondicionamento, armazenamento e transporte reciclado e/ou reutilizável” - Cfr. ponto 1 da cláusula 4.ª do caderno de encargos do procedimento com ID 3411051 no Portal Base; “O adjudicatário deverá efetuar a separação dos resíduos que possam ser encaminhados para reciclagem” - Cfr. anexo I do caderno de encargos do procedimento com ID 3686791 no Portal Base; Os resíduos produzidos e valorizáveis deverão ser devidamente separados e entregues a entidades licenciadas para a sua valorização” - Cfr. ponto I.14.2 o caderno de encargos do procedimento com ID 3703707 no Portal Base.

apresentação de instruções detalhadas de utilização para um desempenho ecológico, formação e procedimentos de instalação para a otimização da eficiência energética dos equipamentos e procedimentos de gestão de produtos químicos que suscitem elevada preocupação;

- ◆ O AQ da eletricidade (cujo programa e caderno de encargos são de julho de 2015) exige, nas especificações técnicas, que, na eletricidade fornecida, deve ser assegurada uma quota de, pelo menos, 20% proveniente de fontes de energias renováveis. Comparativamente, os critérios da UE para a mesma área (publicados em 2012) sugerem que, nas especificações técnicas, se exija que, pelo menos, 50% da eletricidade fornecida provenha de fontes de energia renováveis e/ou de sistemas de cogeração de elevada eficiência, e propõem que, nos critérios de adjudicação, se valorizem adicionalmente as propostas que ofereçam condições superiores àquele requisito mínimo.

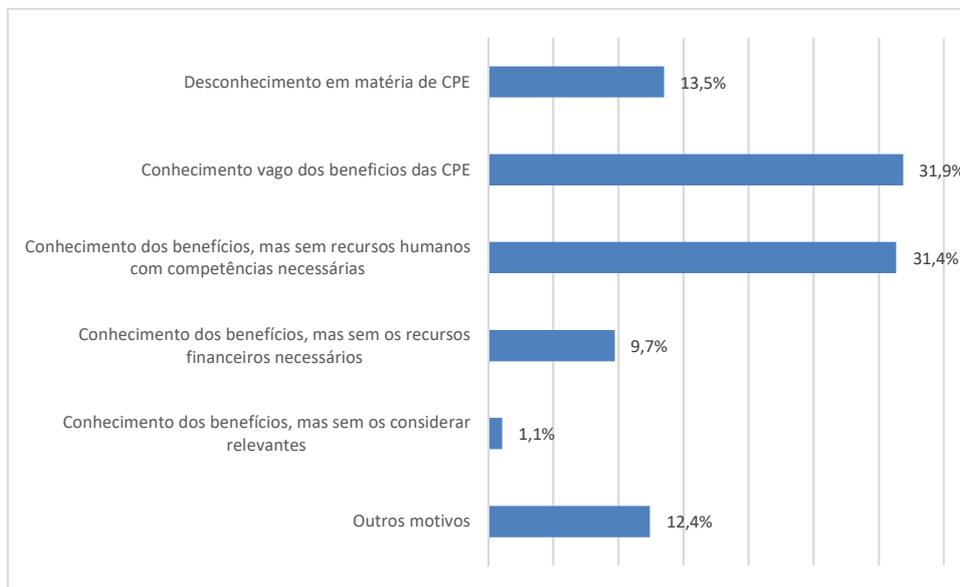
Relativamente a este caso concreto, a eSPap veio, em contraditório, justificar a opção “conservadora” de fixação de uma quota mínima de 20% proveniente de fontes de energias renováveis, no contexto dos objetivos e metas nacionais nesse domínio e de outras preocupações não ambientais que, no seu entender, também devem estar presentes na celebração dos AQ. Refere-se: “*Para além da criação de estímulos para a eficácia ambiental dos instrumentos de contratação disponibilizados ao SNCP, compete igualmente à eSPap, IP, acautelar eventuais riscos à correta execução do instrumento que possam impactar negativamente ou, no limite, tornar impraticável a produção de efeitos do acordo-quadro*”. Entre os fatores considerados, referiram-se a não fixação de requisitos ou condições de execução suscetíveis de desequilibrar os preços a praticar, a regressão substancial em 2005 da quota de energias renováveis na produção de energia elétrica, o alinhamento com as práticas aplicadas ao setor empresarial e industrial e a criação de condições para integrar no AQ o maior número possível de comercializadores licenciados, independentemente da sua dimensão. A eSPap informou, ainda, que o novo AQ de fornecimento de eletricidade a celebrar em 2020 incrementará a quota mínima obrigatória de eletricidade fornecida através de fontes de energia renováveis para 25%, admitindo uma valorização positiva progressiva das propostas que apresentem uma quota superior. Esta solução continua a estar longe dos critérios mínimos sugeridos pela União Europeia.

4.9 A fraca adesão às compras públicas ecológicas, segundo as entidades inquiridas na auditoria, está associada ao não reconhecimento dos seus benefícios e a dificuldades na aplicação de critérios ambientais, devidas em especial à falta de competências e formação dos recursos humanos para o efeito. A maioria das entidades não dispõe de sistemas de acompanhamento do cumprimento das cláusulas contratuais de carácter ambiental, o que compromete os benefícios da sua aplicação.

O questionário aplicado na auditoria solicitou às entidades que reportassem as dificuldades sentidas na aplicação de critérios ambientais aos procedimentos de contratação pública. As respostas fornecidas identificam oportunidades de melhoria que a próxima reformulação da ENCPE poderá considerar.

Um dos principais motivos alegados pelas entidades inquiridas para a não utilização de critérios ambientais ou para a sua reduzida aplicação foi o conhecimento vago ou o desconhecimento dos benefícios das compras públicas ecológicas.

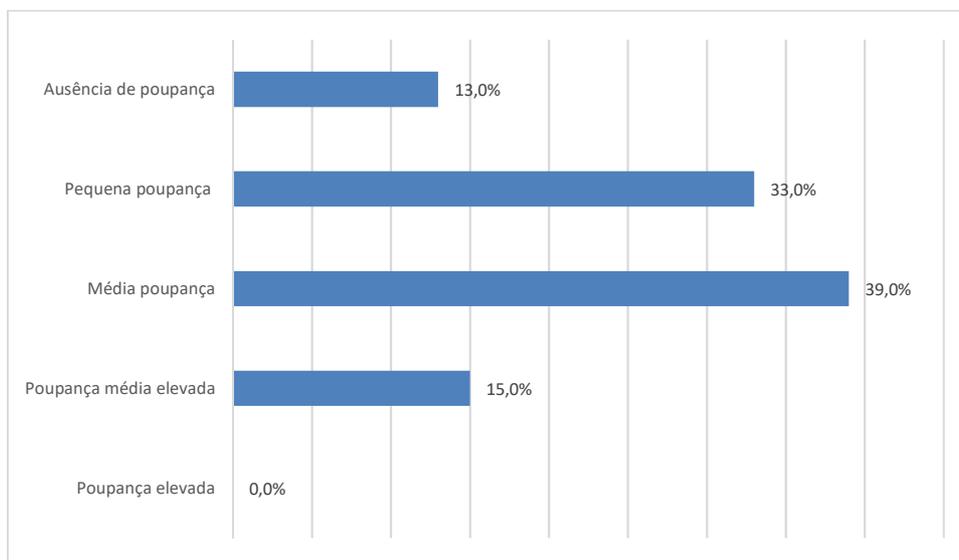
Gráfico 3 – Motivos para a reduzida aplicação ou não aplicação de critérios ambientais



Fonte: Questionário preenchido pelas entidades

Embora admitindo que as compras públicas ecológicas possam representar um benefício para o ambiente, a maioria das entidades não evidencia uma grande convicção quanto à vantagem de utilizar critérios ambientais para reduzir a despesa pública.

Gráfico 4 – Poupança esperada com a aplicação de critérios ambientais



Fonte: Questionário preenchido pelas entidades

Um número elevado de entidades (87,9%) manifestou dificuldades na aplicação de critérios ambientais, que classificou de nível médio a elevado. Apenas 4,7% das entidades afirmaram não ter tido dificuldades na aplicação de tais critérios. As dificuldades expressas foram as seguintes:

- ◆ Falta de formação específica para aplicação dos critérios ambientais (42,4%);
- ◆ Falta ou reduzidas competências dos recursos humanos para aplicação de critérios ambientais (33,7%);
- ◆ Complexidade desses critérios (17,9%).

Mais de 50% das entidades considerou os recursos humanos alocados às compras públicas, em termos de número e competências para a aplicação dos critérios ambientais, como insuficientes (38,7%) ou mesmo muito insuficientes (13,6%) e apenas 7% consideraram suficientes ou bastante suficientes. Salienta-se que os resultados desta avaliação são idênticos para as entidades que aplicaram critérios ambientais e para aquelas que não o fizeram. Coerentemente, sobre as melhorias que entendem ser importantes introduzir no processo das compras públicas ecológicas, as entidades foram unânimes quanto à necessidade de formação dos recursos humanos e de reforço das suas competências específicas nesse domínio.

Refira-se que o facto de as entidades disporem de uma unidade orgânica específica para as compras públicas não foi determinante para a aplicação de critérios ambientais, situação especialmente evidente na administração local e no setor empresarial do Estado. Já a participação das entidades em sistemas de compras agregadas ou serviços partilhados influenciou de modo relevante a aplicação de critérios ambientais.

Embora a complexidade dos critérios ambientais não tenha sido muito invocada, em termos de melhorias a introduzir foi referida a necessidade de manuais, de definição de critérios de avaliação

CHS

das questões ecológicas, de objetivos mensuráveis e de clarificação e simplificação de fatores de adjudicação possíveis de aplicar por categoria, o que demonstra a importância da elaboração dos manuais de apoio previstos na ENCPÉ 2020. As entidades propõem ainda a divulgação e partilha de práticas entre si e o apoio nas plataformas de contratação.

Algumas entidades mencionaram a reduzida oferta de produtos “ecológicos”, referindo que urge induzir nos fornecedores a oferta de soluções sustentáveis, aumentando a oferta do mercado através da gradual obrigatoriedade de aplicação de critérios ambientais para alguns bens e serviços. Outras sugeriram a criação de incentivos, como por exemplo o acesso aos fundos comunitários, para as entidades que utilizem critérios ambientais nas suas aquisições.

Aspeto muito importante a assinalar é o de que a maioria das entidades (73,5%) não dispõe de sistemas de acompanhamento do cumprimento das cláusulas contratuais de caráter ambiental, o que é suscetível de comprometer a eficácia da sua utilização.

5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

6 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1.3 do Relatório;
- c) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - ◆ Primeiro Ministro;
 - ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
 - ◆ Ministro do Ambiente e da Ação Climática;
 - ◆ Ministro das Infraestruturas e da Habitação;
 - ◆ Ministra da Saúde;
 - ◆ Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.;
 - ◆ Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
 - ◆ Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.;
 - ◆ Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.
- d) Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da LOPTC;
- e) Determinar que, no prazo de seis meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- f) Publicar o Relatório na página da *Internet* do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;

- g) Fixar os emolumentos em € 1.716,40, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹ e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, a pagar pela Agência Portuguesa do Ambiente.

Lisboa, em 30 de abril de 2020.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA,



(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Ana Margarida Leal Furtado)



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

ANEXO I

Composição dos Grupos de Trabalho para Adaptação dos Critérios Ambientais da União Europeia

GT1 - Edifícios de escritório (conceção/construção/gestão)

- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC)
- Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
- Agência para a Energia (ADENE)
- Associação Nacional dos Fabricantes de Janelas Eficientes (ANFAJE)
- Confederação Empresarial de Portugal (CIP)
- Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP)
- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)
- Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG)
- Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas (FEPICOP)
- Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)
- Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)
- Ordem dos Arquitectos (OA)
- Ordem dos Engenheiros (OEP)

GT2 - Equipamentos elétricos e eletrónicos (EEE) na saúde

- Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS)
- Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
- Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)
- Associação Portuguesa das Empresas de Dispositivos Médicos (APORMED)
- Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde (Infarmed)
- Confederação Empresarial de Portugal (CIP)
- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)
- Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH)

GT3 - Iluminação pública e sinalização rodoviária

- Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
- Agência para a Energia (ADENE)
- Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Autoestradas ou Pontes com Portagens (APCAP)
- Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)
- Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR)
- Confederação Empresarial de Portugal (CIP)
- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)
- Infraestruturas de Portugal (IP)
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT)

- Instituto Eletrotécnico Português (IEP)
- Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)
- Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)
- Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) - não presencial

GT4 - Papel de cópia e impressão

- Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap)
- Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
- Associação Nacional de Recuperação e Reciclagem de Papel e Cartão (RECIPAC)
- Confederação Empresarial de Portugal (CIP)
- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)
- Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ)
- Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE)
- Imprensa Nacional Casa da Moeda (INCM)
- Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE)
- Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)

GT5 - Produtos alimentares e serviços de catering

- Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
- Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap)
- Confederação Empresarial de Portugal (CIP), representada pela Federação das Industrias Portuguesas Agro - Alimentares (FIPA)
- Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP)
- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)
- Direção-Geral da Saúde (DGS)
- Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV)
- Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)
- Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV)
- Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)
- Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) – não presencial

GT6 – Transportes

- Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap)
- Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
- Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros (ANTROP)
- Associação Portuguesa do Veículo Elétrico (APVE)
- Confederação Empresarial de Portugal (CIP)
- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)
- Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG)
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT)

- Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)
- Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) – não presencial

ANEXO II

Quadro 4 – Acordos-Quadro da SPMS com critérios de qualidade classificados como ambientais

Identificação	Critérios ambientais assinalados
AQ para a prestação de serviços de produção de eventos e catering	Especificações técnicas: Fornecimento, nos locais determinados pela entidade adjudicante, de refeições de elevada qualidade, servidas em boas condições de temperatura, bem confeccionadas, conservadas e apresentadas.
AQ para a prestação de serviços de transportes e mudanças de bens de imobilizado	Especificações técnicas: O prestador de serviços deve garantir um correto acondicionamento dos bens, providenciando embalagens e materiais de proteção adequadas aos bens a transportar, como por exemplo, películas protetoras/plástico bolha; caixas de cartão/papel ondulado; cobertores/mantas; entre outras.
AQ para a prestação de serviços de manutenção de equipamentos de combate a incêndios	Requisitos de Seleção: As entidades cocontratantes devem estar registadas na ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil, deter certificação no âmbito na norma NP 4413, emitida por organismo de certificação acreditado pelo Instituto Português de Acreditação (IPAC); Deter certificado emitido por um organismo acreditado no âmbito do Sistema Português de Qualidade (SPQ) ou por entidade equivalente do estado membro de que a empresa é originária; l) Cumprir leis e regulamentos nacionais para a proteção do meio ambiente no que respeita à eliminação dos agentes extintores. Especificações técnicas: Conformidade com os requisitos aplicáveis do Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndio em Edifícios e manutenção das bocas de incêndio de acordo com a Norma NP EN 671-3.
AQ para a prestação de serviços de infraestrutura (IAAS) e plataforma (PAAS) em cloud	Especificações técnicas: Prestação de serviços de infraestrutura: garantir a existência de pelo menos uma, das duas certificações: ISO 27001 (segurança) ou ISO 27018 (segurança e qualidade); Prestação de serviços de plataforma: garantir a existência de pelo menos uma, das duas certificações: ISO 27001 ou ISO 27018 em data center.
AQ para prestação de serviços de software AS A Service (SAAS) em cloud	Requisitos de seleção: Certificações ISO 27001 (segurança) e 27018 (segurança e qualidade) em data center.

Fonte: Acordos-Quadro

Nota: Nos AQ acima referidos os requisitos de seleção e/ou de especificações técnicas reportados como critérios ambientais não deveriam ser classificados como tal, na ótica do desempenho ambiental do serviço, dado que estão essencialmente relacionados com a qualidade dos serviços e/ou com a sua segurança e/ou acondicionamento. Isso não significa que não sejam adequados ao procedimento e serviço em causa, apenas que não se consideraram como critérios ambientais para efeitos desta auditoria.

ANEXO III

Respostas no Exercício do Contraditório

CHS



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	ENT. 1368/2020 PROC. N.º 28.03	DATA
	14/02/2020		
ASSUNTO	Auditoria às Compras Públicas Ecológicas		

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

No âmbito do Relatório de Auditoria mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de enviar os comentários decorrentes da análise efetuada.

O âmbito de intervenção do Ministério das Finanças no contexto da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas 2020, conforme a Resolução de Conselho de Ministros nº 38/2016 de 8 de junho, é materializada através da articulação da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap I.P.) com a Agência Portuguesa do Ambiente no seu acompanhamento e monitorização da execução.

Neste contexto tem sido fundamental o contributo do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) assim como do Parque de Veículos do Estado (PVE), conforme referido pela eSPap I.P. na sua resposta ao presente relato à qual se adere e que abaixo reforçamos.

O Sistema Nacional de Compras Públicas, desde a sua criação procurou sempre introduzir critérios ambientais na disponibilização dos seus Acordos Quadro (AQ), quer na sua fase de formulação (procedimento pré-contratual) quer nas aquisições efetuadas ao abrigo dos mesmos por parte das entidades compradoras vinculadas e às entidades compradoras voluntárias.

É neste enquadramento que registamos com agrado as referências efetuadas no relato no qual é reconhecido como fator diferenciador e impulsionador para a aplicação da estratégia, a existência dos Acordos Quadro com critérios ambientais, sejam estes no âmbito dos 21 produtos prioritários definidos na ENCPPE 2020, seja em outros não abrangidos e que mesmo assim estão contemplados noutros AQ.

Importa ainda dar nota que no âmbito do Parque de Veículos do Estado, o Acordo Quadro de Aquisição de Veículos (AQ-V) e de Aluguer Operacional de Veículos (AQ-AOV) celebrados pela eSPap I.P., prevê que no

4/8

critério de adjudicação dos contratos a celebrar ao seu abrigo, o fator respeitante ao preço deve ter em consideração os impactos operacionais energético e ambiental de exploração relativos a consumo de energia, emissões de CO (índice 2) e emissões de NO (índice X), NMHC - hidrocarbonetos não metanos e partículas, de acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 140/2010, de 29 de dezembro.

Em suma, o Sistema Nacional de Compras Públicas e consequentemente a eSPap I.P. irá continuar a introduzir critérios ambientais na formulação dos seus Acordos Quadros cientes da relevância dos mesmos no contexto da compra pública ecológica e da economia circular.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



Bruno Pereira

C/c: ESPAP

CHS

MAAC S2788 16-03-2020 P30.11.



TRIBUNAL DE CONTAS

E 4498/2020
2020/3/18



URGENTE

Exmo. Senhor
José F. F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

ASSUNTO: Auditoria às Compras Públicas Ecológicas

Na sequência do envio por V. Exa, do relato da Auditoria às Compras Públicas Ecológicas que apreciou a implementação da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020, e que contempla um conjunto de recomendações formuladas ao Governo, considera-se:

As compras públicas ecológicas constituem um instrumento fundamental para sustentar a concretização de diversos objetivos de política, como sejam a descarbonização, a transição energética, a incorporação de modelos circulares, tal como reconhecido pela integração desta medida, quer no Plano de Ação para a Economia Circular, quer no Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030. Importa ainda destacar o papel das compras públicas ecológicas na consagração do Estado como agente de mudança e dinamizador destes objetivos na sociedade.

O Programa do Governo identifica um conjunto de iniciativas de promoção das compras públicas ecológicas, desde logo ao prever o lançamento da revisão da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas em 2020 e ao prever a promoção de Acordos Circulares para as Compras Públicas (Compras Circulares).

A revisão da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas será necessariamente enquadrada pelo Pacto Ecológico Europeu e pelas iniciativas a desenvolver nesse contexto, com destaque para o Plano de Ação para a Economia Circular que prevê, designadamente a adoção de critérios e metas de caráter vinculativo para as compras públicas circulares, a integrar na legislação setorial.

A Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 encontra-se no seu último ano de aplicação, continuando a ser promovidas as iniciativas aí previstas. Desta forma, no final do ano transato,

4/8



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO AMBIENTE

foram impulsionados seis novos grupos de trabalho, visando abranger todas as categorias de produtos e serviços definidos na estratégia, sendo expectável que os manuais produzidos nesse contexto possam ser publicados até ao final do corrente ano. Relativamente ao acompanhamento e avaliação dos resultados, estão em curso diligências no sentido de melhorar a recolha de informação, designadamente no Portal Base.

Considera-se, assim, que esta auditoria é de grande oportunidade, oferecendo um contributo muito positivo para a revisão da Estratégia para as Compras Públicas Ecológicas, no âmbito da qual será dada resposta às recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas, em resultado da presente auditoria.

Com os melhores cumprimentos, e elevada consideração

A Chefe do Gabinete

Ana Cisa

CG/JP

418



S017772-202003-DGA.DGQA - 13-03-2020

Exmo. Senhor Diretor-Geral do
Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria VIII
Av. da República, 65
1050-189 LISBOA

S/ referência	Data	N/ referência	Data
		S017772-202003-DGA.DGQA	

Assunto: Auditoria às compras públicas ecológicas – Processo n.º 12/2019.

No âmbito da auditoria referida em epígrafe, vem esta Agência remeter os comentários considerados pertinentes, ao relatório supra referenciado, na qualidade de entidade à qual competem responsabilidades na gestão, supervisão, dinamização e monitorização da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE), a par das entidades ESPAP, I.P.; IMPIC, I.P. e SPMS, EPE.

Assim e no que respeita às atribuições da APA enquanto entidade integrante do Grupo de Acompanhamento e Monitorização da ENCPE (GAM), temos a referir o seguinte

“ Ponto 1.3 RECOMENDAÇÕES

B) Ao GAM

1) Acelerar o trabalho de definição e adaptação dos critérios ambientais para todas as categorias de bens e serviços abrangidas na Estratégia”

Estando conscientes da importância de abranger todas as categorias de bens e serviços definidas na Estratégia, e nesse sentido impulsionou-se no final do ano transato a criação de seis novos grupos de trabalho, a saber:

- “Sistemas Sanitários” (GT 7) – agregação dos critérios GPP publicados para “Torneiras Sanitárias” e “Sanitas de descarga e Urinóis” ambos de 2013;
- “Manutenção do Espaço Público” (GT 8) – publicação dos critérios GPP em 2019;
- “Conceção, construção e manutenção de estradas” (GT 9) – publicação dos critérios GPP em 2016;
- “Mobiliário” (GT 10) – publicação dos critérios GPP em 2017;
- “Produtos e serviços de limpeza” (GT 11) – publicação dos critérios GPP em 2018;
- “Produtos e Serviços Têxteis” (GT 12) – publicação dos critérios GPP em 2017.

Adicionalmente, foi retomado o GT 3 – “Iluminação Pública e Sinalização Rodoviária”, cujos critérios europeus haviam sido publicados em Dezembro de 2018 e estão em fase de conclusão os trabalhos do GT 1 – “Edifícios”.



Rua da Murgueira, 9/9A – Zambujal
Ap. 7585 – 2610-124 Amadora
Tel: (351)21 472 82 00 Fax: (351)21 471 90 74
email: geral@apambiente.pt – <http://apambiente.pt>

Os trabalhos de preparação dos manuais em curso deverão terminar até final do 1º semestre do corrente ano, permitindo que o processo de consulta pública e respetiva publicação ocorram durante o 2º semestre de 2020.

Da análise efetuada aos setores prioritários considera-se que maioritariamente estes ficam abrangidos por critérios nacionais. De referir que o grupo "Eletricidade", não se considerou prioritário por não existir uma revisão recente do mesmo (lançamento dos critérios GPP ocorreu em 2012) e por a eSPap se encontrar a conduzir o processo de definição de Acordo-Quadro para a eletricidade.

"2) Concretizar ações de sensibilização junto das entidades adjudicantes para as compras públicas ecológicas e ações de formação sobre os manuais de apoio divulgados, ponderando a disponibilização de módulos de formação on line;"

O Plano de Atividades da ENCPE 2020, definido no início do corrente ano, prevê as seguintes ações de divulgação e sensibilização:

- Sessão Pública de Apresentação da ENCPE 2020, prevista para o 2.º trimestre;
- Colocação dos novos manuais produzidos em consulta pública, a ocorrer no 3.º trimestre;
- Publicação dos novos manuais, realização da conferência nacional (com apresentação de resultados) e de workshops junto das entidades adjudicantes; as referidas atividades deverão ocorrer no 4.º trimestre.

Os kits de formação resultantes dos workshops serão disponibilizados no Portal dedicado à ENCPE 2020 (encpe.apambiente.pt), sendo assim de fácil acesso a qualquer entidade adjudicante.

"3) Implementar mecanismos para obter toda a informação adequada ao acompanhamento e monitorização da execução da Estratégia;"

"4) Implementar controlos de qualidade sobre os dados reportados no Portal base pelas entidades adjudicantes relativos aos procedimentos pré-contratuais e aos contratos públicos com critérios ambientais;"

"5) Proceder ao efetivo acompanhamento e monitorização da execução da Estratégia e produzir os relatórios previstos de progresso e avaliação da Estratégia."

Relativamente à recomendação 3), a Resolução de Conselho de Ministros 38/2016 prevê a existência de uma declaração de compromisso por parte das entidades abrangidas pela Estratégia, mas a sua operacionalização não foi efetivamente definida não existindo um repositório oficial de todas as declarações de compromisso, situação que será objeto de alteração no âmbito da revisão da ENCPE 2020, cujo processo deverá iniciar-se até ao final de 2020.

No que respeita aos dados reportados no Portal Base está já identificada com o IMPIC, entidade responsável pela gestão do mesmo a necessidade de introdução de melhorias no formato de recolha de dados por aplicação da portaria n.º 57/2018, que facilitará a análise dos procedimentos pré-contratuais e dos contratos públicos com critérios ambientais, já que o Portal Base é uma plataforma integradora que reúne toda a informação das plataformas eletrónicas licenciadas para aquisições públicas.

Quanto ao efetivo acompanhamento e monitorização da ENCPE 2020, esta será efetuada recorrendo aos dados recolhidos do Portal Base para os anos 2018 e 2019. Ainda, e para os procedimentos ao abrigo dos Acordos-Quadro, aqueles que já integram critérios ecológicos ficam de forma generalizada classificados como tendo critérios ambientais nas respetivas aquisições. A informação será alvo de tratamento quer para a produção

4180



dos indicadores de monitorização constantes na Estratégia, quer para servir de base de trabalho à preparação de novos indicadores para a futura Estratégia.

Em conclusão, importa ter em conta o momento atual em termos de política ambiental ao nível da União Europeia, com o lançamento recente do Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal) e a importância que o mesmo confere às compras públicas, nomeadamente enquanto motor para a promoção de uma economia circular, de baixo carbono e resiliente. Assim, neste âmbito está previsto um conjunto de iniciativas por parte da Comissão Europeia no sentido de conferir caráter obrigatório à inclusão de critérios de sustentabilidade em setores considerados prioritários.

A atual Estratégia nacional encontra-se no seu último ano de aplicação e, como atrás mencionado, está já prevista a sua revisão, cujo processo se deverá iniciar até ao final do ano. Nesta revisão ter-se-á necessariamente em conta a experiência de aplicação da ENCP 2020, tentando corrigir lacunas e melhorar os aspetos que assim o exijam, pretendendo-se alargar o seu âmbito de aplicação e tornando-a mais efetiva na sua aplicação, também em alinhamento com o previsto a nível comunitário.

Assim, considera-se que a auditoria em apreço constitui-se oportunamente da maior utilidade para efeitos de consideração de aspetos a rever e melhorar no âmbito da revisão da Estratégia. A APA irá, conseqüentemente, propor as alterações consideradas pertinentes em sede de revisão da Resolução de Conselho de Ministros n.º 38/2016, em articulação com as restantes entidades, no sentido da maior eficácia e melhor operacionalidade deste instrumento que se considerada maior pertinência com vista à sustentabilidade das compras públicas e como exemplo a considerar para todos os setores económicos, devendo a Administração Pública servir de referência neste domínio.

Com os melhores cumprimentos.

A Vogal do Conselho Diretivo da APA, IP

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ana Teresa Perez', is positioned above the printed name.

Ana Teresa Perez

4/8



S 6/2020/CD 26-02-2020



Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Av da Republica nº 65
1050-100 LISBOA

Nossa Referência
4-OF/2020/CD

Vossa Referência

Vossa Comunicação

Assunto: Parecer do IMPIC ao relatório de Auditoria às Compras Públicas Proc.
12/2019-AUDIT

Junto se envia , a V.Exª o parecer do IMPIC ao relatório da Auditoria às Compras Públicas Ecológicas, processo 12/2019 – AUDIT como solicitado por V. Exas

Com os melhores cumprimentos

Antonio Pires de Andrade

Presidente do Conselho Diretivo
(Em substituição)

Av. Júlio Dinis, 11 –
1069-010 Lisboa
T. (351) 21 794 67 00
F. (351) 21 794 67 90
Linha de Atendimento
707 201 020
www.impic.pt
geral@impic.pt
NIPC 504 739 506



Infraestruturas e Habitação

CHG

**ASSUNTO: RELATO À AUDITORIA ÀS COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS – PROCESSO Nº
12/2019 – AUDIT**

O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (doravante designado apenas por IMPIC), notificado do relato em epígrafe vem, tempestivamente, apresentar os seus comentários.

Nas recomendações formuladas no relato ora em análise, uma diz respeito ao IMPIC, concretamente a recomendação **C) “Instituir mecanismos que visem a publicação tempestiva dos contratos públicos no Portal Base por parte das entidades adjudicantes.”**

Uma outra, dirigida ao Grupo de Trabalho de Acompanhamento e Monitorização – GAM, do qual o IMPIC faz parte, também diz respeito a este Instituto, ou seja, a recomendação **B)4 “Implementar controlos de qualidade sobre os dados reportados no Portal Base pelas entidades adjudicantes relativos aos procedimentos pré-contratuais e aos contratos públicos com critérios ambientais”.**

É sobre estas duas recomendações que nos iremos pronunciar:

1. Recomendação C) “Instituir mecanismos que visem a publicação tempestiva dos contratos públicos no Portal Base por parte das entidades adjudicantes.”

Como breve enquadramento, diremos que a instituição da contratação pública eletrónica, instituída pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro¹, isto é, a obrigatoriedade de utilização de meios eletrónicos para a tramitação dos procedimentos (mormente através de plataformas eletrónicas de contratação pública), veio permitir, sem qualquer dúvida, processos mais eficazes, eficientes e transparentes; um melhor controlo do material e equipamento adquiridos; uma acessibilidade a todo e qualquer procedimento, em qualquer altura, de qualquer lugar; um histórico do consumo (por organismo, gabinete, pessoa, fornecedor, etc), o que facilita

¹ Alterado por diversas vezes, destacando-se a alteração e republicação operada pelo Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto

AM

CHS

previsões, nomeadamente estimativas de gastos e custos futuros, a desburocratização e agilização da pesada máquina da Administração Pública e indicadores de gestão, em tempo real, permanentemente atualizados. Quanto a esta última “virtude” da contratação pública eletrónica voltaremos a falar dela por estar intimamente relacionada com a recomendação ora em análise.

Como sabemos, dispõe o artigo 62º, nº 1, do CCP que ***“os documentos que constituem a proposta são apresentados diretamente em plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante, através de meio de transmissão escrita e eletrónica de dados, sem prejuízo do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 115.º”***².

Aqui chegados, é importante mencionar que a contratação pública eletrónica não pode ser dissociada do Portal BASE (portal dos contratos públicos), que funciona não só como um repositório de “toda” (as aspas não são inocentes!) a informação referente aos contratos públicos, como também um poderoso instrumento em prol da transparência e da “*accountability*”, uma vez que, através dele, se poderá “visualizar” a atividade contratual das entidades adjudicantes e dos operadores económicos que com elas contratam. Permite também ter uma visão global da contratação pública, e, ainda, fazer os reportes estatísticos da mesma. Para o caso que nos interessa, o Portal BASE é a ferramenta que permite analisar, monitorizar e reportar a implementação da Estratégia de Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE2020).

Mas a realidade é que nem “toda” a informação da contratação pública consta do Portal BASE, como constatado de forma clara pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas no Processo nº 12/2019. A resposta para este facto é relativamente simples. Vejamos:

Nos termos do Relatório de Contratação Pública de 2018 elaborado pelo IMPIC (a ser publicado brevemente), 78,74% dos procedimentos de contratação pública lançados nesse ano foram de ajuste direto (56,84%) e de consulta prévia (21,90%), sendo que apenas 36,2% dos procedimentos tramitaram através de plataforma eletrónica.

Se, nos termos do artigo 1º, nº 1, da Lei nº 96/2015, de 17 de agosto (Lei das Plataformas Eletrónicas), existe a obrigação de interoperabilidade das plataformas de contratação

² Alínea que permite, nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, seja utilizado outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados

CHS

pública com o Portal dos Contratos Públicos e com outros sistemas de entidades públicas., ou seja, a informação nuclear de um procedimento é transmitida ao Portal BASE automaticamente por interoperabilidade (ainda que depois essa informação seja completada pela elaboração do relatório de formação do contrato nos termos do artigo 7º, nº 1, k) da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.

Quando os procedimentos tramitam por outros meios eletrónicos, a comunicação ao Portal BASE é feita por iniciativa da entidade adjudicante, devendo submeter o relatório de formação referido supra no prazo de 20 dias úteis após a celebração do contrato - alínea j) do artigo 7º, nº 1 e alínea k) da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.

Essa publicação, bem como o seu conteúdo, é da inteira responsabilidade da entidade adjudicante, conforme dispõe o nº 5, do artigo 12º, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro³, não detendo o IMPIC qualquer poder para interferir nessa publicação

Para além desta obrigação decorrente da Portaria em causa, o nº 1, do artigo 127º, do CCP estabelece que **“a celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III ao presente Código, do qual faz parte integrante”**, acrescentando o nº 3, do mesmo artigo, que, **“a publicação referida no nº 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos”**.

Assim sendo, existindo mecanismos de obrigatoriedade de publicação da informação essencial de um procedimento pré-contratual no Portal BASE, e não tendo o IMPIC qualquer poder de interferência no cumprimento dessa obrigação, **a recomendação formulada por esse douto Tribunal ao IMPIC “instituir mecanismos que visem a publicação tempestiva dos contratos públicos no Portal Base por parte das entidades adjudicantes” é, diríamos nós, inexecutável, por transcender o âmbito de atuação deste Instituto.**

Salvo melhor opinião, enquanto o enquadramento legal aplicável à contratação pública permitir que os procedimentos tramitem fora das plataformas eletrónicas, não há

³ “A informação constante do Portal BASE é da exclusiva responsabilidade das entidades adjudicantes, não podendo a entidade gestora do portal substituir-se às mesmas”.

AK

CHS

“mecanismos” tecnológicos que permitam dar cumprimento à recomendação que ora nos ocupa.

2. Recomendação – B)4 “Implementar controlos de qualidade sobre os dados reportados no Portal Base pelas entidades adjudicantes relativos aos procedimentos pré-contratuais e aos contratos públicos com critérios ambientais”

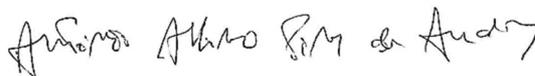
Relativamente a esta recomendação, e sem que nada contrarie o referido supra, o IMPIC alterou a metodologia de preenchimento do relatório de formação do contrato, no sentido de não poder ser preenchido pela entidade adjudicante o campo de critérios ambientais sempre que a aquisição seja feita através de uma “call off” ao abrigo de um acordo quadro que já incorpore critérios ambientais, uma vez que, nestes casos, o referido relatório, por defeito, fica com esse campo preenchido. Esta nova metodologia, para a monitorização da estratégia, vem permitir que mais procedimentos sejam registados como tendo critérios ambientais.

A introdução de novos campos para recolha de informação relativa a critérios ambientais (por exemplo, se os mesmos são condições de “habilitação” de proposta ou se são fatores do critério de adjudicação, qual a percentagem dos critérios no objeto aquisitivo, qual o impacto na aquisição, etc.), carecerá necessariamente na alteração da portaria referente ao bloco de dados a publicar no Portal BASE, podendo, no entanto, esta questão ser perfeitamente equacionável.

Estas são as pronúncias que, de momento, nos cabem fazer.

IMPIC, 26 de fevereiro de 2020

O Presidente do Conselho Diretivo



António Pires de Andrade

4/8

TRIBUNAL DE CONTAS

E 3342/2020
2020/3/2



De: César Pestana <Cesar.Pestana@espap.gov.pt>
Enviada: 28 de fevereiro de 2020 16:08
Para: Leonor Amaral <leonoramaral@tcontas.pt>
Cc: Antonio Rosario <antoniorosario@tcontas.pt>
Assunto: FW: Auditoria às Compras Públicas Ecológicas

Exma. Senhora,
Auditora-Coordenadora,
Dr.ª Leonor Corte-Real Amaral,

Em resposta ao Vosso email, conforme solicitado, junto remetemos os nossos comentários ao relato da auditoria referida em epígrafe.

Com os meus melhores cumprimentos,

César Pestana
Presidente do Conselho Diretivo



eSPap – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
Av. Leite de Vasconcelos, 2, Alfragide
2614-502 AMADORA · PORTUGAL
Tel.: (+351) 214 723 300
www.espap.pt

4/8



Auditoria às Compras Públicas Ecológicas

**Comentário no âmbito do
Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)**

28 | fevereiro | 2020

4/8

Índice

1	Introdução	3
2	Considerações Gerais.....	3
3	Acordo Quadro para o fornecimento de Eletricidade em regime de mercado livre.....	5
3.1	Metas fixadas pela Diretiva 2009/28/EC.....	6
3.2	Cumprimento das metas da Diretiva 2009/28/EC.....	7
3.3	Fixação da quota mínima para o acordo-quadro.....	8

CHS

1 Introdução

A Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap I.P.), notificada do Relato à Auditoria às Compras Públicas Ecológicas vem através do presente documento, apresentar os seus comentários.

Os comentários são apresentados em duas componentes, uma primeira parte que designamos de considerações gerais onde é referenciado papel do Sistema Nacional de Compras Públicas enquanto promotor e executor da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas e uma segunda parte referente ao Acordo Quadro para o fornecimento de eletricidade em regime de mercado livre onde é analisada a apreciação feita no supramencionado relato.

2 Considerações Gerais

O Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) desde a sua criação procurou sempre introduzir critérios ambientais na disponibilização dos seus Acordos Quadro (AQ), quer na sua fase de formulação (procedimento pré-contratual) quer nas aquisições efetuadas ao abrigo dos mesmos por parte das entidades compradoras vinculadas e às entidades compradoras voluntárias.

Facto é que o SNCP implementou a Estratégia Nacional de Compras Públicas (ENCPE) 2008-2010, exatamente um ano após a sua criação, bem como persistiu na adoção de critérios ambientais no hiato de tempo ocorrido entre a ENCPE 2008-2010 e a ENCPE 2020.

É neste enquadramento que registamos com agrado as referências efetuadas no relato no qual é reconhecido como fator diferenciador e impulsionador para a aplicação da estratégia, a existência dos Acordos Quadro com critérios ambientais, sejam estes no âmbito dos 21 produtos prioritários definidos na ENCPE 2020, seja em outros não abrangidos e que mesmo assim estão contemplados noutros AQ.

Neste particular, valorizamos a referência contida no relato de que "A participação das entidades em sistemas de compras agregadas ou serviços partilhados influenciou de modo relevante a aplicação de critérios ambientais."

Quer isto dizer, que o SNCP se pautou sempre pela consciencialização na importância de dotar os AQ de critérios ambientais, bem como em participar nos diversos Grupos de Trabalho da ENCPE, no Compromisso para o Crescimento Verde, na Subcomissão Técnica da Sustentabilidade, criada no âmbito na Comissão Técnica 164 Responsabilidade Social que tem, formalmente, e no âmbito do Sistema Nacional de Normalização, competência para estudar a implementação de uma Norma Portuguesa de Compras Sustentáveis, no Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética, de entre outros.

4/8

Consciente que a introdução de *per si*, de critérios ambientais quer na formulação, quer nas aquisições ao abrigo dos AQ não é em si mesmo suficiente para disseminar a adoção dos mesmos, disponibilizou o SNCP um Manual de AQ com Critérios Ambientais, no seu sítio da Internet (<https://www.espap.gov.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx#maintab11>), quer no apoio prestado às entidades compradoras vinculadas e as entidades compradoras voluntárias do SNCP através dos respetivos Gestores de Categoria que integram a Direção de Serviços Partilhados de Compras Públicas da eSPap I.P.

Importa ainda dar nota que no âmbito do Parque de Veículos do Estado, o Acordo Quadro de Aquisição de Veículos (AQ-V) e de Aluguer Operacional de Veículos (AQ-AOV) celebrados pela eSPap I.P., preveem que no critério de adjudicação dos contratos a celebrar ao seu abrigo, o fator respeitante ao preço deve ter em consideração os impactos operacionais energético e ambiental de exploração relativos a consumo de energia, emissões de CO₂(índice 2) e emissões de NO_x(índice X), NMHC - hidrocarbonetos não metanos e partículas, de acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 140/2010, de 29 de dezembro;

Com a publicação do Despacho n.º 2293-A/2019 de 7 de março, a contratação de veículos para o PVE passou a estar condicionada por um conjunto de normas que visam acautelar um melhor desempenho ambiental por parte da frota do Estado, tendo em vista a sua descarbonização até 2030, quais sejam:

- i. A adoção das tipologias de veículos com motorizações híbridas plug-in e elétricas, como tipologias standard no que respeita aos veículos de serviços gerais [artigo 2.º n.º 7 e artigo 3.º n.º 1];
- ii. A estipulação de limites máximos de emissões de CO₂ que, para o ano de 2020 são de 103 g/km para os ligeiros de passageiros, medidos segundo a norma WLTP (Worldwide Harmonised Light Vehicle Test Procedure) [artigo 3.º n.º 2 a) e Tabela II];
- iii. O cumprimento, na aquisição onerosa de veículos, de uma quota mínima de 50% de veículos com motorização 100% elétrica, aplicável a cada volume acumulado de aquisições [artigo 3.º n.º 2 b)].

Durante o ano de 2019, o impulso conferido à utilização de motorizações 100% elétricas, através dos procedimentos lançados a pedido do Fundo Ambiental, de que resultou a contratação de 196 veículos 100% elétricos a afetar a diversas entidades públicas.

Em suma, o Sistema Nacional de Compras Públicas e consequentemente a eSPap I.P. irá continuar a introduzir critérios ambientais na formulação dos seus Acordos Quadros cientes da relevância dos mesmo no contexto da compra pública ecológica e da economia circular

3 Acordo Quadro para o fornecimento de Eletricidade em regime de mercado livre (AQ-ELE 2015)

"O AQ da eletricidade (cujo programa e caderno de encargos são de julho de 2015) exige, nas especificações técnicas, que, na eletricidade fornecida, deve ser assegurada uma quota de, pelo menos, 20% proveniente de fontes de energia renováveis. Comparativamente, os critérios da EU para a mesma área (publicados em 2012) sugerem que, nas especificações técnicas, se exija que, pelo menos, 50 % da eletricidade fornecida provenha de fontes de energia renováveis e/ou sistemas de cogeração de elevada eficiência, e propõem que, nos critérios de adjudicação, se valorizem adicionalmente as propostas que ofereçam condições superiores àquele requisito mínimo." (cfr. Pág 46 do Relato de Auditoria às Compras Públicas Ecológicas)

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril, foi aprovada a revisão do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE 2013-2016) e do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER 2013-2020) para integração das preocupações relativas à redução de energia primária constantes da Diretiva n.º 2012/27/EU e acomodar os compromissos em matéria de energias renováveis nos termos previstos pela Diretiva n.º 2009/28/CE.

A Diretiva n.º 2012/27/EU visou estabelecer um quadro comum de medidas de promoção da eficiência energética na União, para assegurar a realização do objetivo de atingir 20% em matéria de eficiência energética até 2020. Já a Diretiva n.º 2009/28/CE era relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis.

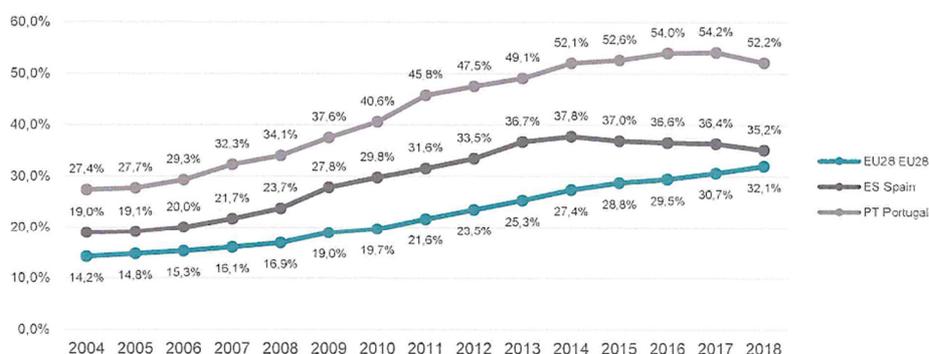
O objetivo nacional, apontado pelo PNAER 2013-2020, com base nas metas apresentadas pela referida Diretiva n.º 2009/28/CE, fixava em 28,4% a quota global de FER (fontes de energia renovável) a atingir em 2015, ano em que foi lançado o procedimento para a celebração do acordo-quadro de eletricidade celebrado pela eSPap, I.P..

A meta de 28,4% de FER seria atingida através da incorporação 50,5% de energia renovável na eletricidade (FER-E), 31,9% no setor de aquecimento e arrefecimento (FER A&A) e 8,0% no setor dos transportes (FER-T).

Contudo, para a demonstração do enquadramento em que foi fixada a quota mínima de FER-E adotada para o acordo-quadro de fornecimento de eletricidade celebrado em 2015, importa considerar os seguintes aspetos:

4/8

3.1 Metas fixadas pela Diretiva 2009/28/EC



Diretiva 2009/28/EC – Metas de incorporação de eletricidade proveniente de fontes renováveis
(fonte: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/shares>)

Em termos comparativos, verifica-se ter sido apontada, para Portugal, uma taxa de consumo de energia proveniente de fontes de energia renováveis substancialmente superior à média europeia. Acresce o facto de terem sido fixadas metas consideravelmente distintas para Portugal (52,6%) e Espanha (37,0%), tendo em conta que a energia consumida em Portugal e Espanha é negociada e adquirida no Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL) onde é colocada toda a produção ibérica de energia elétrica.

As metas apontadas para Portugal e Espanha apresentavam, ainda, um abrandamento substancial da tendência no que diz respeito às quotas fixadas para 2017/2018.

CHS

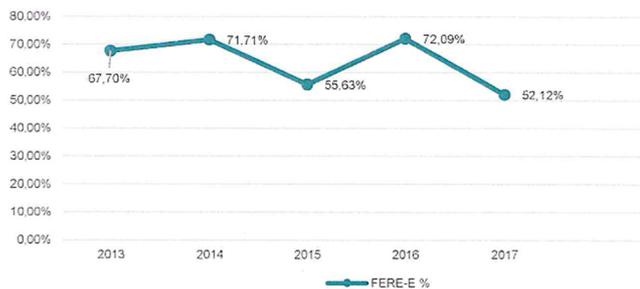
3.2 Cumprimento das metas da Diretiva 2009/28/EC

De acordo com a informação disponibilizada pela Pordata (relativa à produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis) e pelo INE (no que respeita à contribuição das energias renováveis para o consumo final de eletricidade), verifica-se, comparativamente às metas fixadas pela Diretiva 2009/28/EC, a existência de desvios e recuos no que respeita à evolução e consolidação das quotas fixadas pela referida Diretiva.



Evolução da produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis

(fonte: Pordata <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>)



Evolução da contribuição das energias renováveis para o consumo final de eletricidade

(fonte: INE https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0007273&contexto=bd&selTab=tab2)

4/8

Em 2015, assistiu-se a uma regressão substancial da quota de energias renováveis que coincidiu, precisamente, com o ano de lançamento e celebração do acordo-quadro de fornecimento de eletricidade, cujas causas, de acordo com a DGEG (<http://www.dgeg.gov.pt/wwwbase/wwwinclude/ficheiro.aspx?access=1&id=15411>), resultaram da quebra na produção hídrica e do aumento, em 43%, da produção de energia elétrica em centrais térmicas (excluindo cogeração).

3.3 Fixação da quota mínima para o acordo-quadro

Para além da criação de estímulos para a eficácia ambiental dos instrumentos de contratação disponibilizados ao SNCP, compete igualmente à eSPap, I.P. acautelar eventuais riscos à correta execução do instrumento que possam impactar negativamente ou, no limite, tornar impraticável a produção de efeitos do acordo-quadro de eletricidade que, recordamos, vigorou durante 4 anos, ou seja, até ao final do ano 2019.

Incluem-se nesse conjunto de fatores, com potenciais efeitos nefastos, a fixação de requisitos ou condições de execução que possam vir a desequilibrar os preços a praticar no âmbito dos contratos celebrados ao abrigo do acordo-quadro ou anular a eficácia do instrumento, com naturais prejuízos para a prossecução do interesse público, tendo em conta os custos adicionais, a partir de determinado patamar de quotas exigidas ou anunciadas, associados à necessidade de recurso a auditorias e certificações para demonstração do cumprimento da incorporação, na eletricidade fornecida, de energia proveniente de fontes renováveis.

Assim, tendo em conta a incerteza relativamente ao cumprimento das quotas, posteriormente confirmada através da demonstração da volatilidade da execução das metas fixadas pela Diretiva 2009/28/EC (cfr. indicadores apurados e divulgados pela Pordata e pelo INE), a que acresce o registo descendente das metas fixadas pela referida Diretiva, materializado através da redução da quota para 2018 por referência ao ano anterior, optou-se por uma abordagem conservadora ao fixar como requisito mínimo 20% para a quota de eletricidade a fornecer proveniente de fontes de energia renováveis, de forma a garantir, ao longo do período de vigência máximo do acordo-quadro, as condições necessárias para a sua viabilidade, em conjugação com o objetivo de não excluir o setor público das práticas aplicadas ao setor empresarial e industrial.

A fixação em 20% visou, igualmente, garantir o equilíbrio necessário de forma a permitir a otimização das condições para integração, no acordo-quadro, do maior número possível de comercializadores licenciados pela DGEG, independentemente da sua dimensão, de forma a garantir a maximização da concorrência para os procedimentos de contratação de fornecimento de eletricidade às entidades constituintes do SNCP.

A este respeito, as regras fixadas para a nova geração do acordo-quadro de fornecimento de eletricidade a celebrar em 2020, que sucederá ao AQ-ELE 2015, incrementaram a quota mínima obrigatória de eletricidade

4/8

fornecida através de fontes de energia renováveis (FER-E) para 25%, tendo sido cumulativamente introduzida uma norma que permite a fixação, nos critérios de adjudicação dos procedimentos a realizar ao abrigo do acordo-quadro, de critérios ambientais que poderão traduzir-se na valorização positiva progressiva das propostas que apresentem uma quota de FER-E superior à quota mínima prevista.

Para o efeito, o referido-acordo quadro prevê, ainda, nos casos aplicáveis, a obrigatoriedade de demonstração da origem da produção de energia e da incorporação de energia proveniente de fontes renováveis.

eSPap, 28 de fevereiro de 2020

O Presidente do Conselho Diretivo

**Cesar Augusto
Gundersen
Rodrigues
Pestana**

Digitally signed by Cesar
Augusto Gundersen
Rodrigues Pestana
Date: 2020.02.28
10:17:26 Z

César Pestana