

Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 - ENCPE 2020

Relatório Final de Monitorização



Ficha Técnica:

Relatório elaborado pelas entidades que compõem o GAM ENCPE:

Agência Portuguesa de Ambiente, I.P. (APA):

José Paulino

Ana Margarida Santos

Isabel Lico

Marco Silva

Dília Jardim (revisão técnica)

Filomena Boavida (revisão técnica)

Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap):

Ana Vieira

Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC):

Fernando Batista

Cláudia Guerreiro

Cláudia Roriz

André Gonçalves

Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E (SPMS):

Andreia Chaves

Luísa Neves

Mónica Tinoco Ferreira

Nuno Costa

Colaboração técnica:

Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova (FCT-NOVA)

Paula Antunes

Rui Ferreira dos Santos

Rita Lopes

Paula Trindade

Índice

| | |
|---|----|
| Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos | 4 |
| 1. Introdução | 5 |
| 1.1. Objetivo do presente Relatório | 5 |
| 1.2. Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE) | 5 |
| 1.2.1 Enquadramento..... | 5 |
| 1.2.2. Tipologia de Critérios Ecológicos..... | 8 |
| 1.2.3. Grupo de Acompanhamento e Monitorização da ENCPE 2020 | 9 |
| 2. Operacionalização da ENCPE 2020 | 10 |
| 2.1. Desenvolvimento dos trabalhos dos GT | 12 |
| 2.1.1. 1ª fase de trabalhos (2017-2019)..... | 12 |
| 2.1.2. 2ª fase dos trabalhos (2019-2020)..... | 13 |
| 2.2. Outros aspetos relacionados com a operacionalização da ENCPE 2020 | 16 |
| 3. Monitorização e Análise de Indicadores | 20 |
| 3.1. Dados do Portal Base | 20 |
| 3.2. Atividade do GAM: monitorização | 20 |
| 3.3. Apuramento e análise dos dados obtidos para determinação dos valores relativos aos indicadores ENCPE 2020 | 25 |
| 4. Informação de Suporte e Divulgação da ENCPE 2020 e dos seus resultados | 29 |
| 4.1. Informação de Suporte Disponível | 29 |
| 4.2. Atividades de disseminação e formação da ENCPE 2020 | 30 |
| 5. Conclusões e Orientações para a Revisão da ENCPE | 33 |
| 6. Referências Bibliográficas | 38 |

Índice de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Plano de Atividades da ENCPE previsto para 2020. | 15 |
| Figura 2 – Painéis selecionados do atual Portal Base. | 24 |
| Figura 3 – Área dedicada ao GPP do Portal da Comissão Europeia. | 29 |
| Figura 4 – Estrutura atual do Portal ENCPE..... | 30 |
| Figura 5 - Manuais adaptados ao contexto português sobre bens e serviços identificados como prioritários..... | 30 |

Índice de Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Valores apurados para os indicadores ENCPE 2020 e comparação com as respetivas metas..... | 27 |
| Tabela 2 - Análise SWOT ENCPE 2020..... | 34 |

Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos

APA – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

BI – *Business Intelligence*

CCP – Código dos Contratos Públicos

CPE – Compras Públicas Ecológicas

CPV – Vocabulário Comum para os Contratos Públicos

DRE – Diário da República Eletrónico

ENCPE – Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas

EPE – Entidades Públicas Empresariais

ERP – *Enterprise Resource Planning*

eSPap – Entidade dos Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

GAM – Grupo de Acompanhamento e Monitorização

GPP – *Green Public Procurement*

GT – Grupo de Trabalho

ICPE – Indicador de Cumprimento Principal da Estratégia

IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.

LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P.

LNEG – Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.

NIPC – Número de Identificação de Pessoa Coletiva

PIB – Produto Interno Bruto

PNFE – Portal Nacional de Fornecedores do Estado

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

REUE – Rótulo Ecológico da União Europeia

SAD – Sistemas de Aquisição Dinâmicos

SG-PCM – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros

SG-MMEAP – Secretaria-Geral do Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública

SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas

SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E.

ST – Secretariado Técnico

1. Introdução

1.1. Objetivo do presente Relatório

O presente constitui o **Relatório Final da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020)**, dando cumprimento ao disposto na **Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 38/2016, de 29 de julho**, que aprova aquela estratégia, e ao disposto no **Despacho n.º 2568/2017, de 17 de fevereiro**, relativo à implementação da mesma, e visa dar a conhecer os dados relativos à implementação e cumprimento da ENCPE 2020.

1.2. Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE)

1.2.1 Enquadramento

Em 2007 foi assumido que a contratação pública ecológica teria um papel de grande relevância na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia, tendo em consideração que as entidades públicas se encontravam entre os grandes consumidores a nível europeu, despendendo em aquisições mais de 16% do Produto Interno Bruto (PIB) da União Europeia. Assim, a inclusão de critérios ambientais nos contratos públicos foi um dos vetores que permitiu estabelecer uma nova interligação entre as várias iniciativas e políticas comunitárias, possibilitando uma abordagem das questões ambientais mais abrangente e estruturada.

A nível nacional, com a **RCM n.º 65/2007, de 7 de maio**, foi então aprovada a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas para o período 2008-2010, que constituiu um instrumento orientador relevante, tendo tido um impacto, mais evidente e sistémico, no Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), no sentido da integração de critérios ambientais em acordos quadro para categorias de bens e serviços transversais e, conseqüentemente, em processos de contratação desencadeados por entidades públicas ao seu abrigo.

O papel do SNCP para a prossecução de uma estratégia de contratação protetora do ambiente estava plasmado no diploma legal que o instituiu, o Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de fevereiro. Com efeito, determina a alínea a) do n.º 2 do seu Artigo 1.º que *“A ANCP (Agência Nacional de Compras Públicas) tem por objeto: a) Conceber, definir, implementar, gerir e avaliar o sistema nacional de compras públicas com vista à racionalização dos gastos do Estado... e à proteção do ambiente.”* E continua na alínea f) do Artigo 4.º do mesmo diploma, que elenca os princípios orientadores do SNCP: *“f) Adoção de práticas e preferência pela aquisição dos bens e serviços que promovam a proteção do ambiente.”*

Na senda da referida Resolução do Conselho de Ministros e da experiência resultante da aplicação da anterior Estratégia, em 2016 foi definida a nova **Estratégia Nacional para as**

Compras Públicas Ecológicas (ENCPE) 2020 aprovada pelo Governo Português pela **RCM n.º 38/2016, de 29 de Julho**, que clarificou o âmbito, face ao passado. Passou a ter uma incidência mais abrangente e efetiva, abarcando um maior número de procedimentos de aquisição e potenciando assim o seu efeito de aplicação ao Estado, nomeadamente aos organismos sob administração direta, indireta e ao sector empresarial do Estado, e ainda a título facultativo à administração autónoma e a outras pessoas coletivas de direito público.

Aplica-se às aquisições efetuadas mediante procedimentos pré-contratuais definidos no Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, com exceção das aquisições efetuadas mediante ajustes diretos simplificados.

O propósito essencial da ENCPE 2020 é o de constituir 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. Por esta razão, privilegia o foco na definição de especificações técnicas para o conjunto de produtos e serviços prioritários. Tem ainda por objetivo estimular a adoção de uma política de compras públicas ecológicas, constituindo-se, assim, como um repositório de boas práticas e reforçando o incentivo para a inovação tecnológica e dos produtos, motivando os fornecedores e os prestadores de serviços para aproveitarem as vantagens de uma contratação ambientalmente orientada, num quadro de efetiva transparência e responsabilidade partilhada.

Para a prossecução da Estratégia, entendem-se como “**Compras Públicas Ecológicas**” (CPE) as aquisições de bens e serviços consideradas como prioritárias, com a inclusão na fase pré-contratual de especificações e requisitos técnicos ambientais, com efeitos previsíveis na fase de execução contratual.

Mantendo o objetivo das compras públicas ecológicas de garantir a oferta de produtos e serviços com um desempenho ambiental adequado e a redução dos impactes ambientais associados, e tirando proveito da experiência adquirida no período 2008-2010, a ENCPE 2020 constitui hoje um diploma que demonstra a importância das compras públicas ecológicas nos objetivos de sustentabilidade.

A redação atual da Estratégia define, no ponto 4.1. do Anexo da RCM n.º 38/2016, de 29 de julho, a seguinte lista de bens e serviços prioritários:

- Edifícios de escritório;
- Eletricidade;
- Equipamentos de representação gráfica;
- Equipamentos elétricos e eletrónicos utilizados nos cuidados de saúde;
- Equipamentos TI para escritório;
- Iluminação interior;
- Iluminação pública e sinalização rodoviária;
- Infraestruturas e equipamentos de tratamento, abastecimento e distribuição de água, de recolha e tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- Infraestruturas rodoviárias e sinalização de tráfego;
- Mobiliário;
- Painéis interiores;

- Papel de cópia e papel para usos gráficos;
- Produção combinada de calor e eletricidade;
- Produtos alimentares e serviços de *catering*;
- Produtos e serviços de jardinagem;
- Produtos e serviços de limpeza;
- Sistemas de aquecimento com circulação de água;
- Sistemas de descarga em sanitas e urinóis;
- Têxteis;
- Torneiras sanitárias; e
- Transportes.

A lista de bens e serviços prioritários apresentada baseia-se na lista publicada pela Comissão Europeia no âmbito do *Green Public Procurement (GPP)*, à data da redação da proposta de documento legal que enquadra a ENCE 2020. Na página *web* dedicada ao GPP, são disponibilizados manuais sobre os grupos de bens e serviços prioritários, nas línguas oficiais dos vários Estados-Membros. Estes manuais incluem propostas orientadoras de critérios ambientais a incluir nas várias fases dos procedimentos de aquisição. Um dos principais objetivos da ENCE 2020 foi a adaptação ao contexto nacional dos manuais referentes à lista de bens e serviços elencados na RCM n.º 38/2016, de 29 de julho através de grupos de trabalho temáticos e interdisciplinares criados para esse efeito.

A ENCE 2020 estabelece ainda objetivos específicos e respetivas metas, os quais se encontram apresentados nos quadros seguintes:

1. % de procedimentos pré-contratuais públicos de aquisição de bens e serviços contemplados na ENCE 2020 que incluem critérios ambientais:

| | 2017-2018 | 2019-2020 |
|---|-----------|-----------|
| Administração direta e indireta do Estado | 55% | 60% |
| Setor empresarial do Estado | 35% | 40% |

2. % do montante financeiro associado a procedimentos pré-contratuais públicos de aquisição de bens e serviços contemplados na ENCE 2020 que incluem critérios ambientais.

| | 2017-2018 | 2019-2020 |
|---|-----------|-----------|
| Administração direta e indireta do Estado | 55% | 60% |
| Setor empresarial do Estado | 35% | 40% |

Para monitorização do cumprimento das metas estabelecidas, foram definidos os seguintes **Indicadores de Cumprimento Principais da Estratégia (ICPE)**:

ICPE 1 = Número de procedimentos pré-contratuais considerando critérios ambientais estabelecidos × 100 / Número total de procedimentos pré -contratuais

ICPE 2 = Montante financeiro associado a procedimentos pré-contratuais considerando critérios ambientais estabelecidos × 100 / Montante financeiro total dos procedimentos pré-contratuais

E complementarmente,

ICPE 3 = Número dos contratos adjudicados que incluam critérios ambientais × 100 / Número total de contratos

ICPE 4 = Preço contratual dos contratos celebrados que incluam critérios ambientais × 100 / Preço contratual da totalidade dos contratos celebrados.

Os dados considerados para cálculo e análise destes ICPE são os reportados pelas entidades adjudicantes no Portal Base, gerido pelo Instituto dos Mercados Públicos, Imobiliário e da Construção, I. P. (IMPIC). Devem ser reportados todos os procedimentos pré-contratuais com critérios ambientais e os contratos dos quais resultaram propostas valorizadas.

A RCM n.º 38/2016, de 29 de julho determinou que a coordenação e acompanhamento da ENCPE 2020 é da responsabilidade da Agência Portuguesa do Ambiente, I. P (APA), da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P (eSPap), do IMPIC e da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E. (SPMS), dado o relevo que este setor assume em matéria de compras públicas.

1.2.2. Tipologia de Critérios Ecológicos

Os Critérios Ecológicos têm como principal objetivo auxiliar os organismos públicos a adquirir produtos, serviços e obras com impacte ambiental reduzido, atualmente com carácter voluntário, sendo elaborados de modo a poderem ser facilmente integrados nas suas peças dos procedimentos.

Estes critérios dividem-se em especificações técnicas, critérios de seleção, critérios de adjudicação e cláusulas de execução do contrato. Para cada categoria de produto ou serviço, cada critério ecológico pode apresentar-se como:

- Critério Essencial – de implementação fácil nos Contratos Públicos Ecológicos (CPE), incidindo em áreas-chave do desempenho ambiental de um produtos e serviço, mantendo os custos administrativos das empresas a um nível mínimo;
- Critério Complementar – tem em conta um maior número de aspetos ou níveis mais elevados de desempenho ambiental, destinando-se a ser utilizado por entidades que pretendam ir mais além no apoio aos objetivos ambientais e de inovação.

Os critérios ecológicos deverão, quer pela sua tipologia e quer pela fase do processo de aquisição a que se associam, ser aplicados do seguinte modo:

Objeto e especificações técnicas

- O «objeto» refere-se ao produto, ao serviço ou à obra que se pretende adquirir, sendo particularmente importante pois irá determinar o âmbito permitido às especificações e aos restantes critérios que se poderão aplicar; e
- As «especificações técnicas» têm duas funções:

- Descrevem o contrato a celebrar perante o mercado, para que os operadores económicos possam decidir se estão interessados. Ajudam assim a determinar o nível de concorrência;
- Estipulam os requisitos quantificáveis em função dos quais é possível avaliar as propostas, constituindo critérios mínimos de conformidade. As propostas que não cumprirem as especificações técnicas são excluídas, exceto se se tiver expressamente autorizado a apresentação de propostas variantes.

Crítérios de seleção

- Avaliam a adequação do operador económico para a execução de um contrato. Nos procedimentos em duas fases (por prévia qualificação), são determinantes para se apurar quais os operadores económicos que passam à fase da apresentação das propostas, quer seja utilizado o modelo simples de qualificação (são qualificadas todas as candidaturas que cumpram os requisitos mínimos) quer se recorra ao modelo complexo de qualificação (são qualificadas as candidaturas que apresentarem maior capacidade).

Crítérios de adjudicação, poderão ser aplicados quando:

- Tenham relação com o objeto do contrato;
- Não confirmem à entidade adjudicante uma liberdade de escolha ilimitada;
- Assegurem a possibilidade de uma efetiva concorrência;
- Sejam mencionados expressamente no anúncio e nas peças relevantes do procedimento pré-contratual; e
- Estejam em conformidade com os princípios aplicáveis à contratação pública.

Cláusulas de execução do contrato

- São utilizadas para especificar o modo como o contrato deverá ser executado; e
- Os critérios ambientais podem ser integrados desde que constem do caderno de encargos e estejam relacionados com o objeto do contrato.

1.2.3. Grupo de Acompanhamento e Monitorização da ENCPE 2020

De modo a garantir uma eficaz implementação e monitorização da Estratégia, foi constituído o Grupo de Acompanhamento e Monitorização (GAM) da ENCPE 2020, o qual é composto pela APA, pelo IMPIC, pela ESPAP e pela SPMS, através do Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março, que definiu as suas atribuições e modo de funcionamento.

Competia ao GAM:

- Supervisionar, dinamizar, acompanhar e monitorizar a execução da ENCPE 2020;
- Recolher a informação disponível de suporte à implementação e ao cumprimento dos objetivos da ENCPE 2020;

- Definir o planeamento dos trabalhos a desenvolver e respetivas prioridades;
- Zelar pela constituição e ulterior designação de subgrupos de trabalho para desenvolvimento de especificações técnicas e critérios ambientais, publicitando os mesmos na área dedicada do Portal da APA;
- 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;
- Definir, articular e atualizar o plano de comunicação da ENCPE 2020, assim como das ações que visem a promoção e consolidação deste instrumento junto das entidades aderentes;
- Promover a participação de outras entidades que possam facilitar a sua missão ou providenciar informação complementar para o cálculo dos indicadores;
- Disponibilizar os dados recolhidos à Comissão Europeia, ao Governo e à Assembleia da República;
- Avaliar o grau de sucesso na implementação dos critérios definidos, apresentando, se aplicável, propostas de adequação; e
- Reunir com a periodicidade mínima trimestral, ou sempre que necessário.

Especificamente à APA, no âmbito do GAM ENCPE, competia:

- Dinamizar o processo de reporte anual;
- Criar a área dedicada para as Compras Públicas Ecológicas no seu Portal; e
- Concertar no seio do Grupo de Trabalho os procedimentos e modelos necessários ao desenvolvimento de um trabalho coerente no âmbito dos diversos subgrupos de trabalho.

Como referido anteriormente, competia ao GAM, entre outras atribuições, a recolha da informação relacionada com a implementação e cumprimento da ENCPE, permitindo avaliar o cumprimento da Estratégia, eventuais desvios e a resposta do mercado à introdução dos critérios ecológicos. Este acompanhamento resultou no presente Relatório Final de Monitorização, referente ao período de implementação da Estratégia, o qual será apresentado à Assembleia da República e à Comissão Europeia.

2. Operacionalização da ENCPE 2020

No sentido de operacionalizar a implementação dos objetivos e metas da ENCPE 2020, foi privilegiada a definição de critérios ecológicos para um conjunto de bens e serviços prioritários para os quais já se dispõe de manuais com critérios ecológicos elaborados pela Comissão Europeia, no âmbito do *Green Public Procurement* (GPP).

Assim, foram criados grupos de trabalho temáticos e multidisciplinares que, de forma faseada, procederam à adaptação da versão comunitária à realidade nacional. A definição dos critérios ecológicos pressupõe sempre a observação dos princípios de contratação pública, designadamente, os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência.

Os Grupos de Trabalho (GT) foram uma componente essencial na implementação da Estratégia, na medida em que se constituíram como um órgão técnico no desenvolvimento de critérios

ambientais para os grupos de bens e serviços prioritários e que constavam da lista da Parte A do Anexo da RCM n.º 38/2016, de 29 de julho.

A coordenação de cada GT foi geralmente assegurada por um membro do GAM ENCPE, que disponibilizou o apoio logístico, ficando o Secretariado Técnico (ST) a cargo da APA. Em determinados casos, relacionados com a temática em causa, a coordenação do GT foi assegurada por um representante de outras entidades.

De um modo geral, constituíram atribuições dos GT:

- Recolher a informação disponível de suporte à implementação e ao cumprimento dos objetivos da ENCPE 2020;
- Analisar os critérios ambientais publicados pela Comissão Europeia, no seu portal dedicado, e adaptá-los sempre que possível ao contexto nacional;
- Produzir um manual de apoio às entidades adjudicantes, nos termos do modelo definidos pelo GAM ENCPE, ou de acordo com proposta adaptada ao caso em concreto;
- Reunir com uma periodicidade mínima mensal ou sempre que necessário;

Os GT são extintos com a finalização do processo de desenvolvimento e/ou avaliação dos critérios de seleção dos operadores económicos das especificações técnicas/critérios ecológicos dos bens e serviços prioritários e/ou dos critérios de adjudicação possíveis, assim como a produção do respetivo manual, incluindo o processo de consulta pública subsequente, com a devida ponderação dos contributos recebidos.

Quanto à escolha dos participantes convidados, foi efetuada em função da sua responsabilidade no âmbito dos Contratos Públicos, nas respetivas entidades empregadoras, ou por serem peritos reconhecidos na área a tratar, de modo a que a sua experiência e conhecimentos técnicos permitissem uma análise sustentada para um ajuste mais aderente dos critérios GPP ao contexto nacional.

Os GT são autónomos e independentes, constituídos por nove a 12 elementos (representantes do GAM e elementos externos convidados) e garantiram uma representação equilibrada dos interesses socioeconómicos envolvidos. O manual resultante dos trabalhos de cada GT foi apresentado num prazo máximo de seis meses.

Tendo em conta a extensa lista de bens e serviços prioritários, considerou-se conveniente dividir os trabalhos dos GT por fases, pelo que a Equipa Técnica da APA iniciou, imediatamente após a publicação da RCM 38/2016, de 29 de julho os trabalhos preparatórios de identificação de todas as entidades e peritos relevantes para cada um dos grupos temáticos selecionados para essa primeira fase. Nesse sentido, realizou-se uma reunião preliminar do GAM, a 17 novembro de 2016, para identificar e começar a preparar as tarefas subseqüentes de operacionalização da Estratégia.

2.1. Desenvolvimento dos trabalhos dos GT

Conforme abordado no ponto anterior, os trabalhos da ENCPE 2020 tiveram início após publicação do Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março com a:

- Criação dos GT para produção de Manuais de Critérios Ecológicos para seis dos grupos de Bens e Serviços Prioritários, descritos em pormenor na Parte A do Anexo da RCM n.º 38/2016, aprovados em reunião do GAM, de 5 maio 2017;
- Identificação das adaptações a fazer no portal da APA;
- Criação de uma área dedicada à ENCPE 2020;
- Implementação de melhorias introduzidas no Portal Base, gerido pelo IMPIC.

O envolvimento do setor privado foi desde logo fundamental uma vez que irá incorporar as características ecológicas na sua produção e conseqüente oferta de bens e serviços, por forma a criar e dinamizar o mercado destes produtos, cabendo ao Estado um papel central na procura destes produtos.

2.1.1. 1ª fase de trabalhos (2017-2019)

Considerando o espectro das Compras Públicas, a escolha do GAM para os primeiros grupos de bens e serviços recaiu nas categorias que tinham maior representatividade: *Conceção, construção e gestão de edifícios de escritórios, Equipamentos elétricos e eletrónicos (EEE) na saúde; Iluminação pública e sinalização rodoviária, Papel de cópia e impressão, Produtos alimentares e serviços de catering, e Transportes (rodoviários).*

Após o período de identificação das entidades e peritos, para cada um dos GT referidos, foram efetuados os respetivos convites, tendo sido possível realizar a primeira reunião conjunta com todas as entidades em causa, a 2 de fevereiro de 2018.

Na primeira fase de trabalhos, os seis GT reuniram em média seis vezes, tendo os manuais sido aprovados em sede de grupo, entre junho e setembro de 2018.

Cada um dos GT prosseguiu separadamente o seu trabalho, de acordo com as regras de funcionamento internas que foram apresentadas e discutidas na reunião conjunta, tendo sido depois ratificadas nas primeiras reuniões de cada GT.

Os seis manuais resultantes foram depois colocados em Consulta Pública, através do Portal Participa, entre 28 de novembro e 28 de dezembro de 2018.

Foram recebidos contributos, igualmente via Portal Participa, das seguintes entidades e para os manuais a seguir indicados:

- MUBi (Associação para a Mobilidade Urbana em Bicicleta) – para os Manuais de *Transportes e Conceção, construção e gestão de edifícios de escritórios*;
- Associação Natureza Portugal (ANP) em associação com a WWF – para os Manuais de *Papel de cópia e impressão* e dos *Produtos alimentares e serviços de Catering*;
- EUREST Portugal – para o Manual de *Produtos alimentares e serviços de Catering*;

- Zero – Associação Sistema Terrestre Sustentável – para os Manuais de *Conceção, construção e gestão de edifícios de escritórios, Iluminação pública e sinalização rodoviária, Papel de cópia e impressão e Produtos alimentares e serviços de Catering*;
- Lisboa e-nova – para os Manuais de *Conceção, construção e gestão de edifícios de escritórios, Papel de cópia e impressão e Produtos alimentares e serviços de Catering*;
- Individual – para o Manual de *Produtos alimentares e serviços de Catering*; e
- Individual – para os Manuais de *Conceção, construção e gestão de edifícios de escritórios, Papel de cópia e impressão, Produtos alimentares e serviços de Catering e Transportes*.

Todos os contributos recebidos foram analisados pelos respetivos GT, no início de fevereiro de 2019 e, na sequência das diversas diligências levadas a cabo, foi possível aprovar e publicar, entre março e maio de 2019, os Manuais para os seguintes grupos de bens e serviços:

- Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (EEE) na Saúde (GT2);
- Papel de Cópia e Impressão (GT4);
- Produtos Alimentares e Serviços de Catering (GT5); e
- Transportes (GT6).

Os dois restantes Grupos de Trabalho, GT1 - *Edifícios de Escritórios* e GT3 - *Iluminação Pública e Sinalização Rodoviária*, não concluíram os trabalhos na 1ª fase, tendo sido dado seguimento posterior de acordo com a sua situação específica:

- No caso do GT1, o Manual que reuniu consenso em consulta pública, foi posteriormente alvo de uma crítica significativa por parte do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) - entidade de reconhecido conhecimento na matéria – o que levou a que tenha sido objeto de reanálise pelo GT1 e publicado após consenso relativamente às alterações propostas pelo LNEC.
- No caso do GT3, a versão de Manual que esteve em consulta pública não foi objeto de objeções significativas. Contudo, foi publicada em dezembro de 2018 uma versão atualizada do manual GPP para este grupo de bens e serviços, tendo o GAM decidido não publicar critérios já desatualizados. Assim, foram retomadas as reuniões com as entidades previamente convidadas de modo a que a definição dos critérios ecológicos pudesse ser revista em conformidade;

2.1.2. 2ª fase dos trabalhos (2019-2020)

Partindo da experiência adquirida pelos GT anteriormente constituídos e de modo a garantir a sua continuidade, teve lugar em Janeiro de 2020 a 9.ª Reunião do GAM, cuja ordem de trabalhos incidiu sobre:

- O relatório de monitorização da ENCPÉ 2020, relembrando a importância de reunir a informação relativa à implementação e cumprimento da ENCPÉ e posterior produção do referido relatório, para comunicação à Assembleia da República e Comissão Europeia;

- A constituição de novos GT, boas práticas a adotar durante o processo e identificação das entidades a convidar, propostas previamente propostas pela APA;
- A definição de datas para apresentação dos novos GT e arranques dos trabalhos; e
- A proposta do Plano de Atividades para 2020.

A proposta de GT a desenvolver foi baseada na informação disponibilizada pelas entidades do GAM e nas áreas que eram representativas e prioritárias em termos de contratação para as compras públicas. Foram tidos em conta: as prioridades definidas na RCM n.º 38/2016; os manuais GPP disponíveis e sua atualidade; a existência ou perspectiva de novos AQ e sua temática. Assim, foram colocados a discussão os seguintes grupos de bens e serviços:

- Eletricidade;
- Manutenção do espaço público;
- Conceção, construção e manutenção de estradas;
- Mobiliário;
- Produtos e serviços de limpeza;
- Têxteis.

O GAM considerou que o grupo da “Eletricidade” não deveria constituir GT por não existir uma revisão recente dos respetivos critérios GPP (o lançamento dos critérios GPP ocorreu em 2012) e por a eSPap se encontrar, à data, a conduzir o processo de definição de Acordo-Quadro para a eletricidade, tendo-se optado pela escolha de outro grupo de bens e serviços.

A escolha recaiu sobre os grupos de “Torneiras Sanitárias” e de “Sanitas e Urinóis”, tendo posteriormente constituído um único GT (“Sistemas Sanitários”) após a análise por parte do GAM do âmbito de aplicação de ambos os grupos e das valências das entidades propostas a integrar o GT.

Assim, e de modo a fornecer às entidades identificadas a informação mais relevante, teve lugar em fevereiro de 2020 a *Reunião de Apresentação dos Novos Grupos de Trabalho*, a qual permitiu reunir informação relativa à ENCPE 2020 e aos grupos de trabalho para os quais se considerou fundamental a sua experiência e o seu conhecimento.

Durante a sessão foram abordados os seguintes tópicos:

- Âmbito de aplicação e enquadramento legal da ENCPE 2020;
- Conceito de compras públicas ecológicas e tipologias de critérios ecológicos;
- Documentação disponível e locais de consulta;
- Boas práticas e regras de funcionamento dos grupos de trabalho;
- Bens e Serviços selecionados para constituírem os novos GT para 2020;
- Âmbito de aplicação dos novos GT;
- Entidades convidadas para participarem ou coordenarem os trabalhos; e
- Plano de Atividades para 2020.

Os novos GT criados foram os seguintes:

- GT7 - Sistemas Sanitários – agregação dos critérios GPP publicados para “Torneiras Sanitárias” e “Sanitas de descarga e Urinóis” (ambos de 2013);
- GT8 - Manutenção do Espaço Público – critérios GPP publicados em 2019;
- GT9 - Conceção, Construção e Manutenção de Estradas – critérios GPP publicados em 2016;
- GT10 - Mobiliário – critérios GPP publicados em 2017;
- GT11 - Produtos e serviços de limpeza – critérios GPP publicados em 2018;
- GT12 - Produtos e Serviços Têxteis – Produtos e serviços têxteis.

Foi ainda apresentado o Plano de Atividades da ENCPE para o ano de 2020 (Figura 1 – Plano de Atividades da ENCPE previsto para 2020.) com os principais objetivos, de modo a esclarecer as diversas entidades quanto aos prazos definidos para os atingir.

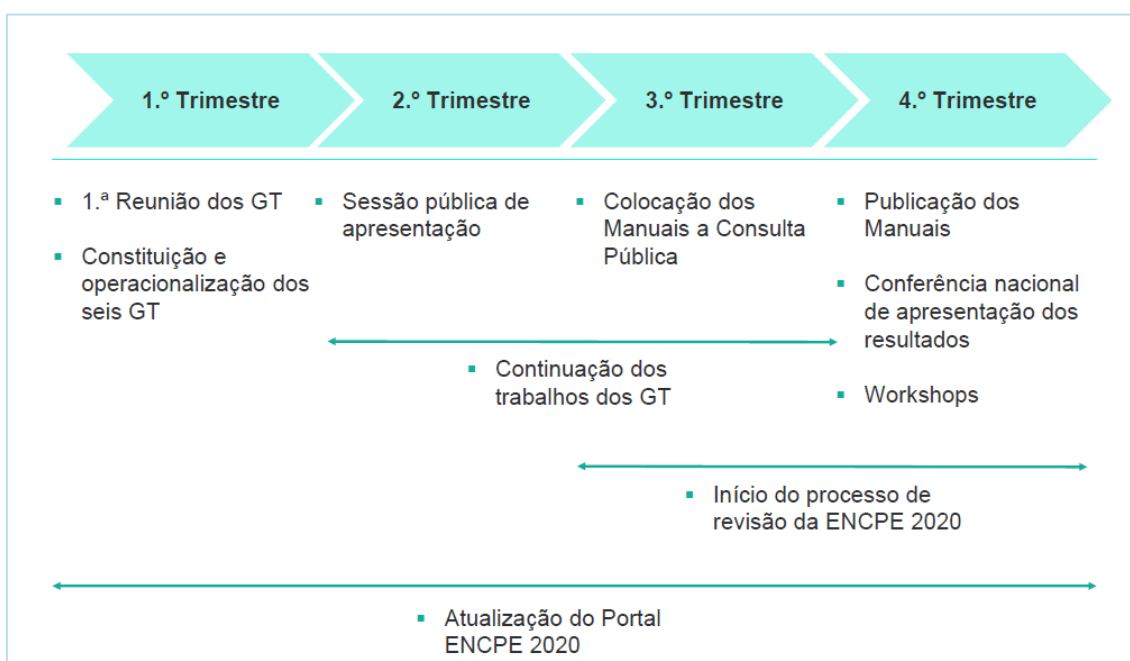


Figura 1 – Plano de Atividades da ENCPE previsto para 2020.

Os Manuais produzidos pelos novos grupos de trabalho foram colocados em Consulta Pública, que decorreu entre outubro e novembro de 2020, com o propósito de recolher contributos que permitissem enriquecer os trabalhos desenvolvidos, dotando o Estado Português de um conjunto importante de ferramentas para aquisição de bens e serviços de forma sustentável e alinhadas com as prioridades nacionais em matéria de Economia Circular, Eficiência Energética e Neutralidade Carbónica, designadamente.

A consulta pública recebeu apenas duas participações, uma em nome empresarial e outra em nome individual:

- EDP Distribuição – Energia, S.A., para o Manual de “Iluminação Pública e Sinalização Luminosa para Controlo de Tráfego Rodoviário ou Peões (Semáforos)”;

- Maria Assunção Carreira, para os Manuais de “Manutenção de Espaços Públicos” e de “Iluminação Pública e Sinalização Luminosa para Controlo de Tráfego Rodoviário ou Peões (Semáforos)”

Os contributos específicos apontavam para a identificação de algumas incorreções ou lapsos, bem como de opiniões particulares, os quais foram objeto, separadamente e por cada GT, da devida ponderação, conforme explanado no relatório da Consulta Pública, em anexo.

Os documentos resultantes foram disponibilizados através da página de *internet* do Portal Participa <https://participa.pt/pt/consulta/consulta-publica-aos-manuais-encpe2020> sob a designação “Consulta Pública aos Manuais ENCPE2020”. No final deste processo, ficaram disponíveis Manuais para os seguintes grupos de Bens e Serviços:

- “Iluminação Pública e Sinalização Luminosa para Controlo de Tráfego Rodoviário ou Peões (Semáforos)”;
- “Sistemas Sanitários”;
- “Manutenção de Espaços Públicos”;
- “Conceção, Construção, Reabilitação e Conservação de Estradas”;
- “Mobiliário”;
- “Serviços de Limpeza de Interiores”; e
- “Produtos e Serviços Têxteis”.

2.2. Outros aspetos relacionados com a operacionalização da ENCPE 2020

O Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) foi instituído através do já referido Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de fevereiro, tendo sido criada, pelo mesmo diploma legal, a Agência Nacional de Compras Públicas, EPE enquanto entidade gestora do SNCP (ANCP, EPE, hoje Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP (ESPAP, IP), cf. Decreto-Lei n.º 117-A/2012 de 14 de junho).

A alínea k) do n.º 4 do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012 recorda o papel da entidade gestora do SNCP, a ESPAP, IP, na prossecução de objetivos ambientais no âmbito da gestão do SNCP. Com efeito, refere que *“São atribuições da ESPAP, IP no âmbito das compras públicas (...) Adotar práticas e privilegiar a aquisição de bens e serviços que promovam o equilíbrio adequado entre a eficiência financeira e a proteção do ambiente.”*

Compete-lhe ainda, na senda do que eram já atribuições da ANCP, EPE, *“h) Promover a adoção de procedimentos de natureza normativa relativos à aquisição e utilização de sistemas informáticos de suporte ao aprovisionamento público.”*

Neste sentido, um dos objetivos principais da entidade gestora do SNCP foi desde sempre a promoção da desmaterialização do processos de pré-contratação pública, com visto a uma atividade mais sustentável e amiga do ambiente, nomeadamente através da disponibilização a todas as entidades que integram o SNCP e cocontratantes dos acordos quadro um conjunto de ferramentas tecnológicas de suporte à contratação pública,

Exemplo disso são o Catálogo Nacional de Compras Públicas, que apresenta detalhe de toda a oferta de cada um dos acordos quadro em vigor, a Plataforma SNCP (plataforma eletrónica e contratação pública para tramitação de procedimentos ao abrigo dos acordos quadro celebrados pela ESPAP), o Sistema de Recolha e Validação de Informação (SRVI) para recolha de informação no âmbito dos processos de contratação resultantes de procedimentos lançados ao abrigo dos acordos quadro, a Ferramenta de Agregação de Necessidades (FAN) para agregação em formato web das necessidades de contratação das entidades que integram e o PAN (Plano Anual de Necessidades), que agrega e permite analisar a estimativa de despesa das entidades vinculadas ao SNCP (Administração Direta do Estado e Institutos Públicos) por categoria de Acordo-Quadro da ESPAP, IP.

Outro pilar da atuação da ESPAP, IP prende-se com a celebração de acordos quadro para categorias de bens e serviços transversais, para que todas as entidades compradoras que integram o SNCP, sejam vinculadas ou voluntárias (incluem-se nestas as Autarquias Locais, empresas públicas de âmbito nacional e local), entidades regionais e outras entidades públicas de Administração Autónoma possam desenvolver procedimentos de contratação pública ao seu abrigo.

Em todos os acordos quadro que celebrou, a entidade gestora do SNCP tem procurado integrar critérios ecológicos, sempre que a categoria o permita, seja como requisito para a qualificação e seleção de operadores económicos que integram cada um dos acordos quadro (cocontratantes), na definição das especificações técnicas dos bens e/ou serviços que constituem a oferta de cada Acordo-Quadro, ou como critério de adjudicação das propostas.

Apresentam-se de seguida exemplos de algumas categorias para as quais foram já disponibilizados acordos quadro no SNCP que incluam critérios ecológicos:

- Aquisição de veículos (seja aquisição, sejam contratação em regime de AOV): critérios ecológicos ao nível da definição das características dos veículos. Incluem veículos elétricos;
- Contratação de veículos em regime de AOV: critérios ecológicos ao nível da definição das características dos veículos. Incluem veículos elétricos;
- Cópia e impressão e consumíveis: critérios ecológicos na fase de seleção de cocontratantes (certificações) e dos requisitos dos equipamentos e dos consumíveis a disponibilizar. Na fase de execução do contrato, ao nível da recolha dos *toners* e tinteiros;
- Equipamento informático: critérios ecológicos na fase de seleção de cocontratantes (certificações), dos requisitos dos equipamentos a disponibilizar e nos níveis de serviço, incluindo relativos ao fim de vida dos equipamentos;
- Licenciamento de *software*: critérios ecológicos ao nível da disponibilização dos produtos;
- Papel e economato: critérios ao nível dos requisitos dos bens que constituem a oferta destes acordos quadro;
- Serviços de higiene e limpeza: critérios ecológicos na fase de seleção de cocontratantes (certificações), requisitos dos produtos de limpeza a utilizar e dos consumíveis de wc que constituem oferta destes acordos quadro e da recolha dos resíduos;
- Eletricidade: critérios ecológicos ao nível da percentagem de utilização de energias renováveis;

- Mobiliário: critérios ecológicos na fase de seleção de cocontratantes (certificações), dos requisitos dos produtos (materiais e processo produtivo) e nos níveis de serviço, nomeadamente ao nível do transporte e do fim de vida dos equipamentos (recolha);
- Manutenção de sistemas AVAC: critérios ecológicos na fase de seleção de cocontratantes (certificações), na definição das especificações técnicas dos materiais;
- Manutenção de sistemas de elevação: critérios ecológicos na fase de seleção de cocontratantes (certificações), e na definição das especificações técnicas dos materiais e das emissões;
- Energia: serviços de consultadoria energética, com vista redução do consumo energético;
- Refeições confeccionadas: critérios ecológicos na fase de seleção de cocontratantes (certificações), do transporte e armazenagem dos produtos e da recolha e tratamento de resíduos.

São já 30 os acordos quadro celebrados no âmbito do SNCP que incluem critérios ecológicos, independentemente de se tratar de categorias abrangidas por lista de categorias prioritárias definidas no âmbito da ENCPE ou não.

No caso de categorias reguladas, como as de comunicações (móveis e fixas), eletricidade, combustíveis rodoviários e gás natural, é assegurado o cumprimento das normas definidas já para cada um destes setores.

Para além de critérios ecológicos nas fases de seleção dos cocontratantes e da definição das especificações técnicas dos bens ou serviços que constituem a oferta de cada Acordo-Quadro, as entidades adjudicantes podem incluir critérios ecológicos no critério de adjudicação das propostas.

Por sua vez, a relevância e especificidade do setor da Saúde em matéria de aquisições públicas nacionais estão na base de uma abordagem concreta no âmbito da ENCPE.

Assim, nos termos do Despacho n.º 2568/2017 de 28 de março, a Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE (SPMS, EPE), integrou o Grupo de Trabalho e Monitorização da implementação da ENCPE2020.

A atividade de contratação pública na SPMS é assegurada pela Central de Compras da Saúde, que tem entre outras atribuições, a celebração de Acordos-Quadro e/ou Sistemas de Aquisição Dinâmicos, para qualquer tipologia de bens e serviços na área da saúde, estabelecendo as condições de fornecimento para as entidades adquirentes destinados a qualquer serviço e organismo do Ministério da Saúde e entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Nesta senda, atento o conteúdo e os objetivos da ENCPE2020, a Central de Compras da SPMS, na elaboração dos seus Acordos-Quadro, enquanto instrumento de contratação pública ao serviço das entidades do SNS, tem definido medidas onde se privilegia a prática de sustentabilidade, preservação e requalificação ambiental, através da integração de especificações e requisitos técnicos ecológicos nas peças procedimentais (programa de concurso e caderno de encargos), sendo esta preocupação, também, extensível a critérios de seleção e adjudicação ambientais e mais sustentáveis, porquanto, critérios que representam aquisições futuras com um menor impacto ambiental e promotores de um consumo mais sustentável.

Neste sentido, a SPMS tem possibilitado às entidades adquirentes, a adoção de critérios de adjudicação à luz da al. a) do n.º1 do artigo 74.º do CCP, onde a melhor relação qualidade-preço, pode ser aferida através de um conjunto de fatores, entre estes fatores ambientais, desde que relacionados com diversos aspetos da execução do contrato a celebrar.

Nos Sistemas de Aquisição Dinâmicos, tem sido preocupação da SPMS, a qualificação de empresas, que pelos serviços que fornecem, preenchem requisitos técnicos que permitem uma maior sustentabilidade ambiental, indo, desta forma, ao encontro dos critérios ecológicos exigidos.

A Resolução de Conselho de Ministros 38/2016, de 29 de julho previa a existência de uma declaração de compromisso por parte das entidades abrangidas pela Estratégia no ponto 5.2, A.II *“As entidades que realizem as aquisições referidas em A.I e A.II assumem a responsabilidade pelo cumprimento dos objetivos definidos mediante declaração de compromisso”*, estipulando ainda no ponto 7 do Anexo que *“Cada entidade abrangida pela ENCPE 2020 deve disponibilizar no seu sítio na Internet, até 30 dias após o fim de cada ano económico, a sua declaração de compromisso”*, mas efetivamente a sua operacionalização não foi concretamente definida.

Na realidade, por parte das diversas entidades não houve iniciativa própria neste sentido, e por parte da APA não foi possível constituir uma estrutura que permitisse implementar e dar seguimento a esta tarefa de pesquisa e consulta das várias centenas de sítios de todas as entidades do Sistema Nacional de Compras Públicas, bem como de todas as entidades voluntárias aderentes.

Desta forma, não foi constituído um repositório de Declarações de Compromisso. Contudo, o GAM considerou que esta falha não constituiu impedimento para a utilização de critérios ambientais nos diversos processos de aquisição, por parte das entidades públicas.

3. Monitorização e Análise de Indicadores

3.1. Dados do Portal Base

O Portal Base é a plataforma onde é recolhida a informação pública relativa aos contratos públicos sujeitos ao regime do CCP, de acordo com o previsto no artigo 2.º do DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou e republicou o CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

O Portal tem como função essencial centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, configurando um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, permitindo assim o seu acompanhamento e monitorização.

A gestão do portal Base é da responsabilidade do IMPIC, conforme dispõe o artigo 3.º n.º 3 alínea f) do Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro e o artigo 3.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 284/2019 de 2 de setembro. Ao Portal Base chega informação proveniente de diversas entidades – Imprensa Nacional Casa da Moeda, entidades adjudicantes e plataformas eletrónicas de contratação – e é organizado em "blocos de dados", que correspondem aos diferentes momentos do processo de formação e execução dos contratos públicos sujeitos ao CCP.

A análise dos indicadores estabelecidos para a ENCPE 2020, referidos anteriormente, para a Administração direta e indireta do Estado e para o setor empresarial do Estado, têm como base dados referentes a aquisições no âmbito do SNCP, extraídos do Portal Base.

3.2. Atividade do GAM: monitorização

O Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março previa no seu anexo as seguintes ações:

| Ações | Entidade responsável | Calendarização /Periodicidade | Grau de realização |
|---|----------------------|-------------------------------|--------------------|
| Criação de área específica para as Compras Públicas Ecológicas no Portal da APA, I. P. | APA | 30 dias * | ✓ |
| Criação de procedimentos e modelo de ficha para sistematização dos critérios ambientais. | GAM ENCPE 2020 | 60 dias * | ✓ |
| Sessão de apresentação pública da ENCPE 2020 | GAM ENCPE 2020 | 60 dias * | ✓ 1) |
| Recolha e sistematização de informação relevante para disponibilização na área específica do Portal da APA, I. P. | GAM ENCPE 2020 | 90 dias * | ✓ 2) |

| Ações | Entidade responsável | Calendarização /Periodicidade | Grau de realização |
|---|--------------------------------------|--|---------------------------|
| Conferência de divulgação e apresentação de resultados | GAM ENCPE 2020 | 1.ª Conferência em 2017, com periodicidade anual | 3) |
| Ações de formação | GAM ENCPE | A iniciar em 2017 | 4) |
| Elaboração do relatório anual | APA + GAM ENCPE | 1.º semestre de 2018 (dados de 2017) 1.º semestre de 2020 (dados de 2019) | 5) |
| Elaboração de relatório de progresso | GAM ENCPE | 1.º semestre de 2019 (dados de 2017 e 2018) | 5) |
| Elaboração de relatório final | GAM ENCPE | 1.º semestre de 2021 (dados de 2017 a 2020) | ✓ |
| Elaboração de manuais com os critérios ambientais aplicáveis a bens e serviços prioritários | Subgrupos de trabalho para definição | Após definição de critérios para determinado bem ou serviço | ✓ 6) |

* Contados a partir da data da publicação do despacho

- 1) Realizada a 2 fevereiro de 2018.
- 2) Em contínua atualização.
- 3) O GAM considerou que não estavam reunidas as condições para a realização destes eventos, uma vez que não havia resultados a apresentar, devido à complexidade e morosidade na elaboração dos manuais com critérios ecológicos, que concentrou os recursos disponíveis
- 4) As ações de formação centraram-se nos aspetos relacionados com a utilização do Portal Base e em ações de divulgação que ocorreram desde 2018 em diversas entidades formadoras certificadas, sendo abrangidas mais de 300 entidades adjudicantes e cerca de 1500 profissionais de contratação pública. A disponibilização de manuais em 2019 e 2020 permite agora viabilizar as ações de formação, como a que teve lugar no final de 2020 no âmbito de uma iniciativa conjunta da Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros e da APA, e já em março de 2021, uma formação da APA/LNEG no âmbito do Projeto LIFE IP AZORES, coordenado pela Direção Regional de Ambiente e Alterações Climáticas dos Açores.
- 5) Face às dificuldades de apuramento de dados que traduzissem de forma fidedigna a utilização dos critérios ambientais por parte das entidades adjudicantes, em 2018 e 2019, o GAM considerou que não era possível elaborar qualquer relatório, quer anual quer de progresso.
- 6) Relativamente a 13 grupos de bens ou serviços (organizados em 12 manuais).

Em termos gerais, pode-se concluir que as ações relativas às ferramentas digitais a disponibilizar ou melhorar, pelas entidades do GAM e para informação pública, foram realizadas maioritariamente dentro dos prazos previstos.

As dificuldades surgiram não só dos atrasos verificados com a publicação do Despacho e subsequentes procedimentos administrativos e logísticos mas igualmente da previsão de atividades demasiado otimistas e que, à data, não conseguiram antecipar a complexidade que um trabalho desta envergadura comportava.

Todas as atividades relacionadas com as sessões, formação e relatórios ficaram, desde logo, prejudicadas pelos atrasos já identificados. No que diz respeito à monitorização da ENCPE, a recolha e tratamento de dados do Portal BASE motivou diversas interações no seio do GAM, que

sendo fundamentais, foram igualmente grandes consumidoras de tempo; a complexidade deste trabalho teve como uma das consequências a identificação de propostas de melhoria do Portal BASE, que se acredita que serão de grande importância para as Compras Públicas, a nível nacional.

Embora o GAM tenha sido criado formalmente pelo Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março, a sua génese estava já definida na RCM n.º 38/2016, de 29 de julho nomeadamente no ponto 6.2.2 do anexo, pelo que os representantes das entidades que constituiriam o GAM reuniram, em reunião preliminar de 17 novembro de 2016 para preparar todo o trabalho de identificação dos GT a lançar na primeira fase, bem como todo o trabalho administrativo e logístico necessários à operacionalização da Estratégia.

Após a publicação do Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março, o GAM reuniu formalmente a 5 maio de 2017 para ratificar as decisões tomadas na reunião preliminar, nomeadamente o lançamento dos GT, as Regras de Funcionamento Interno do GAM, e o planeamento das atividades para 2017.

No âmbito da primeira fase, o GAM realizou ao todo sete reuniões presenciais (17/11/2016; 05/05/2017; 19/09/2017; 24/01/2018; 11/04/2018; 22/11/2018; 31/01/2019) para acompanhar o desenvolvimento das atividades dos diferentes GT e definir metodologias e orientações gerais.

Terminada a primeira fase, com a disponibilização dos primeiros quatro manuais, deu-se continuidade ao trabalho do GAM com a definição dos novos grupos de bens e serviços que integrariam a segunda fase da operacionalização da Estratégia.

Após a seleção e início dos novos grupos de trabalho, conforme referido anteriormente e, paralelamente às atividades dos GT, o GAM reuniu quatro vezes em 2020 (09/01/2020; 20/05/2020; 31/07/2020 e 30/12/2020), maioritariamente em formato *online* dado contexto epidemiológico provocado pela Covid-19, no sentido de discutir, à data, as questões necessárias e prementes à boa gestão e acompanhamento da ENCPE.

De entre as diversas questões abordadas, assinalou-se a procura conjunta e continuada de melhoramento do processo de recolha da informação essencial à avaliação da ENCPE, alavancando assim possíveis melhorias e preparando desde logo a sua revisão.

Além das reuniões de coordenação referidas, foram também realizadas diversas interações, no final de 2020, prolongando-se pelo início de 2021, no âmbito da análise dos dados do Portal Base, para efeitos da determinação dos pressupostos a assumir para o cálculo dos indicadores de monitorização, por forma a atingir a maior aderência possível com o estabelecido no n.º 5.2 da RCM n.º 38/2016, de 29 de julho. Das reuniões realizadas, ficou perceptível que os objetivos e metas inicialmente propostos seriam difíceis de atingir devido essencialmente aos seguintes fatores associados às entidades adjudicantes:

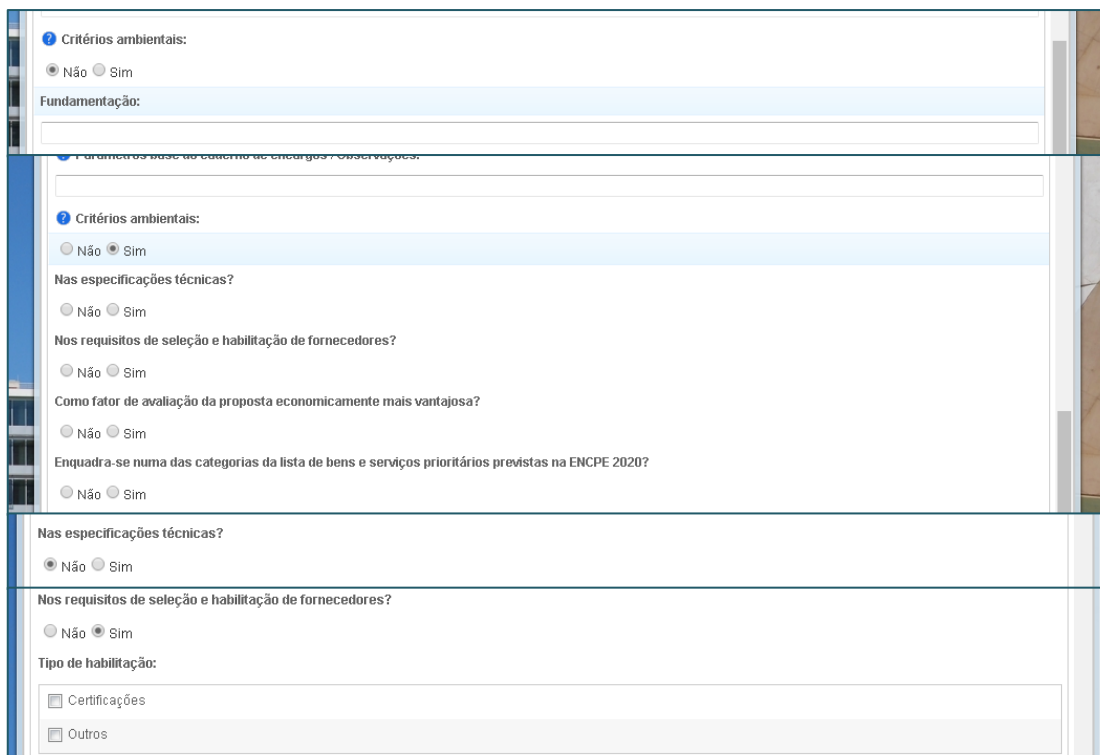
- a. Desconhecimento da ENCPE e conseqüentemente da existência e possibilidade de aplicação de critérios ecológicos e circulares; e
- b. Dificuldade em garantir o preenchimento da informação essencial à avaliação da ENCPE no Portal Base.

Em ambos os pontos referidos, identificou-se a formação como um dos meios essenciais para colmatar as lacunas em causa. Este tema será abordado de forma detalhada no presente documento, no ponto 4.2. *Atividades de disseminação e formação da ENCPE 2020*. Especificamente no que se refere ao segundo ponto, e em consonância com as iniciativas já previstas pelo IMPIC para o ano de 2021, as ações de formação serão uma vez mais fundamentais para consciencializar as entidades adjudicantes da importância do correto preenchimento de informação no Portal Base, aliando a estas ações as melhorias informáticas que foram identificadas, desde logo:

- O preenchimento automático do campo “critério ecológico” nos procedimentos ao abrigo de Acordos-Quadro; que já se encontra ativa desde 2020;
- A proposta de aplicação das mesmas regras dos Acordos-Quadro aos procedimentos de Sistemas de Aquisição Dinâmicos (SAD), estando já entidades como a SPMS a aplicar critérios ambientais aos SAD. Todos os procedimentos ao abrigo dos SAD deverão aplicar no mínimo, os mesmos critérios ambientais indicados nos procedimentos de celebração dos SAD (estabelecendo-se primeiro os procedimentos de celebração dos SAD e posteriormente os procedimentos ao abrigo destes SAD iniciais).
- O despoletar de uma mensagem automática alertando o utilizador, aquando da inserção de um procedimento concursal, para a existência dos Manuais com critérios ambientais relativos ao bem ou serviço em causa;
- A validação de CPV associado ao procedimento que esteja classificado como uma categoria da estratégia, implementando mensagens de alerta ao utilizador na fase inicial do registo do procedimento (quer no sistema do Portal BASE, quer nos sistemas das plataformas eletrónicas de contratação pública), assim como no registo do anúncio no Diário da República Eletrónico. O Portal BASE tem alinhado todas estas validações ainda com vários sistemas de contabilidade e aprovisionamento das entidades adjudicantes (ERP) que hoje comunicam dados diretamente ao portal BASE assim como às plataformas eletrónicas numa ótica de registo online pelo utilizador. Vemos aí uma oportunidade de implementar esta validação numa fase de identificação da necessidade na fase pré-contratual permitindo à entidade verificar atempadamente a possibilidade/necessidade de incorporação dos referidos critérios (aquando da identificação da necessidade de aquisição);
- A ativação de um processo de validação do NIPC, no qual, face à estratégia futura, se irá verificar se a entidade que procede aos registos é vinculada ou voluntária. Através dessa identificação e do conhecimento dos objetivos a atingir para cada uma, será disponibilizado o acesso a um relatório de monitorização em tempo real e contínuo das suas aquisições no âmbito da estratégia. Este relatório será disponibilizado através da ferramenta de *Business Intelligence* (BI) implementada no IMPIC, numa ótica de monitorização, disseminação, sensibilização e aprendizagem dos dados.
- Os procedimentos passarão a ser classificados com o selo “anúncio sustentável” estando disponíveis as peças concursais dos procedimentos tramitados por plataforma. Tal intervenção permite às entidades e todos os interessados efetuar pesquisas através da pesquisa do sítio público do portal sobre esses procedimentos com critérios ambientais aplicados;

- A mesma regra aplica-se aos contratos registados com critérios ambientais, passando a ter a classificação de procedimento com selo “contrato sustentável”.

| | |
|--|--|
| Data da publicação | 22-02-2021 |
| Tipos de contrato | Aquisição de bens móveis |
| Nº do acordo quadro | 4564345 |
| Descrição do acordo quadro | Acordo quadro para o fornecimento de papel para fotocópia e impressão |
| Tipo de procedimento | Concurso público |
| Descrição | Acordo quadro para o fornecimento de papel para fotocópia e impressão |
| Fundamentação | Artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos |
| Fundamentação para recurso ao ajuste direto (se aplicável) | Não aplicável |
| Entidades adjudicantes | Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (510342191) |



The image shows a screenshot of the Portal Base interface with several panels for selecting environmental criteria. The panels are as follows:

- Panel 1:** "Critérios ambientais:" with radio buttons for "Não" (selected) and "Sim". Below it is a "Fundamentação:" text input field.
- Panel 2:** "Critérios ambientais:" with radio buttons for "Não" and "Sim" (selected). Below it are three questions:
 - "Nas especificações técnicas?" with radio buttons for "Não" and "Sim" (selected).
 - "Nos requisitos de seleção e habilitação de fornecedores?" with radio buttons for "Não" and "Sim" (selected).
 - "Como fator de avaliação da proposta economicamente mais vantajosa?" with radio buttons for "Não" and "Sim" (selected).
- Panel 3:** "Nas especificações técnicas?" with radio buttons for "Não" and "Sim" (selected).
- Panel 4:** "Nos requisitos de seleção e habilitação de fornecedores?" with radio buttons for "Não" and "Sim" (selected). Below it is a "Tipo de habilitação:" section with checkboxes for "Certificações" and "Outros".

Figura 2 – Painéis selecionados do atual Portal Base.

Fonte: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=7494002>

Algumas das melhorias identificadas já estão em produção e outras já constam, à data da redação do presente relatório, do conjunto de alterações a implementar no próximo plano de financiamento de melhorias tecnológicas e funcionais do Portal Base.

A colaboração da ESPAP e da SPMS foi igualmente importante para a definição do “denominador” de cálculo dos indicadores, ou seja, a definição do universo de procedimentos e contratos que deveriam ser considerados no âmbito da ENCPE 2020.

3.3. Apuramento e análise dos dados obtidos para determinação dos valores relativos aos indicadores ENCPE 2020

A fim de proceder ao cálculo e conseqüente análise dos indicadores definidos para a Estratégia, houve a necessidade de **definir o universo de dados** que melhor representava tanto o espírito da ENCPE 2020 como dos documentos legislativos enquadradores. Este tema foi amplamente debatido entre as entidades constituintes do GAM, tendo-se chegado a um consenso relativamente aos pressupostos a utilizar, a saber, os seguintes:

- Consideração de todos os procedimentos/contratos decorrentes dos **Acordos-quadro em vigor** durante o período de vigência da ENCPE 2020, com base na informação fornecida pela ESPAP e pela SPMS, relativos aos **21 Grupos de Bens e Serviços Prioritários**, que contêm critérios ambientais, mesmo que a informação não esteja corretamente preenchida no Portal;
- Consideração das entidades voluntárias que integram o SNCP e utilizam critérios ecológicos nos seus procedimentos/contratos, mesmo que estas não estejam explicitamente no âmbito da ENCPE 2020;
- Identificação dos códigos CPV dos procedimentos e contratos ocorridos dentro do horizonte temporal da ENCPE 2020 que podem ter relação direta ou indireta com a lista de bens e serviços prioritários da Estratégia;
- Foi ainda decidido contabilizar apenas o 1º trimestre de 2020, por forma a não enviar os resultados, uma vez que o resto do ano foi extremamente afetado pela pandemia COVID 19 e as aquisições públicas não são representativas face ao resto do período em análise.

Numa fase inicial da implementação do método de recolha dos dados no Portal BASE, as entidades registavam a existência de critérios ambientais no momento do registo do contrato.

Verificava-se que no processo de ciclo de compra, a definição dos critérios ambientais ocorria numa fase pré-contratual do processo e considerando a alteração do projeto de adaptação do sistema do Portal Base às alterações legislativas introduzidas pelo Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, passaram a ser registados estes elementos no momento do registo do procedimento. Adicionalmente essa recolha passou a ser feita também nas plataformas eletrónicas e no registo do DRE.

Observada a necessidade de recolha da informação, na fase mais inicial e a montante do processo de contratação, teve-se de proceder à contabilização dos procedimentos e dos respetivos contratos.

No que respeita aos dados de 2018, devido à forma como a informação se encontrava organizada no Portal Base, à data, e com o objetivo de evitar a existência de dados incorretamente duplicados, foram realizadas duas análises distintas e complementares: uma análise em que os critérios foram recolhidos ao nível do contrato e outra, onde os critérios foram recolhidos ao nível do procedimento, com a soma de ambas a totalizar os processos de aquisição para os quais foram indicados critérios ambientais.

De referir, ainda, a necessidade de realizar análises distintas sobre os dados de procedimentos registados durante o ano de 2017 face aos dados registados em anos posteriores, pois as alterações legislativas referidas anteriormente (introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto) modificaram a forma de recolha dos dados referentes a critérios ambientais.

De facto, nos procedimentos que foram tramitados sob a legislação da versão anterior do CCP, os dados referentes aos critérios ambientais eram recolhidos no momento do registo do contrato.

Por sua vez, nos procedimentos que são tramitados sob a legislação atual, os dados dos critérios ambientais são recolhidos no momento do registo do procedimento e assume-se que todos os contratos celebrados no âmbito de um determinado procedimento têm incorporados os critérios ambientais definidos nesse procedimento.

Uma vez que existem procedimentos cuja duração decorre durante múltiplos anos, para evitar possíveis repetições na contabilização de procedimentos e contratos com indicação de critérios ambientais, foi necessário definir duas análises distintas:

- Contratos associados a procedimentos registados em 2017: a análise incidiu apenas sobre os dados referentes aos contratos celebrados, associados a estes procedimentos;
- Contratos associados a procedimentos registados a partir de 2018: a análise incidiu sobre os dados referentes aos procedimentos registados.

Os resultados obtidos refletem o somatório destas duas análises.

Os dados apurados, após o cálculo dos indicadores definidos para a ENCPPE 2020, são os apresentados na seguinte tabela:

Tabela 1 - Valores apurados para os indicadores ENCPE 2020 e comparação com as respetivas metas

| ICPE 1 | 2017-2018 | | 2019-2020* | |
|---|------------------|------|-------------------|------|
| % de procedimentos pré-contratuais que incluem critérios ambientais | Valor apurado | Meta | Valor apurado | Meta |
| Administração direta e indireta do Estado | 9,2% | 55% | 12,3% | 60% |
| Setor empresarial do Estado | 0,7% | 35% | 0,9% | 40% |
| ICPE 2 | 2017-2018 | | 2019-2020* | |
| % do montante financeiro associado a procedimentos pré-contratuais que incluem critérios ambientais | Valor apurado | Meta | Valor apurado | Meta |
| Administração direta e indireta do Estado | 16,8% | 55% | 14,4% | 60% |
| Setor empresarial do Estado | 6,5% | 35% | 5,5% | 40% |
| ICPE 3 | 2017-2018 | | 2019-2020* | |
| % de contratos que incluem critérios ambientais | Valor apurado | Meta | Valor apurado | Meta |
| Administração direta e indireta do Estado | 9,4% | 55% | 9,8% | 60% |
| Setor empresarial do Estado | 1,1% | 35% | 1,6% | 40% |
| ICPE 4 | 2017-2018 | | 2019-2020* | |
| % do montante financeiro associado a contratos que incluem critérios ambientais | Valor apurado | Meta | Valor apurado | Meta |
| Administração direta e indireta do Estado | 13,9% | 55% | 13,9% | 60% |
| Setor empresarial do Estado | 5,0% | 35% | 5,0% | 40% |

*valores de 2020 referem-se apenas ao 1º trimestre.

Os resultados para os diversos indicadores revelam um desvio muito significativo de todos os parâmetros face às metas estabelecidas.

Não tendo as metas para os diversos indicadores sido atingidas, procedeu-se a uma análise aprofundada com base no conjunto de pressupostos que foram referidos no início deste capítulo, descrita seguidamente.

De um modo geral pode constatar-se:

- Os dados relativos a montantes são mais favoráveis do que os que se referem a n.º de procedimentos ou de contratos, o que significa que o valor médio dos procedimentos e dos

contratos com critérios ecológicos é superior ao valor médio do universo de procedimentos e de contratos considerados;

- De um biénio para outro, não se constata uma tendência definida – no caso do n.º de procedimentos/contratos verifica-se uma tendência positiva, mas tal não acontece em termos de montantes; e
- Os desvios são muito mais significativos no universo do Setor Empresarial do Estado, face ao conjunto de toda a Administração Pública, e sobretudo em matéria de contratos, face a procedimentos.

Com base nestes resultados, podem apontar-se um conjunto de razões que, sem prejuízo da avaliação mais aprofundada e independente em curso¹, podem desde já identificar-se:

- A publicação tardia da Estratégia, que determinou que a sua implementação se resumisse a cerca de três anos, ao contrário do que seria suposto se tivesse ocorrido logo após a vigência da anterior (2010);
- O trabalho muito exigente de elaboração dos manuais com critérios ecológicos, em termos de consumo de tempo e de recursos humanos, do qual resultou a disponibilização de apenas quatro manuais no final de 2019 e os restantes oito no final de 2020;
- A necessidade de focar os trabalhos no desenvolvimento dos manuais de apoio, ficando a disseminação e sensibilização das entidades adjudicantes para fase posterior;
- As dificuldades de alocar recursos humanos em número adequado por parte de muitas das entidades envolvidas, uma vez que acumulavam outras tarefas em simultâneo, inclusive em outros GT a decorrer no mesmo período;
- As dificuldades por parte das entidades coordenadoras da ENCPE 2020 de envolvimento da “máquina” da Administração Pública, com a inerente complexidade subjacente à sua organização e diferentes graus de autonomia, cujas atribuições não são compatíveis com a mobilização de um muito vasto número de organismos públicos;
- Não se ter concretizado a componente relativa às cartas de compromisso por parte das diversas entidades, conforme estabelecido na RCM n.º 38/2016, de 29 de julho, embora tal não se tenha revelado como determinante para os resultados;
- A perceção que ainda subsiste em muitas entidades de que as compras ecológicas implicam custos superiores, sendo por isso incompatíveis com os orçamentos anuais, não tendo em consideração as poupanças obtidas a curto e médio prazo e a análise do ciclo de vida dos produtos; e
- As dificuldades existentes ao nível do preenchimento no portal BASE de informação essencial à avaliação da ENCPE 2020, por parte das entidades adjudicantes.

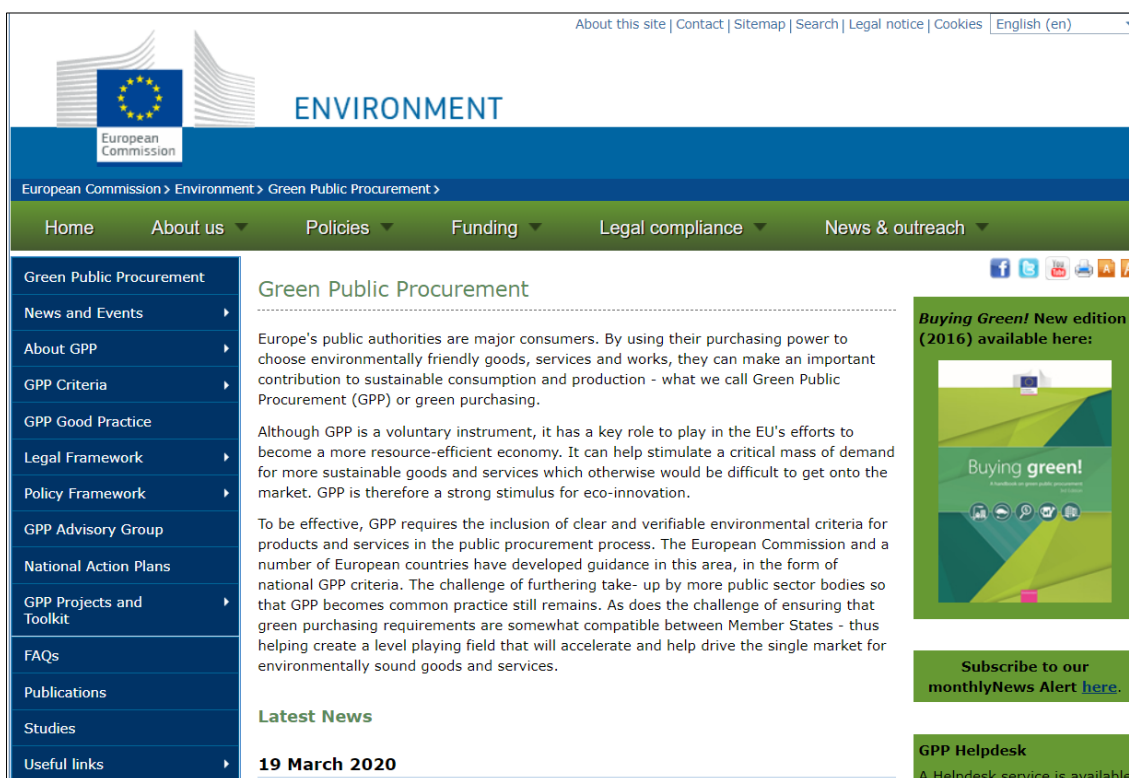
¹ A cargo da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (FCT-NOVA)

4. Informação de Suporte e Divulgação da ENCPE 2020 e dos seus resultados

4.1. Informação de Suporte Disponível

A principal fonte de informação de base ao trabalho desenvolvido no âmbito dos vários Grupos de Trabalho foram os critérios GPP publicados pela Comissão Europeia (disponibilizados na área dedicada aos GPP pelo *link* https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm); destaque ainda, ao nível da informação transversal às várias temáticas abordadas o Manual de Contratos Públicos Ecológicos “Comprar Ecológico!” (3.ª Edição).

Os manuais GPP são disponibilizados em diversas línguas e acompanhados pelo respetivo Relatório Técnico de Suporte (*Technical background report*), podendo ainda não se encontrar disponível a versão portuguesa, no caso dos manuais produzidos mais recentemente, como é o caso do manual sobre “Computers, monitors, tablets and smartphones”.



The screenshot shows the 'Green Public Procurement' section of the European Commission's website. The page header includes the European Commission logo and the word 'ENVIRONMENT'. Below the header, there is a navigation menu with options like Home, About us, Policies, Funding, Legal compliance, and News & outreach. The main content area is titled 'Green Public Procurement' and contains text explaining the concept of GPP, its role in the EU's efforts to become a more resource-efficient economy, and the challenges of ensuring compatibility between Member States. A sidebar on the left lists various GPP resources like News and Events, GPP Criteria, and GPP Good Practice. On the right, there is a promotional banner for the 'Buying Green! New edition (2016)' and a 'GPP Helpdesk' section.

Figura 3 – Área dedicada ao GPP do Portal da Comissão Europeia.

A Comissão Europeia disponibiliza igualmente *Kits* Formativos (*GPP Toolkits*, disponíveis em https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm) no mesmo Portal dedicado, resultado do Plano de Formação acordado entre a Comissão Europeia e o Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG).

Em complemento ao Portal da Comissão Europeia, o Portal dedicado à ENCPE, criado e dinamizado pela APA (<https://encpe.apambiente.pt>), permite às entidades adjudicantes e demais partes interessadas um acesso facilitado à legislação associada, manuais adaptados ao contexto nacional, bem como eventos e demais informação relevante.

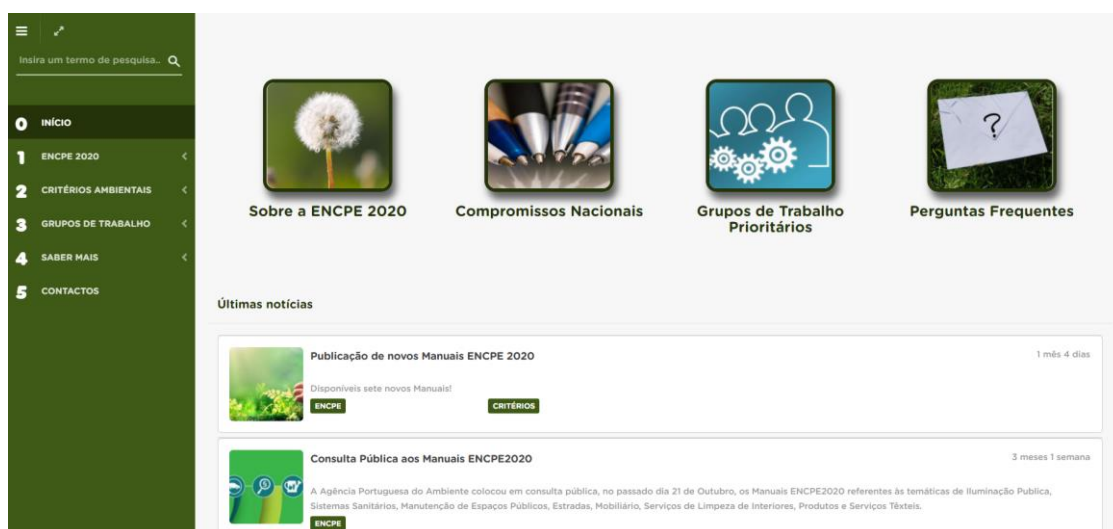


Figura 4 – Estrutura atual do Portal ENCPE.



Figura 5 - Manuais adaptados ao contexto português sobre bens e serviços identificados como prioritários.

4.2. Atividades de disseminação e formação da ENCPE 2020

A APA, enquanto coordenadora do GAM ENCPE e em articulação com as restantes entidades que o compõem, bem como outras às quais se associou, promoveu diversas iniciativas de divulgação da ENCPE 2020 e disseminação dos seus resultados.

Foi assim organizada uma Sessão Pública a 2 de fevereiro de 2018 para dar a conhecer a Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas (ENCPE 2020) e também para enquadrar os diversos GT que iriam iniciar os trabalhos de definição e adaptação dos critérios ecológicos ao contexto nacional, na qual esteve igualmente presente um representante da Comissão Europeia – *Joint Research Centre*.

Tiveram ainda lugar os seguintes eventos, com apresentações relativas à ENCPE 2020:

- *Workshop* “Rótulo Ecológico da União Europeia”, com a apresentação “Rótulo Ecológico da União Europeia e as Compras Públicas Ecológicas”, evento promovido, a 31 de maio de 2017, pela Universidade o Minho;
- Conferência "Economia Circular: a importância dos municípios na transição", com a apresentação “A Operacionalização da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas”, evento realizado a 12 de dezembro de 2018, pela Comunidade Intermunicipal Tâmega e Sousa; e
- *Workshop* coorganizado pela DG Grow e o IMPIC, a 8 de fevereiro de 2019 e no qual foi feita uma apresentação de ponto de situação da implementação da ENCPE 2020.

Em complemento, promoveu-se o *networking*, a partilha do trabalho em desenvolvimento e o estabelecimento de parcerias de disseminação e formação, no âmbito da ENCPE 2020.

Em 2020, e apesar do contexto da pandemia ter condicionado grandemente a realização de ações em modo presencial, foi privilegiada a participação em diversas sessões de divulgação da ENCPE 2020, em colaboração com outras entidades, de modo a promover e incentivar a utilização dos critérios ecológicos e circulares nas aquisições públicas:

- Em 2020 foram realizadas 18 sessões de formação *online* de âmbito do Portal BASE, abrangendo cerca de 150 entidades e 300 participantes, nas quais foram divulgadas as informações necessárias ao correto preenchimento de dados e à disseminação da ENCPE.
- Em fevereiro de 2020 teve lugar o Seminário de Compras Sustentáveis (de forma presencial), promovido pela empresa de consultoria Pedra Base, com a participação da APA;
- A APA colaborou com o LNEG, organismo escolhido e financiado pela Comissão Europeia para desenvolver as ações de formação no âmbito do *GPP Toolkit*, em Portugal. Estas ações de formação foram realizadas em formato misto (presencial e *online*), tendo ocorrido sessões na região Centro (Coimbra) e em Lisboa, dirigidas a todas as entidades públicas e destinavam-se a divulgar as oportunidades relacionadas com a inclusão de critérios ecológicos nas compras públicas, de modo abrangente e com uma vertente prática; e
- A APA, em cooperação com a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM), promoveu, no dia 30 de outubro de 2020, o *Webinar* "Compras Públicas como Instrumento para a Sustentabilidade na Administração Pública". Este evento, que contou com a participação de todas as entidades do GAM, teve por objetivo promover a contratação pública ecológica junto do maior número possível de partes interessadas (contou com mais de 400 inscritos), em particular, junto dos organismos responsáveis pelas compras centralizadas de cada ministério.

Nestas ações foi sempre realizada a divulgação dos objetivos e trabalhos da Estratégia, e consequente recolha de contributos; o *networking* foi igualmente uma das vertentes privilegiadas, pelo potencial de alavancagem que encerra em si.

A disseminação alargada dos manuais publicados e dos Acordos-Quadro em vigor, com critérios ambientais, deve constituir uma prioridade na próxima fase dos trabalhos da ENCPE, por forma a disseminar ao máximo de entidades públicas a existência destas ferramentas de apoio à contratação ecológica, bem como os inequívocos benefícios associados.

Está prevista uma sessão pública de apresentação dos resultados da ENCPE 2020, com vista à sua divulgação alargada a todas as entidades da administração central e local. A referida sessão deverá acontecer após a conclusão do presente relatório e envio às autoridades nacionais.

Prevê-se ainda a realização de sessões de formação com os seguintes âmbitos: registo e utilização do portal base no âmbito da estratégia (considerando ainda o apoio na monitorização); disseminação da informação dos manuais com o contributo de casos práticos (tendo em atenção a aplicação prática desses critérios e os seus resultados) e realização de workshops temáticos por categorias (entidades adjudicantes e operadores económicos).

5. Conclusões e Orientações para a Revisão da ENCPE

Ao longo do presente relatório foi amplamente explanada a importância da ENCPE para a prossecução de uma política aquisitiva do Estado crescentemente orientada para a sustentabilidade – ecológica mas também, para todas as demais vertentes que o conceito encerra - quer pelo trabalho desenvolvido nos diversos Grupos, quer pelo envolvimento de entidades com responsabilidade em matéria de contratação pública.

A ENCPE foi e espera-se que continue a ser, um motor para a disseminação e a inovação ao nível da oferta, da procura e da investigação, promovendo a mudança de mentalidades e consequentes comportamentos ambientalmente mais responsáveis e alavancando a oferta no mercado de bens e serviços que apresentem um impacto ambiental cada vez mais reduzido, ao longo de todo o seu ciclo-de-vida.

Não obstante, a ENCPE deparou-se com diversos obstáculos e desafios à sua implementação, operacionalização e monitorização, os quais foram sendo referidos ao longo do presente relatório.

A ENCPE 2020 foi ainda objeto de uma auditoria do Tribunal de Contas em 2020², que 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 horizonte temporal desta auditoria abrangeu o período de 30 de julho de 2016, até 30 de junho de 2019.

O relatório da auditoria apresentou várias recomendações que a APA, na qualidade de coordenadora do GAM, prosseguiu no sentido de acomodar e informar o Tribunal do seu grau de implementação. No que se refere à recomendação relativa à falta de celeridade na definição de critérios ambientais adaptados à realidade nacional, importa referir que graças aos trabalhos desenvolvidos no âmbito da ENCPE 2020, existem hoje ferramentas que auxiliam as entidades públicas nas aquisições de bens e serviços com uma base ambientalmente sustentável, constatando-se que a maioria da lista de 21 categorias de bens e serviços prioritários da ENCPE 2020 estão já abrangidas por manuais ou acordo-quadro. No que respeita às deficiências ao nível da divulgação e formação e no acompanhamento e monitorização da implementação da Estratégia, as recomendações do Tribunal foram muito úteis para a identificação das lacunas e falhas a colmatar na revisão da Estratégia, como explanado ao longo deste texto.

² Processo n.º 12/2019 AUDIT; Relatório n.º 7/2020, disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel07-2020-2s.pdf>

Tendo em conta a abordagem macro ao contexto atual, efetuou-se a análise SWOT da ENCPE, sistematizada na tabela seguinte, no intuito de permitir identificar as linhas de orientação para a sua revisão.

Tabela 2 - Análise SWOT ENCPE 2020

| Forças | Fraquezas |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Experiência acumulada com a implementação da ENCPE 2020 e da estratégia anterior (2008) permite avançar para aprofundamento e alargamento dos mecanismos de contratação pública ecológica. • Criação do GAM estabeleceu um modelo de colaboração entre as diversas entidades com responsabilidades na ENCPE 2020 que funcionou bem. • Número já significativo de Manuais com critérios ambientais já aprovados para diversos grupos de produtos e serviços prioritários. • Envolvimento de diversas entidades nos GT criou plataforma de colaboração, sensibilizou para importância do tema e facilita envolvimento no futuro. • Portal Base foi sendo objeto de melhorias para facilitar a utilização por parte dos utilizadores. • Desde 2018, acordos quadro do SNCP com critérios ecológicos sempre que a categoria o permita (mesmo que não seja prioritária para a ENCPE 2020), o que significa que todos os procedimentos lançados ao seu abrigo têm já critérios ecológicos. | <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente disponibilidade de recursos humanos e materiais das entidades que constituem o GAM para fazer face às tarefas associadas à implementação da ENCPE 2020. • Atraso no início da preparação das ferramentas de apoio à implementação da estratégia (e.g. preparação de manuais) e às necessárias ações de sensibilização e formação das entidades da administração pública, não tendo assim o alcance necessário no período em análise. • Natureza voluntária do instrumento condiciona adesão das entidades e consequentemente a sua eficácia. • Necessidade de melhorias adicionais na operacionalização e utilização do Portal Base, no que se refere à monitorização da utilização de critérios ambientais na contratação pública. • Dificuldade em envolver o setor empresarial do Estado e a Administração Local. • Elevada diversidade de agentes que intervêm nos processos de contratação da AP, com graus de conhecimento e perceções muito diversificados acerca das CPE. • Ausência de monitorização e divulgação de resultados durante a execução da estratégia, bem como de um mecanismo de “feedback” para monitorizar a utilização dos manuais e os resultados obtidos. • Limitada perceção dos resultados alcançados em termos de desempenho ambiental das organizações como resultado das compras ecológicas, não promove adesão. • Insuficiente sensibilização de grande parte dos operadores económicos para as questões ambientais/economia circular, o que dificulta e restringe a concorrência quando são incluídos critérios ambientais nos procedimentos pré-contratuais. |
| Oportunidades | Ameaças |
| <ul style="list-style-type: none"> • Novos contextos de política nacional e comunitária – (e.g. Descarbonização integrada em vários instrumentos de política; Eco.AP, | <ul style="list-style-type: none"> • Prioridades de política condicionadas por contexto (pós) COVID-19 podem desviar foco das entidades da administração pública. |

| | |
|---|---|
| <p>RCM Inovação e Modernização Administrativa; EU Green Deal).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desígnio estratégico de promoção da economia circular (PAEC) cria motivação para introdução de critérios de circularidade e poderá alavancar contratação pública ecológica. • Plano de Recuperação e Resiliência – oportunidade para introdução de requisitos ecológicos para financiamento/contratação. • Revisão do Código dos Contratos Públicos pode criar condições para atribuir maior peso a critérios como o custo de ciclo de vida e impactes ambientais. • Generalização de boas práticas de Compras Ecológicas nas autoridades da Administração Central (por exemplo através das Secretarias Gerais/centrais de compras ministeriais) e Local (e.g. através das CIM e CCCR). • Crescente interesse da sociedade por questões de ambiente e sustentabilidade poderá criar condições para maior adesão das autoridades locais e outras. | <ul style="list-style-type: none"> • Pressão de crise económica para decisões de adjudicação baseadas unicamente em critérios de preço - Perceção de maior custo associado aos produtos ecológicos – Custo no ciclo de vida não está interiorizado na contratação pública. • Inexperiência na utilização adequada dos critérios ambientais, associada a uma perceção dos riscos e maiores custos associados a novas formas de contratação, limita adesão das entidades. |
|---|---|

Importa referir que, estando em curso uma avaliação independente da ENCPE que irá contribuir com propostas para a sua revisão, e dado o novo contexto de políticas nacionais (ex. Eco.AP; medidas estipuladas na RCM n.º 55/2020, de 31 de julho, relativa à Estratégia para a Inovação e Modernização Administrativa relacionadas com as compras públicas ecológicas) e comunitárias (EU Green Deal), a par da necessidade de maior enfoque na Economia Circular, considera-se ser de ponderar uma revisão mais abrangente de objetivos e metas da ENCPE, mais orientada para resultados e impactos da utilização de critérios ambientais nas compras públicas. Por estes motivos, não se considera oportuno incluir neste relatório uma proposta de novas metas que sirvam de base à preparação da próxima ENCPE, como preconizado na RCM n.º 38/2016.

Não obstante, com base na experiência adquirida com a implementação da ENCPE 2020, identificam-se à partida um conjunto de linhas de força com vista à próxima estratégia que vier a ser delineada:

- Definir critérios obrigatórios para certos produtos/serviços, alinhados com as propostas da Comissão Europeia neste domínio, devendo ser adaptados às condições específicas do contexto nacional;
- Criar linhas orientadoras e/ou mecanismos compensatórios que demovam a adoção da modalidade do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa “Avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar” e que seja promovida a adoção da modalidade “Melhor relação qualidade-preço, na qual o critério de adjudicação é composto por um conjunto de fatores, e eventuais subfatores, relacionados com diversos aspetos da execução do contrato a celebrar”;

- Garantir a criação e a revisão sistemática de manuais e de Acordos-Quadro com vista à adoção de novos e mais recentes critérios ecológicos/circulares acompanhando a evolução tecnológica e tendências de mercado;
- Garantir a inclusão do conceito de “circularidade” na definição dos critérios ecológicos, pretendendo-se não só a reutilização ou a valorização dos produtos para fins alternativos, como a diminuição dos respetivos impactes, desta forma alavancando o seu valor de mercado;
- Reconsiderar o conceito de “fim-de-vida” para possibilitar novos fluxos circulares, tais como reutilização, restauro e renovação;
- Rever o modelo de governação com vista à melhoria da sua eficácia;
- Proceder ao processo de monitorização dos resultados e efeitos previsíveis dos critérios aplicados na fase da execução, e proceder à divulgação pública dos mesmos, como fator crítico de sucesso para a replicação desses processos;
- Considerar uma nova fase da monitorização das compras públicas ecológicas na ótica da RCM 55 /2020 de 31 de julho, incorporando a fase da execução do contrato, tendo a figura do gestor do contrato como elemento chave de comunicação e monitorização dos dados a recolher, considerando a medida designada no 8.2 - Alteração do Portal Base para disponibilizar informação que permita monitorizar a execução das compras públicas ecológicas e na medida 4.6 - Incorporar a dimensão do impacto ambiental nos modelos de gestão pública, a qual remete para sistemas de acompanhamento do cumprimento das condições ambientais da execução dos contratos
- Proceder à comunicação em rede dos casos de estudos e boas práticas, que possam ser facilmente integrados nas peças, decorrentes de casos já aplicados, para a disseminação rápida da aplicação de critérios ambientais em categorias transversais a todas as entidades adjudicantes;
- Rastrear os procedimentos lançados com critérios ambientais que não chegaram a formalizar contrato, e que tal possa vir a constituir um indicador de intenção *versus* aceitação ou de mercado;
- O IMPIC vai implementar o Portal Nacional de Fornecedores do Estado que tem como finalidade (mediante o recurso a meios digitais), simplificar e agilizar os procedimentos de verificação e comprovação da inexistência de impedimentos à contratação previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto -Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, por parte dos fornecedores, bem como a sua situação contributiva para efeitos de pagamentos em fase de execução contratual. Para além desta função permite, ainda, estruturar um catálogo de fornecedores do Estado, por tipo de bens, serviços ou obras a realizar.
- Através deste sistema poderá ser disseminada a informação produzida pelo GAM informando-os das necessidades de mercado do Estado, dando a estes a oportunidade de adaptação da sua oferta (bens, serviços, e empreitadas) às características ecológicas e circulares, bem como a outros requisitos que sejam indicados para facilitar o processo de relação da oferta e da procura em conformidade com os objetivos da ENCPE. Desta forma o PNFE pode assumir-se como um catálogo de fornecedores habilitados a fornecer bens e serviços com requisitos pré-estabelecidos na ENCPE (alinhamento da procura com a oferta);
- O Portal BASE classifica as entidades adjudicantes no que refere ao seu tipo, área de administração, área de atividade entre outras. Considera-se por isso que pode recolher

informação relativa à sua classificação sobre os objetivos a atingir como entidade vinculada, mas também como entidade voluntária, se for esse o caso, facto que hoje já se verifica através do registo desses dados no sistema sobre a aplicação de critérios ambientais nos procedimentos. Com esta ação pode-se proceder à implementação de campos de definição dos objetivos obrigatórios e auto-propostos e à recolha dessa informação anual ou noutra espaço temporal a definir. Através desta classificação será igualmente possível monitorizar permanentemente a evolução da aplicação de critérios da estratégia, recorrendo às ferramentas disponíveis de BI atualmente já implementadas no IMPIC.

Um aspeto que ficou patente ao longo dos trabalhos prende-se com as limitações inerentes às entidades que constituem o GAM em garantir a sensibilização e incentivo à adoção dos critérios ecológicos por parte de toda a máquina do Estado nas contratações fora de acordos quadro do SNCP que já incluam critérios ecológicos.

Como ficou demonstrado com a iniciativa de um *webinar* dedicado ao tema, por parte da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, (SG-PCM), em colaboração com a APA, que teve lugar no final de 2020, aquela entidade, vinda de um ministério transversal, tem atribuições que devem ser aproveitadas para uma matéria da natureza da ENCEPE, dirigidas a um conjunto vasto de organismos públicos, o mesmo se podendo dizer da Secretaria-Geral do Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública (SG-MMEAP).

Estas estruturas, bem como todas as estruturas ministeriais que assumem o papel de Unidades Ministeriais de Compras, devem por isso ser chamadas a colaborar ativamente nas tarefas de sensibilização e de responsabilização dos diversos organismos para a adoção dos critérios ecológicos nos procedimentos de contratualização, como foi atrás referido.

Deste modo, a estrutura de governação da próxima Estratégia deverá contemplar uma Comissão de Implementação e Acompanhamento, que integra as Secretarias-gerais de todas as áreas ministeriais ou outros organismos que assumam funções de coordenação ministerial e unidades ministeriais de compras, eventualmente complementadas pelas entidades mais representativas em matéria de aquisições, por forma a dotá-la de maior eficácia.

Uma questão que merece reflexão prende-se com o universo da Administração Local e o das Entidades Públicas Empresariais (EPE), que requerem uma abordagem alternativa para a sua integração mais eficaz em termos dos objetivos da Estratégia.

6. Referências Bibliográficas

<http://www.base.gov.pt/Base/pt/OPortal/OQueNosComunicam>

<http://www.base.gov.pt/Base/pt/OPortal/Base>

<https://encpe.apambiente.pt/?language=pt-pt>

<https://www.espap.gov.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx#maintab11>

https://www.espap.gov.pt/Documents/servicos/compras/AQ_Criterios_Ecologicos_2018.pdf

(documento em fase de revisão)