



Instituto Superior
de Contabilidade
e Administração

Politécnico de Coimbra



**Instituto Superior
de Contabilidade
e Administração**

Politécnico de Coimbra

Daniela Filipa de Matos Serra

Compras Públicas Verdes: O Caso Particular das Autarquias Locais

Coimbra, novembro de 2022



**Instituto Superior
de Contabilidade
e Administração**

Politécnico de Coimbra

Daniela Filipa de Matos Serra

Compras Públicas Verdes: O Caso Particular das Autarquias Locais

Relatório de estágio submetido ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de **Mestre em Contabilidade e Gestão Pública**, realizado sob a orientação da Professora Doutora Maria da Conceição da Costa Marques.

Coimbra, novembro de 2022

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro ser a autora deste relatório de estágio, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau acadêmico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação do presente relatório de estágio.

AGRADECIMENTOS

Agradecer aos meus pais, Rosa e Carlos, por tudo, por estarem sempre lá e por serem os grandes pilares de todos os momentos, sem eles nada seria igual.

Aos meus avós maternos, Maria de Fátima e António Caldeira, e à minha companheira de sempre e para sempre M^a Isabel.

Às amigas que Oliveira me deu e que levo comigo para a vida, Dora, Patrícia, Ana e Neuza.

Agradecer também à D^a Sara, supervisora do estágio na Câmara Municipal, pela disponibilidade. Às colegas de trabalho, Dona Amélia, Isabel, Sofia, Ana, Licínia, Leonor, Rosa e Graça, pela integração, disponibilidade e partilha de conhecimento, um obrigado.

À professora Doutora Maria da Conceição agradeço o acompanhamento e sugestões.

RESUMO

Sendo as despesas de qualquer uma entidade, alvo de grande cuidado aquando do seu planeamento e concretização, no setor público, o mesmo se reflete no que diz respeito às compras públicas, que se apresentam como parte significativa da despesa pública. Contudo, não só é relevante saber onde e quanto é gasto de dinheiro público, como também, vem ao longo dos tempos, mostrando-se cada vez mais a necessidade de ter uma visão além do economicamente aceitável, e dar especial atenção e relevância à implementação de mecanismos de sustentabilidade por parte da administração pública.

Isto, porque a sensibilização para a defesa e proteção do meio ambiente vem adquirindo grande destaque na ordem do dia, e essa forte presença é também sentida aquando da elaboração de políticas e ações promovidas com o intuito de preservar e manter os recursos naturais, e entre muitos outros, também os contratos públicos se revelam com um peso significativo na promoção da sustentabilidade ambiental, e uma forma de alcançar um patamar em que não seja colocada em causa a vida do ser humano.

Conforme é referido no Livro Verde de 2011, sobre a modernização da política de contratos públicos da União Europeia, a contratação pública é identificada como um instrumento de elevado potencial integrador de políticas de cariz económico, social e ambiental; uma vez que, a nível ambiental, a aquisição de bens e serviços sustentáveis por parte da administração pública, tem a capacidade de influenciar o mercado e estimular as alterações comportamentais dos cidadãos e empresas, o que possibilita alcançar o desenvolvimento sustentável desejado e a proteção e preservação do meio ambiente.

Palavras-chave: Compras públicas sustentáveis, Compras públicas ecológicas, Sustentabilidade, Desenvolvimento sustentável

ABSTRACT

Since the expenses of any entity are subject to great care when planning and implementing them, in the public sector, the same is reflected with regard to public procurement, which is a significant part of public spending. However, not only is it relevant to know where and how much public money is spent, but also, over time, the need to have a vision beyond what is economically acceptable, and to give special attention and relevance to the implementing of sustainability mechanisms by the public administration, has been increasingly shown.

This is because the awareness for the defense and protection of the environment is becoming more prominent in the order of the day, and this strong presence is also felt in the developing policies and actions promoted in order to preserve and maintain natural resources, and among many others, public procurement also has a significant weight in the promotion of environmental sustainability, and a way to reach a level where the life of human beings is not called into question.

As stated in the 2011 Green Paper on the modernization of European Union public procurement policy, public procurement is identified as an instrument with high potential for integrating economic, social and environmental policies; since at the environmental level, the acquisition of sustainable goods and services by the public administration has the ability to influence the market and encourage behavioral changes of citizens and businesses, which makes it possible achieve the desired sustainable development and the protection and preservation of the environment.

Keywords: Sustainable Public Procurement, Green Public Procurement, Sustainability, Sustainable Development

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
1 Enquadramento	4
1.1 Evolução da Contabilidade Pública	4
1.2 A função compras na Administração Pública	5
1.3 Compras públicas num contexto verde	8
1.3.1 Estratégia europeia para um ambiente melhor.....	10
2 Código dos Contratos Públicos.....	13
2.1 Estrutura do Código dos Contratos Públicos	13
2.2 Princípios da contratação pública.....	14
2.3 Procedimentos pré-contratuais	15
3 Contratação Pública	17
3.1 Contratação Pública Sustentável	17
3.1.1 Implementação de sistemas de compras sustentáveis.....	21
3.1.2 Inclusão de critérios de sustentabilidade	22
3.2 Contratação Pública Ecológica	24
3.2.1 Integração de critérios ambientais	25
3.2.2 Critérios de adjudicação.....	28
4 Compras Verdes nas Autarquias Locais	32
4.1 Autarquias Locais.....	32
4.2 Implementação das Compras Públicas Ecológicas	32
4.2.1 Barreiras e Desafios	34
4.2.2 Benefícios	36
4.2.3 Algumas iniciativas nacionais	36
4.3 Contratos com critérios ambientais.....	39

4.3.1	Critérios de adjudicação.....	41
5	Estágio	44
5.1	Caracterização do Concelho da Lousã	44
5.2	Câmara Municipal da Lousã	44
5.3	Tarefas desenvolvidas	46
5.4	Análise Crítica do Estágio.....	49
	CONCLUSÃO	51
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54
	LEGISLAÇÃO	58
	ANEXOS	60

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Número de contratos, por município, com e sem critérios ambientais (01/01/2020 -30/06/2022).....	39
Tabela 2 - Resumo dos critérios de adjudicação utilizados em cada Município para cada caso individual, no caso dos Concursos Públicos.....	61
Tabela 3 - Valores (em euros) dos contratos com critérios ambientais	63

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Benefícios da Contratação Sustentável	20
Figura 2 - Benefícios Financeiros, Sociais e Estratégicos da Contratação Sustentável .	21
Figura 3 - Elementos a considerar na implementação de um sistema de compras sustentáveis	21
Figura 4 - Fases do Processo de Compra.....	22
Figura 5 - Benefícios da Contratação Pública Verde.....	25
Figura 6 - Fases do Ciclo de Vida.....	30
Figura 7 - Catalisador do Crescimento Verde - "Contratação Pública"	61

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Nº de contratos com critérios ambientais em que o critério de adjudicação é a qualidade.....	42
Gráfico 2 - Nº de contratos com critérios ambientais em que o critério de adjudicação é o preço.....	43

Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas

AP – Administração Pública

CCP – Código dos Contratos Públicos

CPE – Compras Públicas Ecológicas

CPS – Compras Públicas Sustentáveis

ENCPE – Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas

SP – Setor Público

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

Além do implícito à temática de contratação pública, esta mostra-se como um instrumento capaz de incentivar à mudança de padrões de consumo e produção, impulsionando o desenvolvimento de bens e serviço amigos do ambiente, e contribuir para a implementação de políticas sociais, ambientais e de inovação, com um triplo objetivo de crescimento – económico, social e ambiental.

Neste sentido, e uma vez que as entidades públicas se apresentam como grandes impulsionadores e agentes de mudança, em todas as áreas e vertentes da sociedade, seja desde a construção à digitalização, e do desaproveitamento ao ecologismo, ao exercerem o seu poder de compra de forma ambiental e socialmente responsável, estão a impulsionar e a influenciar uma alteração para o consumo e produção sustentáveis a nível local, nacional e internacional, e por isso mesmo, é que as compras públicas se apresentam como uma das maiores oportunidades para combater a deterioração do meio ambiente.

Estimando-se que atualmente sejam gastos a nível europeu, em despesa pública relativa a bens, serviços e empreitadas, cerca de 1,9 biliões de euros, o que representa 14% do PIB da União Europeia (UE) (Serviços das Publicações da União Europeia, 2016, p.5). No caso de Portugal, no ano de 2020, foram gastos mais de 10 mil milhões de euros o que correspondeu a 5,36% do PIB português (Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção I.P., 2021), e em 2021 o montante assinado em contratos ascendeu a 12 mil milhões de euros, o equivalente a 5,7% do PIB (Ribeiro, 2022).

Pelos altos valores investido, a contratação pública denota-se imprescindível na contribuição para a aquisição de determinados bens ou serviços ambientalmente orientados para a prossecução de objetivos de sustentabilidade, e por esta sua forte influência, revela-se também como um dos componentes para gerar nos agentes económicos uma mentalidade ambientalista e atingir objetivos que ajudem a preservar o ambiente, através da procura de produtos ecológicos, estimulando a inovação e criando condições para o desenvolvimento de uma economia direcionada para a sustentabilidade a longo prazo.

Por essa mesma razão, a área da sustentabilidade torna-se cada vez mais urgente, e a legislação europeia tem vindo a acompanhar as necessidades e a incentivar que os Estados-Membros transponham para as suas realidades, alguns conceitos, metas e desafios a serem alcançados, uma vez que, os atuais desafios ambientais enfrentados pela

sociedade e pelas organizações, demonstram que não só o custo e a qualidade são importantes, como também existem outros critérios a ser considerados, nomeadamente aqueles que integrem preocupações ambientais, por forma a se adquirirem bens, serviços e empreitadas ecologicamente corretos e mais sustentáveis, de forma a ser possível alcançar processos mais eficientes e que contribuam para o bem-estar da sociedade.

Este contributo, verifica-se pela utilização, de modo genérico, das denominadas compras públicas sustentáveis (CPS) que incluem critérios ambientais e sociais, e que procuram não só melhorar a eficiência da contratação pública, como também usar o poder de mercado das entidades públicas para trazer benefícios ambientais, sociais e económicos.

De modo específico, orientado para a vertente ambiental, destacam-se as compras públicas ecológicas (CPE) ou verdes, destacadas por Pierrard (2004) e Bouwer et al. (2005), como sendo aquelas que têm o objetivo de que a administração pública (AP) integre critérios ambientais em todas as fases do seu processo de contratação, desde a identificação das reais necessidades, à procura da solução mais viável, até à conclusão do contrato, procurando escolher soluções com um menor impacto ambiental possível ao longo de todo o seu ciclo de vida.

No presente relatório, é focado o caso das autarquias locais, porque sendo os municípios parte integrante das entidades públicas prestadoras de serviços e dinamizadoras de políticas locais, devem também estar cientes das suas responsabilidades no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável, acrescentando aos seus objetivos e metas gerais, algumas metas ambientais, por forma a dinamizar a preferência por bens, serviços e empreitadas que se apresentem com um menor impacto ambiental, optando pela preferência do consumo e da produção sustentável, através da inclusão de critérios ambientais nos contratos públicos por si realizados.

Nesta perspetiva, pretende-se perceber quais as limitações e benefícios inerentes às CPE, e o porquê de não existir a sua plena aplicação nos municípios portugueses, identificando quais as principais dificuldades daí decorrentes.

De resto, é possível que fazendo escolhas por produtos verdes, incentivem consumidores e empresas ao seu redor a optar por produtos e bens também eles mais sustentáveis e que ainda influenciem ao investimento no desenvolvimento de tecnologias mais inovadoras, eficientes e amigas do ambiente.

Quanto à estrutura do presente relatório este encontra-se subdividido, iniciando com o enquadramento sumário da evolução da contabilidade pública, da função e importância que as compras desempenham na AP, e qual a sua relevância para um contexto verde, apontando para a estratégia que a UE vem apresentando ao longo dos tempos, nesta vertente dos contratos públicos sustentáveis e ecológicos.

Seguindo-se, num segundo ponto, a uma análise à legislação nacional em sede de contratação pública. Um terceiro ponto, abordando a contratação pública sustentável e a possibilidade de inclusão de critérios de sustentabilidade nas fases do processo de compra, abrangendo e derivando desta, a contratação pública ecológica, apontando o seu conceito, barreiras e vantagens à sua implementação, elucidando para quais os momentos mais apropriados para a integração de critérios ambientais, e os critérios de adjudicação, abordando os custos de ciclo de vida.

O ponto seguinte, aborda as compras verdes nas autarquias locais, numa perspetiva real, mas recorrendo àquilo que já está escrito, como as barreiras/desafios e benefícios que as autarquias locais enfrentam para a sua aplicação na prática nos nossos municípios, e a alusão a algumas iniciativas já realizada. Para tentar compreender, algumas destas etapas que os municípios realizam, aquando da utilização de critérios ambientais, realizou-se uma pesquisa na Base.Gov, a sete municípios do distrito de Coimbra, a fim de perceber se foram ou não aplicados aos seus contratos critérios ambientais.

Após isso, apresenta-se o relatório do estágio, dando-se uma breve perspetiva do Município da Lousã, entidade acolhedora onde decorreu o mesmo, na divisão financeira e patrimonial, descrevendo algumas das tarefas desenvolvidas, e por fim, uma análise crítica do estágio e as conclusões gerais do trabalho desenvolvido.

1 Enquadramento

1.1 Evolução da Contabilidade Pública

Em Portugal, foi a partir de 1279, que se começou a delinear uma “repartição contabilística” (Silva, et al., 2019, p.4), com a instituição da Casa dos Contos, para uma maior fiscalização das organizações.

Com o seu desenvolvimento ao longo dos anos, e as várias alterações realizadas à aplicação da contabilidade pública, a mudança de regime político em 1974, levou a que esta passa-se a ser percecionada, como refere Vaz (2016), como um conjunto de regras jurídicas com “aplicação aquando da aprovação, execução e apresentação das contas públicas” (Vaz, 2016, p.3), mostrando-se como sendo “meramente orçamental” (*Idem*), de forma a regulamentar a elaboração do orçamento e a apresentação das contas de domínio público, além de que sendo a contabilidade unicamente orçamental, tinha como enfoque as despesas e receitas, dando grande importância aonde era despendido o dinheiro público.

Entre 1997 e 2015, e com as diversas intervenções, deu-se início à reforma na Contabilidade Pública com o intuito de adequar a AP à evolução das sociedades da economia, e de rentabilizar os meios afetos ao Setor Público (SP) (Marques, 2002; Martins, 2005; citado por Arzileiro, 2017), tendo como principais objetivos, de acordo com Marques (2001), a modernização e transparência administrativa, a divulgação de técnicas de gestão pública, a formulação e avaliação de políticas públicas, a redução do peso relativo do Estado, do défice do Orçamento do Estado e a diminuição da rigidez da despesa.

Entre as intervenções para este processo, destacam-se o momento da entrada do país na UE, que impulsionou posteriormente, em 1990, a criação da Lei das Bases da Contabilidade Pública, que “veio reformular alguns pontos fundamentais (...) como o regime financeiro, o controlo orçamental e a contabilização das receitas e das despesas” (Silva, 2018, p.5), da Lei de Enquadramento Orçamental, que retrata as diversas etapas do processo de elaboração do Orçamento de Estado, e a publicação do Regime de Administração e Financeiro do Estado.

Além disso, foi na década de 90, com a reforma na contabilidade pública, reforçada a Reforma Administrativa Financeira do Estado, que tinha como principal objetivo desenvolver os princípios instituídos pela Lei de Bases da Contabilidade Pública,

e dar à contratação pública uma maior ênfase (Arzileiro, 2017), uma vez que, as compras públicas são “o processo por meio do qual o Estado procura obter bens e serviços indispensáveis ao seu funcionamento” (Arzileiro, 2017, p.142).

Em 1997, deu-se a aprovação e implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, com a integração da contabilidade orçamental, da contabilidade financeira e da contabilidade de gestão, bem como a implementação do método digráfico e da criação de um plano de contas desde a classe 0 à classe 9 (Vaz, 2016), com o intuito da “uniformização, normalização e simplificação da contabilidade” (Veloso, 2018, p.8).

Todavia não foram gerados os resultados esperados, e como se verificava uma fragmentação, surgiu a necessidade de posteriormente criar, em 2015, o atual Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública, que vai de encontro ao Sistema de Normalização Contabilística (privado) e às Normas Internacionais de Contabilidade Pública.

Alterações realizadas com o intuito de permitir, de acordo com Vaz (2016), a implementação da base do acréscimo e a sua utilização para a orçamentação do Estado, a harmonização contabilística, a uniformização dos procedimentos e o aumento da fiabilidade da consolidação de contas, por forma a ser possível a comparabilidade da informação, e permitir dotar a AP “de um sistema orçamental e financeiro mais eficiente e mais convergente com os sistemas” (Vaz, 2016, p.19) internacionais em vigor, por forma a assegurar uma gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos, conforme declara Silva (2018).

1.2 A função compras na Administração Pública

Desde o Império Romano e da Grécia Antiga, que a existência de estruturas e organizações públicas levaram à necessidade de recorrer ao denominado contrato, para a realização de compras de bens e serviços essenciais ao seu funcionamento (Gonçalves, 2018).

Ao longo dos anos, e com o evoluir da humanidade, os governos apresentam-se como transmissores fundamentais, que têm em si diversas funções e responsabilidades perante uma sociedade, encontrando-se envolvidos em quatro grandes atividades económicas: “o fornecimento de uma estrutura jurídica para todas as atividades económicas, a redistribuição de renda por meio de impostos e despesas, o fornecimento

de bens e serviços públicos disponíveis gratuitamente à população e a aquisição de bens, serviços” (Thai, 2001, p.9).

Relativamente a este último ponto, verificava-se que no final da década de 30, a AP já exercia funções conjuntas com entidades públicas e privadas (Ferreira, 2018), sendo que em Portugal, em meados de 1957, foram redigidos alguns normativos legais para a contratação pública, tais como o Decreto-Lei n.º 41375, de 19 de novembro de 1957, referente às condições em que os serviços do Estado, podiam efetuar despesas com obras ou aquisições de material, alinhando ainda aspetos relacionados com a autorização de despesas, respetivos montantes e formação e celebração dos respetivos contratos, e o Decreto-Lei n.º 48234, de 31 de janeiro de 1968, que veio rever as condições do anterior documento.

Entre 1979 e 1980, a função compras era vista como tendo um papel pontual, contudo o V Governo Constitucional, apostou no tema das compras e foi constituída uma política de compras, com a publicação do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de julho, com o intuito de regulamentar a realização de despesas com obras e aquisições de bens e serviços para os organismos do Estado, levando à criação da “primeira Central de Compras do Estado para a Administração Central do Estado (...), com objetivo de superintender, orientar e coordenar o abastecimento das compras do Estado de modo a contornar problemas conjunturais e estruturais” (Arzileiro, 2017, p.152).

Porém, após a adesão à UE, levantaram-se problemas aos contratos estabelecidos, e por isso, determinou-se que sempre que a AP pretenda solicitar bens ou serviços “a terceiros operadores económicos, vê-se obrigada a recorrer ao mercado, cumprindo todo o normativo legal relativo à contratação pública” (Ferreira, 2018, p.53).

Posto isto, e para o autor Gonçalves (2018), o aprovisionamento de bens e a aquisição de serviços, é das aplicações mais antigas da contratação pública, e nos dias de hoje, aquando da solicitação destes pela AP, dá-se as denominadas compras públicas, onde já no passado se constava a importância desta função, destacada por Thai (2001) que apontava para a aquisição de bens e serviços, como sendo uma importante função dos governos.

Função essa que implica sempre um planeamento e uma organização de diversos fatores que devem ser tidos em conta para se realizar uma compra, e se tal se aplica no dia-a-dia dos cidadãos, na AP, este processo torna-se ainda mais importante e complexo,

por toda a legislação a que as compras estão sujeitas, sendo não só necessário existir um planeamento e organização, como uma gestão, para a existência de um desenvolvimento das atividades, sem colocar em causa outras vertentes.

Consequentemente, com o desenvolvimento da função compras na AP, e com a influência que a mesma sofre pelos mercados, pelo ambiente organizacional interno e ambiente legislativo, político e socioeconómico, no entender de Arzileiro (2017), a função compras proporciona a diminuição de assimetrias socioeconómicas, a moderação da utilização de recursos e a redução de custos, de modo a “beneficiar economias de escala, racionalizar e simplificar processos de aquisição de bens e serviços, com eficácia, eficiência e economia” (Arzileiro, 2017, p.152).

Assim sendo, aquando da realização de um processo de aquisição de bens, serviços ou empreitadas, deve-se ter em conta o fator qualidade-preço do bem/serviço a adquirir, mas deve-se além disso, ter ainda em consideração os princípios constantes no Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, referente ao Código do Procedimento Administrativo, entre os quais o princípio da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade e da boa-fé.

No intuito de ter em conta o fator preço-qualidade, deveria estar nas compras públicas implícita a racionalidade económica, contudo e conforme afirma Gonçalves (2018), isso não ocorre, uma vez que as funções e os interesses das entidades públicas são diversificados e os “processos de compras podem ser determinados por objetivos indiferentes e alheios à racionalidade económica” (Gonçalves, 2018, p.336).

Não obstante, com o prosseguir dos tempos, o mesmo autor, assinala que é do interesse da AP, submeter os seus processos de compras a uma racionalidade económica, sendo para isso necessário que as entidades adjudicantes publicitem a sua intenção de compra daquilo que pretendem, e que das propostas apresentadas, optem por aquela que se enquadre no critério de proposta economicamente mais vantajosa (Gonçalves, 2018).

Desta forma, a contratação pública corresponde ao procedimento de formação dos contratos públicos, agregando o conjunto de atos e formalidades relativas à formação, conclusão e produção de um contrato público.

De acordo com McCue & Gianakis (2001), o processo de compras públicas está dividido por fases, onde numa fase preparatória se dá início ao procedimento aquando da

decisão de contratar, passando pela sua formalização, implementação e avaliação, que dá lugar à adjudicação, para depois se passar para uma fase conclusiva, onde ocorre a conclusão do contrato, com a sua respetiva celebração, por norma, através da sua redução a escrito; e por fim a fase complementar, na qual como nem sempre o contrato fica imediatamente apto a produzir efeito, são necessários realizar atos posteriores à sua celebração, para que o mesmo possa estar pronto a ser executado.

O que, na ótica da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, se identifica com sendo um ciclo que compreende três grandes fases: a fase de pré-concurso, de concurso e de pós-concurso. Iniciando-se a primeira com a avaliação das necessidades, com o planeamento e o orçamento, a definição dos requisitos e a escolha do procedimento a adotar, seguindo-se a fase do concurso onde ocorre a sua divulgação, a avaliação das propostas e a adjudicação, e por fim, o pós-concurso que trata do requerido e do seu pagamento (Procurement, 2008).

1.3 Compras públicas num contexto verde

A nível europeu, as Diretivas 2014/23/UE e 2014/24/UE vieram revogar as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, respetivamente, com a finalidade de aumentar a eficiência da despesa pública e de permitir que os adquirentes utilizem os contratos públicos de uma forma mais sistémica, mantendo em vigor o respeito aos princípios do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A consideração deste Tratado permite uma convergência na definição dos princípios fundamentais, dos quais os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, o que leva a ter em conta os princípios deles decorrentes, como o princípio da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência, convergindo estes a nível internacional com a ideia de que o desenho de regimes legais de contratação orientados por valores de transparência, de concorrência, de integridade e de publicidade promovem o desenvolvimento económico e a boa governação (Gonçalves, 2018).

Além disso, no momento em que foi revista, a Diretiva 2014/24/UE, no seu preâmbulo, afirmava a importância de tirar o máximo proveito do potencial da contratação pública e do seu papel na Estratégia Europa 2020, uma vez que as Diretivas aprovadas em 2014, surgem sob o seu âmbito, com o intuito de promover uma economia

mais verde e inovadora, e bem assim alcançar “um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” (Considerando 95 da Diretiva 2014/24/UE), “apostando na contratação pública como um instrumento de realização de políticas públicas ambientais, sociais e de fomento à inovação” (Estorninho, 2016, p.9).

O máximo proveito daí retirado, permite assegurar simultaneamente a utilização eficiente dos fundos públicos, tendo em mente fatores de domínio ambiental e social, aquando da consideração de fatores na delineação dos critérios de adjudicação e nas condições de execução (Gonçalves, 2018).

Nesta perspetiva, aquilo que as Diretivas trazem, são “novos procedimentos pré-contratuais, novos critérios de adjudicação, novas regras para as concessões, medidas de proteção das pequenas e médias empresas”, dimensões que giram em torno da procura por um “regime jurídico amigo de uma contratação pública financeira, ambiental e socialmente sustentável” (Estorninho, 2016, p.10).

Tudo isso levou a que a reforma ocorrida ao Código dos Contratos Públicos (CCP), na visão da autora Arzileiro (2017), decorresse de uma mudança à estratégia estrutural face ao evoluir dos tempos, da globalização, bem como ao estabelecimento de um instrumento de política pública, simplificando ao máximo a contratação pública, anexando inovação e competitividade num todo, com o intuito de modernizar o Estado.

Sendo que para Estorninho (2016), coordenadora dos trabalhos da Comissão de revisão do CCP, o objetivo de transpor das Diretivas para o ordenamento jurídico português, relaciona-se com a necessidade de coincidência entre o direito nacional e o direito europeu, por forma a eliminar a complexidade e simplificando, desmaterializando e flexibilizando todo o processo, consagrando a par dos princípios que decorrem do direito europeu e do português, realçando e fomentando entre esses o princípio da sustentabilidade e “a utilização estratégica da contratação pública para atingir objetivos sociais e ambientais” (Estorninho, 2016, p.32).

Além disso, esta revisão veio com o intuito de promover a inovação e a responsabilidade, fomentando a prossecução de políticas sociais e ambientais na contratação pública.

Neste seguimento e do ponto de vista da sustentabilidade, a Diretiva 2014/24/UE apela no seu artigo 43.º que quando se pretenda adquirir obras, bens ou serviços “com características específicas do ponto de vista ambiental, social” (artigo 43.º nº1 da Diretiva

2014/24/UE) haja a possibilidade de exigência de rótulos ecológicos, tais como rótulos ecológicos europeus ou plurinacionais, onde as entidades adjudicantes podem nas especificações ou critérios, exigir determinado rótulo, por forma a atestar que a obra, bem ou serviço corresponde às características previamente exigidas.

Relativamente aos critérios de adjudicação, o seu artigo 67.º refere que a proposta economicamente mais vantajosa do ponto de vista da entidade adjudicante, deve ser identificada com base no seu preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida, em conformidade com o artigo 68.º, podendo incluir a melhor relação qualidade-preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público em causa.

1.3.1 Estratégia europeia para um ambiente melhor

Com a crescente preocupação na vertente ambiental, dá-se o lançamento de diversas iniciativas a nível europeu, que pretendem, entre outros, a promoção dos contratos públicos ecológicos.

Sendo que logo no ano de 1998, é elaborada uma Comunicação da Comissão sobre os contratos públicos na UE (Comissão Europeia, 1998), aludindo para a elevada importância económica que os contratos públicos apresentavam à data, e a necessidade da utilização dos dinheiros públicos da melhor forma, não excluindo, no âmbito da adjudicação, “a consideração de aspetos de ordem ecológica, social e de proteção dos direitos dos consumidores” (Comissão Europeia, 1998, p.27).

Ainda assim eram necessárias orientações para que estas indicações pudessem ser seguidas e colocadas em prática. Além disso, a mesma apontava para a necessidade de desenvolver sinergias, sendo a proteção do ambiente fator apontado como uma das “componentes mais importantes de qualquer política económica moderna” (Comissão Europeia, 1998, p.28), e daí a necessidade de serem incluídos também na contratação pública considerações desta ordem, já que cada vez mais os “adquirentes públicos dão uma preferência crescente aos produtos e serviços ecológicos” (Comissão Europeia, 1998, p.28).

Já em 2001, a Comunicação interpretativa da comissão sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos (Comissão Europeia, 2001a) vem reforçar a ideia de que as

entidades públicas têm logo à partida, a oportunidade de quando decidem o objeto do contrato, ter em conta considerações ambientais, optando, se possível e não colocando em causa todo o processo de contratação, por um bem ou serviço que respeite o ambiente. Se tal for considerado, é necessário que a entidade adjudicante refira especificações técnicas com as características que pretende, para que as entidades adjudicatárias possam disponibilizar essas pormenorizações nas suas propostas.

Em 2003, são referidas pela primeira vez as CPE, na Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo à Política Integradora de Produtos (Comissão Europeia, 2003), com o intuito de alertar para a necessidade de reduzir a utilização de recursos, para não serem ultrapassados os limites de recursos renováveis e não renováveis, e para o impacto ambiental que os resíduos possuem.

Levando à necessidade de esclarecer que um crescimento económico não está linearmente associado à maior utilização de recursos, mas sim ao seu melhor aproveitamento e eficácia na sua utilização, além de apontar para a importância da análise do ciclo de vida dos bens e serviços, avaliando todos os impactos ambientais que são gerados em cada fase, com o intuito de reduzir os seus impactos ambientais.

Em 2008, através da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre Contratos Públicos para um melhor ambiente (Comissão Europeia, 2008), esta aborda a temática dos contratos públicos ecológicos, referindo a mesma ideia de que os contratos públicos podem moldar tendências de produção e consumo, e por isso, se as entidades públicas optarem por opções mais sustentáveis, podem não só contribuir para a proteção do ambiente como também influenciar outras entidades a optarem por opções mais ecológicas.

São, contudo, apontadas disparidades na comparação entre Estados-Membros, já que nem todos estão no mesmo patamar de utilização e de aplicação deste tipo de políticas, e é por isso fundamental que exista uma uniformização a nível da sua aplicação por todos, para ser possível a plenitude do seu uso a nível europeu.

No ano de 2011, o Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE, para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa (Comissão Europeia, 2011), vem reforçar a ideia de que a AP, no âmbito da Estratégia Europa 2020, pode contribuir bastante para o alcance dos objetivos estabelecidos, através

do seu poder de compra de bens e serviços, “com valor acrescentado para a sociedade” (Comissão Europeia, 2011, p.34), em aspetos de inovação, luta contra as alterações climáticas e melhoria das condições sociais. Apresentando entre outras, propostas que as entidades adjudicantes podem empregar nas suas compras de maneira mais proveitosa, uma vez que, a contratação pública é entendida como alvo de grande potencial integrador de políticas de cariz económico, social e ambiental.

Relativamente à Estratégia Europa 2020, indicada na Comunicação da Comissão Europa 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (Comissão Europeia, 2010), para o período de 2010-2020, esta aludia para a necessidade de a Europa ter um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, apontando assim, como prioridades o “crescimento inteligente”, através do desenvolvimento de “uma economia baseada no conhecimento e na inovação”, o “crescimento sustentável”, promovendo “uma economia mais eficaz em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva”, e o “crescimento inclusivo”, estimulando “uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão social e territorial” (Comissão Europeia, 2010, p.5).

Nesta, os contratos públicos são entendidos como, sendo um dos instrumentos de mercado a ser utilizado para alcançar os objetivos estabelecidos, podendo ser usados para “apoiar a transição para uma economia hipocarbónica que utilize de forma eficiente todos os recursos”, nomeadamente promovendo “um maior recurso aos contratos públicos ecológicos” (Comissão Europeia, 2010, p.18).

Destacando-se aqui, a necessidade da existência de uma análise aos potenciais instrumentos de realização de políticas públicas ambientais e sociais, e às regras existentes de como adquirir produtos ecologicamente orientados, apresentando ainda incentivos para fomentar essa decisão.

2 Código dos Contratos Públicos

Com a exigência de uma regulamentação adequada, e com a entrada de Portugal na UE em 1986, o legislador português transpôs para a constituição portuguesa a Diretiva 2004/18/CE, posteriormente revogada pela Diretiva 2014/24/UE, dando origem ao CCP, originalmente pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, ao longo dos anos retificado, com a sua última versão pela Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho, que “estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 18/2008).

As alterações realizadas, advêm da necessidade de acompanhar as Diretivas e de uma nova legislação, com o intuito de celebrar contratos que se traduzam para a realidade em eficiência, transparência, simplificação e rigor, e bem assim, simplificar e flexibilizar os procedimentos de contratação, aumentar o nível de transparência, combater a corrupção e os conflitos de interesses, mas também com o objetivo de utilizar estrategicamente a contratação pública para atingir objetivos sociais e ambientais.

2.1 Estrutura do Código dos Contratos Públicos

O CCP tem essencialmente origem no direito da UE, bem como de outras fontes de direito português, com diplomas dispersos e elaborados em diferentes momentos (Gonçalves, 2018). A necessidade de uniformizar os vários diplomas num só, leva à publicação do CCP, para a simplificação dos procedimentos e da sua linha condutora, a celeridade em matéria de contratação pública e o controlo da despesa pública, por forma a promover a eficiência, transparência, simplificação, rigor, inovação e monitorização (Preâmbulo do CCP).

Relativamente à sua estrutura este apresenta-se subdividida em cinco partes, sendo três delas consideradas como principais, em que a denominada Parte II regulamenta os métodos de seleção que as entidades adjudicantes, expressas na Parte I, devem adotar conforme as suas necessidades, as fases de formação do contrato e a tramitação procedimental; na sua Parte III, regula a relação contratual e tudo o que se encontra relacionado com os procedimentos de execução do contrato, expressando-se com linhas orientadoras para a celebração de contratos públicos, de aquisição ou locação de bens, aquisição de serviços e obras públicas.

Por conseguinte, o CCP tem na sua incumbência um papel regulador, disciplinando aspetos relacionados com a execução de contratos, tais como as obrigações das partes envolvidas, o cumprimento integral, o prazo de execução, as modificações, as legalidades por parte do adjudicatário e outros, com o intuito de indicar as formas como se podem celebrar contratos públicos, expondo dois grandes propósitos: a formação dos contratos públicos, fase que ocorre desde o momento em que se decide o objeto do contrato e a forma como o mesmo se vai desenrolar até à sua celebração; e a sua execução, que sucede desde o momento em que o contrato é assinado ou aceite pelas partes até à finalização do objetivo que o mesmo tinha implícito.

Sendo assim, a contratação pública tem como principal objetivo a aquisição de bens e serviços, para a satisfação de necessidades, adquiridos ao melhor preço possível, não sendo, contudo, o único ponto a ter em consideração (Arrowsmith, 2009; citado por Matias, 2013).

Para a satisfação das necessidades de interesse geral, as entidades adjudicantes são os organismos que tradicionalmente integram a AP, como o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, as associações e fundações públicas, entre outras descritas no artigo 2.º, nº1 do CCP.

2.2 Princípios da contratação pública

Seguidamente, importa referir que a generalidade dos contratos públicos deve respeitar os princípios gerais da Constituição da República Portuguesa, dos Tratados da UE, do Código do Procedimento Administrativo e do CCP.

Nessa perspetiva, de acordo com o autor Gonçalves (2018), alguns dos princípios da contratação pública deduzem-se de princípios constitucionais, como o princípio da transparência, da igualdade e da não-discriminação, o da concorrência – entre todos o de maior relevo, porque é o princípio-tronco da contratação pública, que deve, salvo raras exceções, estar sempre presente, uma vez que se tende a privilegiar os procedimentos abertos e a enveredar-se, sempre que possível, por procedimentos que permitam a concorrência.

Ainda o princípio da legalidade, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da sustentabilidade e da responsabilidade, e o da prossecução do interesse público, movido pela economicidade e eficiência na aplicação do dinheiro dos contribuintes (artigo 1.º-A do CCP).

2.3 Procedimentos pré-contratuais

Referente aos procedimentos pré-contratuais, enumeram-se no nº1 do artigo 16º do CCP, os procedimentos que as entidades adjudicantes devem adotar, conforme as suas necessidades, especificações e valores base, dado que, salvo exceções, o tipo de procedimento a ser adotado é condicionado pelo valor do contrato a celebrar, dentre os quais: ajuste direto, consulta prévia, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação, diálogo concorrencial e parceria para a inovação.

Quanto ao ajuste direto e à consulta prévia, a entidade adjudicante convida diretamente, no primeiro caso uma e no segundo pelo menos três entidades à sua escolha para apresentar uma proposta (artigo 112º do CCP). Estes visam essencialmente agilizar a contratação, ou seja, não implicam que exista uma abertura de concurso nem o cumprimento do princípio da concorrência, estando subjacente uma razão para a abertura deste tipo de procedimento.

Além disso, existem dois critérios a ter em conta no ajuste direto, o critério do valor, em que “o valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico” (artigo 17º, nº1 do CCP) tendo em conta que o valor para aquisição ou locação de bens e aquisição de serviços tem de ser inferior a 20.000€ (artigo 20º nº1, alínea d) do CCP), e que no caso das empreitadas de obras públicas o valor é inferior a 30.000€ (artigo 19º alínea d) do CCP); e os critérios materiais, caso em que é aceite independentemente do valor do contrato, no caso de anterior concurso não ter sido apresentada nenhuma proposta e o caderno de encargos não apresente alterações (artigos 24º do CCP).

O mesmo se verifica para o caso da consulta prévia, tendo alteração apenas no critério do valor, em que para aquisição ou locação de bens móveis e aquisição de serviços o valor tem de ser inferior a 75.000€ (artigo 20º nº1, alínea c) do CCP), e para empreitadas de obras públicas o valor tem de ser inferior a 150.000€ (artigo 19º alínea c) do CCP).

O concurso público, é publicitado em Diário da República, aberto a todos os operadores económicos, com programa e regras publicitadas por forma a não impedir, restringir ou falsear a concorrência (artigos 130º e 132º do CCP).

Seguindo as mesmas disposições com adaptações, o concurso limitado por prévia qualificação, caracteriza-se por ser composto por uma primeira fase de “apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos”, seguindo-se a “apresentação e análise das

propostas e adjudicação” (artigos 162º nº1 e 163º do CCP), com o intuito de chegar à conclusão qual a melhor entidade para fazer face às necessidades da entidade adjudicante.

O procedimento de negociação, rege-se “pelas disposições que regulam o concurso limitado por prévia qualificação” (artigo 193º do CCP), iniciando-se pela “apresentação de candidaturas e qualificação dos candidatos”, que não podem ser inferiores a três, e que apresentam posteriormente as suas versões iniciais das propostas, passando pela sua negociação para ser adjudicada a que melhor satisfaz a necessidade inicial (artigo 194º do CCP).

Também o diálogo concorrencial, rege-se pelas disposições que regulam o concurso limitado por prévia qualificação, e este é aplicado quando a entidade adjudicante não sabe como satisfazer a necessidade de que carece, e por isso coloca um problema ou questão, com o intuito de as entidades apresentarem soluções concretas para que possam ser discutidas e analisadas, para posteriormente ser elaborado e apresentado o caderno de encargos, para que no fim seja adjudicada a melhor solução encontrada (artigo 204º do CCP).

A parceria para a inovação, ocorre quando as entidades adjudicantes não encontrem no mercado, o todo ou determinadas características daquilo que melhor vai satisfazer as suas necessidades e por isso recorrem a estas parcerias para a realização de investigação que leve ao desenvolvimento de bens ou serviços inovadores (artigo 30º-A do CCP), que posteriormente vão adquirir e utilizar.

3 Contratação Pública

Como já referido no ponto anterior, a contratação pública, corresponde ao procedimento de formação dos contratos públicos, agregando o conjunto de atos e formalidades relativas à sua formação, conclusão e produção.

Sendo que diferente do setor privado, no SP, o exercício da contratação pública é influenciado, não só pela melhor relação qualidade-preço, como também por preocupações políticas e secundárias, como as denominadas políticas ambientais e sociais, e por essa razão, as entidades públicas devem utilizar o seu “poder de compra de modo ambiental e socialmente responsável” (Estorninho, 2012, p.3).

Neste sentido, abordam-se de seguida, as variantes de uma contratação pública amiga do ambiente que contribui para a sua preservação.

3.1 Contratação Pública Sustentável

À parte de todas as mudanças, legislativas e políticas, que foram ocorrendo ao longo dos tempos, a preservação do meio ambiente surge, entre muitos, como um dos fins do Estado, à qual se pode e deve articular a preocupação económica, e tendo em vista essa ideia, também a área da contratação e compras públicas deve ter em consideração essa preocupação.

Assim sendo, e de acordo com Thai (2001), entre 1981 e 2001, as mudanças ambientais já apresentavam um grande impacto nas teorias e na prática das compras públicas, o que na atualidade ainda mais se acentua, já que cada vez mais as alterações climáticas são um fator de alerta e os governos, tal como todas as outras entidades, têm ou deveriam ter em atenção aquilo que podem alterar e melhorar no seu quotidiano, de modo a serem orientadas para um consumo e uma produção mais sustentável, influenciando o comportamento das empresas e das pessoas, contribuindo ativamente para a proteção do ambiente e da sociedade.

Todavia, já em 1972, na Conferência de Estocolmo eram discutidas pela primeira vez questões ambientais, com o intuito de alertar a sociedade para a relação que esta deveria ter com o meio ambiente, e a preocupação em satisfazer as suas necessidades do presente sem afetar as das gerações futuras (Gurski et al., s.d).

Para isso, foi proposto no relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento, o conceito de desenvolvimento sustentável, o qual se entende como

sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (Burndtland et al., 1991, p.46).

Após esta, em 1992, dá-se a Conferência Rio-92, das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o propósito de fomentar um desenvolvimento sustentável e discutir problemas referentes à proteção ambiental e ao desenvolvimento social e económico, apostando na conciliação de componentes económicos, sociais e ambientais, por forma a garantir, também aqui, a qualidade de vida na atual e futura geração (United Nations, 2002).

Assim, para a denominada contratação sustentável, é necessário que o seu processo seja realizado por forma a promover a harmonização de objetivos económicos, sociais e ambientais, em consonância com o conceito de desenvolvimento sustentável, e por essa razão, o “conceito de contratação pública sustentável deve referir-se, impreterivelmente, à totalidade dos domínios da sustentabilidade (ambiente, económico e social)” (Júnior, 2020, p.28), tal como estabelecido no contexto da Conferência Rio-92.

Isto, porque as entidades públicas ao exercerem o seu poder de compra, devem fazê-lo tendo em conta aspetos ambiental e socialmente responsáveis, sem colocar em causa o seu principal objetivo o de adquirir bens, serviços e obras públicas.

Desta forma, e apesar de o tema em foco serem as compras verdes, a contratação pública sustentável não tem como único vetor a denominada *Green Public Procurement*, esta vai mais além, como já antes mencionado, e tal como aponta a autora Estorninho (2012), que alude ao facto de a sustentabilidade da contratação pública não poder deixar de ser vista como um todo, nas suas dimensões de sustentabilidade financeira, ecológica e social.

Nesta ótica da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, é imprescindível a observação destas três dimensões antes expostas, entendidas como os três pilares do desenvolvimento sustentável que se complementam.

Sendo que a dimensão ambiental, se relaciona com a proteção das fontes de matérias-primas e com o bem-estar humano (Goodland, 1995), a dimensão económica, com a alocação eficiente dos fatores de produção, onde se denota ser cada vez mais importante produzir mais com menos recursos, o que na prática pode não ser conseguido, uma vez que, a ideia de eficiência pressupõe a necessidade de se escolher entre duas ou

mais opções como meio para atingir o fim desejado, tendo sempre em vista a eficiente alocação dos recursos, não colocando em causa o orçamento futuro, uma vez que, não só “garante lucros imediatos”, como ainda “apresenta uma contraposição positiva entre lucros e despesas (...) a longo prazo” (Júnior, 2020, p.22), e por fim, a dimensão social, que se preocupa fundamentalmente com a promoção do bem-estar social.

Dado a contratação pública se centrar nos pressupostos de eficácia e eficiência, é necessário fomentar e promover também aqui a inclusão de critérios públicos de aquisições de bens e serviços, enquadrando numa abordagem global as questões ambientais e as vertentes económicas e sociais. Mantendo-se imperativo que a compra seja orientada pela verificação do melhor custo-benefício, mas que seja tido em conta também o melhor para a sociedade, e aquilo que lhe proporciona valor.

Posto isto, e dado que no geral, as compras públicas se denotam de elevada importância, uma vez que, anualmente as “despesas públicas em obras, bens e serviços representam cerca de 14% do PIB da UE, ou seja, cerca de 1,8 biliões de euros por ano” (Serviços das Publicações da União Europeia, 2016, p.5), a adoção de medidas por parte dos governos, na aquisição de bens e serviços com foco na preservação e com um reduzido impacto no ambiente, irá traduzir-se num maior contributo para alcançar os “objetivos de sustentabilidade a nível local, regional, nacional e internacionalmente” (*Idem*).

Neste sentido, e direcionado para as compras públicas sustentáveis, estas apresentam-se como um processo por meio do qual as organizações, nas suas compras de bens, serviços e obras, devem garantir que os mesmos sejam o mais sustentáveis possível, garantindo o “mínimo impacto ambiental e o máximo benefício social” (Clement et al., 2007, p.10), promovendo a harmonização de objetivos económicos, sociais e ambientais, em consonância com o conceito de desenvolvimento sustentável, dando importância aos custos com base nas condições de longo prazo, por forma a gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente.

Significando que as organizações não devem apenas ter em conta considerações económicas, como também devem ter em vista considerações ambientais, e sendo à partida a AP consciente do princípio de desenvolvimento sustentável, esta deve, tal como apontam Brammer & Walker (2011), ser capaz de ponderar o que cada bem ou serviço pode provocar ao meio ambiente ao longo do seu ciclo de vida. Se assim o for, a AP

consegue assegurar que não sejam despendidos mais do que os recursos necessários, promovendo uma sociedade saudável e dentro dos limites ambientais, possibilitando a redução de custos, a curto e longo prazo, diminuindo a frequência com que são adquiridos os mesmos bens ou serviços, e a diminuição da quantidade de resíduos e custos associados aos mesmos (Brammer & Walker, 2011).

Além disso, este é um comportamento que apresenta benefícios não só para a organização como também para a sociedade em geral, sendo que numa ótica do SP se apresentam na Figura 1, alguns desses benefícios, além dos benefícios que esta apresenta a nível financeiro, social e estratégico, que se apresentam na Figura 2.

Figura 1 - Benefícios da Contratação Sustentável

Para a Organização Pública

- Menos custos operacionais;
- Poupança em consumos de energia, água, combustíveis e outros, o que permite a eficiente utilização dos mesmos, e uma maior disponibilidade financeira para outros fins;
- Redução de custos associados à gestão de resíduos;
- Cumprimento de requisitos legais;
- Menor probabilidade de comprar bens, serviços e obras que venham a acarretar problemas ambientais e sociais;
- Demonstra o seu compromisso para com uma política de sustentabilidade e de responsabilidade social.

Para a Sociedade

- Contribui e incentiva a criação de novas parcerias, para a inovação e o desenvolvimento de produtos sustentáveis com um menor impacto ambiental;
- Utiliza as matérias-primas de forma mais eficiente;
- Reduz a produção de resíduos;
- Reduz a emissão de gases poluentes;
- Reduz o impacto ambiental que bens, serviços e obras geram ao longo do seu ciclo de vida;
- Produtos mais seguros e saudáveis para os consumidores.

Fonte: Adaptado de BCSD Portugal, Procurement Sustentável – Guia Prático de Implementação (2008)

Figura 2 - Benefícios Financeiros, Sociais e Estratégicos da Contratação Sustentável

Financeiros

- Redução dos custos, a curto e longo prazo, tendo em conta os custos de aquisição, operação, manutenção e fim de vida;
- Poupança de recursos financeiros, pela menor frequência em novas aquisições, devido ao aumento do tempo de vida dos produtos;
- Menor quantidade de resíduos e custos associados à sua gestão.

Sociais

- Prevenção de resíduos e minimização de substâncias perigosas;
- Redução da diminuição de materiais escassos;
- Maior transparência;
- Promoção de vários negócios na cadeia de valor, aumentando os lucros pela modernização dos seus modelos de negócio.

Estratégicos

- A organização fica alinhada com as tendências futuras;
- Cooperação na cadeia de valor e maior resiliência;
- Redução do risco, partilhado pela cadeia de valor;
- Maior capacidade de prever custos futuros;
- Aumento da reputação da organização.

Fonte: Adaptado de Trindade (2020)

3.1.1 Implementação de sistemas de compras sustentáveis

Sendo diversos os benefícios, e como ainda nem todos os organismos públicos aplicam nas suas aquisições a vertente sustentável, é importante definir componentes essenciais para a implementação de um sistema de compras sustentáveis (Figura 3).

Figura 3 - Elementos a considerar na implementação de um sistema de compras sustentáveis



Fonte: Adaptado de BCSD Portugal (2008)

Relativamente às políticas de compras sustentáveis, quer se trate de organizações públicas ou privadas, ambas exercem, apenas pela sua existência, certos resultados com consequências e impactos, positivos ou negativos, ao nível ambiental, social e económico, vetores que num todo contribuem para a verdadeira sustentabilidade.

Nesta perspetiva, foi desenvolvida a Política de Sustentabilidade do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, que atua segundo Eixos Estratégicos, que para o tema em estudo, referente ao vetor ambiental se desdobra em três eixos: o primeiro, com o intuito de implementar medidas que promovam a utilização racional de recursos; o segundo, promover e adotar medidas que contribuam para a preservação e a melhoria

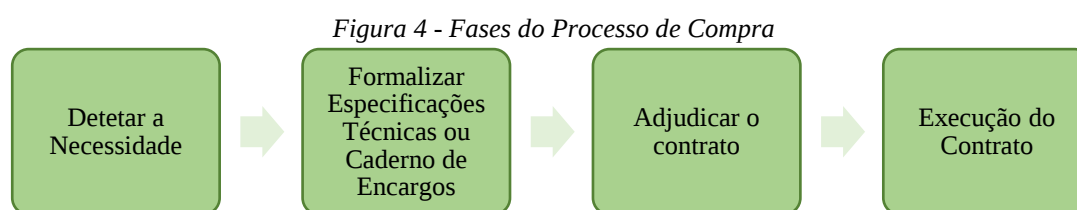
da qualidade ambiental, e o último adotar conceitos de economia circular, de forma a reduzir a pegada ecológica através da implementação de modelos de CPE.

Após a definição dos principais aspetos a ter em consideração para melhorar e combater o que se propõe, é essencial estabelecer objetivos e metas, possíveis de alcançar e dentro do plausível, para os produtos, serviços e empreitadas, cuja aquisição gera impactos ambientais e sociais significativos. Exemplos de alterações, sugeridas pela BCSD Portugal (2018), são optar por produtos de limpeza com rótulos ecológicos ou *bio*, equipamentos elétricos Classe A, e bens que no seu processo de fabrico despendam a utilização de menos luz, água e recursos naturais.

Quanto à identificação de produtos e serviços prioritários, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, tendo como base a lista apresentada pela UE, são identificados em Portugal, o grupo de bens e serviços prioritários, os quais contemplam as categorias de edifícios de escritório, eletricidade, iluminação interior e pública, mobiliário, papel de cópia, produtos e serviços de limpeza, têxteis e outros.

3.1.2 Inclusão de critérios de sustentabilidade

Como já anteriormente mencionado, o processo de compra é um procedimento que vai desde o planeamento, formalização e seleção da proposta até à adjudicação (Figura 4), e é neste processo que as entidades adjudicantes podem incluir critérios ou condições especiais de execução do contrato, que tenham em conta a sustentabilidade e a proteção do meio ambiente.



Fonte: Adaptado de BCSD Portugal (2008)

Assim, e quando a entidade se vê perante a necessidade de algo, seja para consumo próprio ou para utilização da população, deve avaliar se realmente essa é uma necessidade indispensável a ser satisfeita ou se é possível que seja suprida com bens, serviços ou obras já existentes, que a podem colmatar de forma satisfatória sem colocar em causa o bom funcionamento da instituição ou do desenvolvimento da vida em sociedade, tendo em vista a ótica de sustentabilidade e a redução do consumo e produção, através da utilização eficiente dos recursos disponíveis.

Após isto, e verificando-se a carência de algo, é necessário iniciar-se a execução contratual, onde depois de definida a necessidade, e chegada à conclusão daquilo que é necessário para a sua resolução, a entidade adjudicante estima o valor a despende e verifica se é possível realizar a despesa, para depois determinar qual o procedimento que melhor se adequa ao objeto do contrato, seja ele ajuste direto, consulta prévia, concurso público ou outro.

Definido o procedimento, para convidar as entidades a participar, é realizado o caderno de encargos onde se podem fixar especificações técnicas, expondo as características que os bens, serviços ou obras têm de apresentar de modo a poderem satisfazer o fim a que se destinam, aqui e nesta ótica de sustentabilidade, a entidade pode na descrição do objeto do contrato, incluir as especificações técnicas que descrevam as características pretendidas, por exemplo em termos de desempenho ou requisitos funcionais, que podem incluir critérios ambientais (artigo 49º nº7, alínea a) do CCP), como por exemplo a informação de rótulos ecológicos ou o desempenho ambiental que o objeto do contrato deve apresentar.

No que concerne à utilização de rótulos ecológicos, esta é outra matéria que sofreu alterações na Diretiva 2014/24/UE, sendo que estes podem ser utilizados pelos Estados-Membros, sempre que as entidades adjudicantes pretendam adquirir bens, serviços ou obras, com características e requisitos ambientais ou sociais, e para isso devem referi-los nas especificações técnicas, nos critérios de adjudicação ou nas condições de execução do contrato, uma vez que, a “matéria dos rótulos ecológicos (...), apesar de estreitamente ligada às especificações técnicas e/ou às condições de execução do contrato, tem alguma autonomia” (Gomes & Caldeira, 2019, p.859), o que lhes permite serem também refletidos nos critérios de adjudicação.

Ao ser apresentada como exigência a utilização de rótulos, seja o rótulo ecológico europeu, o rótulo ecológico ou outro, é necessário verificar-se que as características pedidas conferem com as apresentadas (Considerando 75 e artigo 43º da Diretiva 2014/24/UE). Contudo, para a sua utilização, os rótulos têm condições a serem verificadas, tais como os requisitos de rotulagem dizerem “exclusivamente respeito a critérios associados ao objeto do contrato”, serem baseados em “critérios objetivamente verificáveis”, serem estabelecidos num “procedimento aberto e transparente em que podem participar todas as partes interessadas” e acessíveis a todos, e poderem ser “definidos por um terceiro sobre o qual o operador económico que solicita o rótulo não

possa exercer uma influência decisiva” (artigo 43º nº1, alíneas a) a e) da Diretiva 2014/24/UE).

Depois de apresentadas as propostas, a instituição avalia-as e de acordo com os critérios de adjudicação, seleciona a entidade à qual vai adjudicar o contrato, que sendo de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tem não só de ter em conta o seu preço inicial, como também os custos ao longo do seu ciclo de vida. Por fim, o contrato é executado, e caso sejam colocadas especificações técnicas no caderno de encargos, as considerações ambientais “devem ser integradas nas cláusulas de execução do contrato” (BCSD Portugal, 2008, p.24).

3.2 Contratação Pública Ecológica

Dado as entidades adjudicantes terem a possibilidade de utilizar o seu poder de compra, ambiental e socialmente sustentável, entre um dos vetores da CPS – esta que não se limita apenas à área do ambiente – engloba-se a contratação ecológica, na qual se alude para as CPE, aqui sim onde são considerados apenas critérios ambientais, e nos quais as entidades procuram optar por “adquirir bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida” (Comissão Europeia, 2008, p.6), quando comparados com outros que satisfariam as mesmas necessidades, mas que não se apresentam como sendo os mais benéficos para o ambiente.

Tal como corrobora Bouwer et al. (2005), que apontava para o facto de a AP vir a incorporar critérios ambientais no processo de aquisição, com o intuito de as suas escolhas se demonstrarem com um baixo impacto no meio ambiente, tendo em conta o seu ciclo de vida.

Além desta ideologia, para Rodrigues (2014), denomina-se CPE, quando as aquisições não se regem apenas “pelo valor económico da aquisição, mas integram também os custos ambientais” (Rodrigues 2014, p.12), assumindo assim um cariz ecológico, acrescentando um comportamento ambientalmente sustentável, tanto por parte dos setores de atividades económicos como por parte dos cidadãos (Rovisco, 2008).

Da mesma opinião mostra ser o autor Parkbring (2002), que afirma que as compras verdes traduzem as boas práticas que as entidades públicas têm a nível económico e ecológico, como se apresenta na Figura 5, “envolvendo a integração do meio ambiente em todas as fases do processo de compra: desde a identificação da necessidade à compra de alternativas mais ecológicas, evitando as compras desnecessárias” (Parkbring, 2002,

p.2), afirmando ainda que a qualidade é a chave, uma vez que os produtos verdes devem fornecer a mesma ou melhor qualidade e funcionamento comparativamente aos produtos ditos normais.

Figura 5 - Benefícios da Contratação Pública Verde

Contratação Pública Verde

- Ao nível político é uma forma eficaz de demonstrar o compromisso de determinada autoridade pública para com a proteção ambiental, a produção e o consumo de produtos sustentáveis;
- Ao nível ambiental permite às autoridades públicas atingir as suas metas ambientais, mas também ser um exemplo e consciencializar as restantes entidades para questões ambientais;
- Ao nível social, pode melhorar direta e indiretamente a qualidade de vida das pessoas e ajudar a estabelecer altos padrões de desempenho ambiental para produtos e serviços;
- Ao nível económico fornece incentivos para a inovação, fomentando produtos verdes e tecnologias ambientais, permitindo economizar dinheiro quando o custo do ciclo de vida dos produtos é considerado.

Fonte: Brochure Green Public Procurement (2010)

3.2.1 Integração de critérios ambientais

De acordo com Carvalho (2015), existem cinco momentos no processo de contratação que podem integrar considerações ambientais, sendo eles “(i) a definição do objeto do contrato, (ii) os documentos do procedimento, caderno de encargos e as especificações técnicas, (iii) a seleção/admissão de concorrentes, (iv) os critérios de adjudicação e as (v) condições de execução do contrato” (Gomes & Caldeira, 2019, p.850).

Numa outra perspetiva, para os autores Gomes & Caldeira (2019), estes são da opinião de que podem ser dez as formas de a contratação pública poder ser utilizada como instrumento para a promoção de objetivos de política ambiental, não apenas no processo em si, como também na forma como é feito, numa primeira decisão de contratar, nas formas de contratar, no objeto do contrato, o tipo de procedimento pré-contratual a adotar, as características dos operadores económicos, nas especificações, na análise e exclusão de propostas, nas propostas variantes, na avaliação de propostas e execução do contrato.

Neste sentido, e no ponto de vista de que ambas as perspetivas, de alguma forma se complementam, elucida-se para estes momentos que podem ser aproveitados para a inclusão de critérios ambientais nos contratos públicos.

3.2.1.1 Decisão de contratar

Nesta primeira fase, a entidade adjudicante pondera antes de iniciar o procedimento contratual, se está perante uma necessidade crucial ou se

tem meios e recursos que possam combater a necessidade que à partida apresenta.

Ao decidir contratar, a entidade pode logo à partida definir que o que pretende tem de possuir características ecológicas.

3.2.1.2 Definição do objeto do contrato

Após a decisão de contratar, é essencial definir o objeto do contrato, e é este o momento mais adequado para integrar considerações ambientais, definindo as condições de execução do contrato como sendo totalmente ou parcialmente amigas do ambiente.

3.2.1.3 Formas de contratar

Quanto às formas de contratar estas apontam essencialmente para os recursos despendidos pela entidade durante todo o processo, e uma das formas para combater o desperdício, pode ser optar pela utilização da contratação pública eletrónica ao invés do papel que é tradicionalmente utilizado para documentar todo o procedimento.

3.2.1.4 Tipo de procedimento pré-contratual a adotar

De acordo, com o artigo 38º do CCP, a decisão da escolha do procedimento deve ser fundamentada, e no caso da existência de urgência justificada devido à aplicação de medidas ambientais, pode ser utilizado o ajuste direto.

Para o caso da necessidade da criação de produtos mais sustentáveis e inovadores, pode-se optar pela utilização das parcerias para a inovação, que dado a sua vertente podem ser escolhidas como benéficas para a finalidade do contrato (artigo 24º do CCP).

3.2.1.5 Características dos operadores económicos

Aquando da existência de uma fase prévia de qualificação, “a entidade adjudicante pode socorrer-se de aspetos ambientais para densificar os requisitos de capacidade técnica dos operadores económicos” (Gomes & Caldeira, 2019, p.852), podendo por exemplo, exigir-lhes a adoção de processos ambientais no fabrico dos bens.

3.2.1.6 Documentos do procedimento, caderno de encargos e especificações técnicas

Após os passos anteriores, e bem definido o objeto do contrato, são apresentadas e especificadas as características que devem possuir os bens, serviços e empreitadas que se pretende adquirir, através da elaboração do caderno de encargos e das especificações técnicas, onde a entidade adjudicante pode especificar as características que pretende para o objeto do contrato, relativamente aos termos de desempenho e requisitos funcionais que atendam a critérios ambientais, como por exemplo, os rótulos ecológicos.

3.2.1.7 Análise das propostas

Ao analisar as propostas, a entidade adjudicante verifica os operadores económicos que se enquadram no pedido realizado e se cumprem o anunciado, excluindo aquelas que não cumprem as obrigações ambientais impostas.

3.2.1.8 Propostas variantes

Referem-se, de acordo com o artigo 59º do CCP, às propostas que apresentem atributos diferentes ou alternativos aos pedidos, mas que não se desviando do objeto do contrato, podem ser considerados por serem produtos ou serviços inovadores e que satisfazem igualmente a carência sentida, sendo além disso, uma mais-valia para a identificação da proposta economicamente mais vantajosa e que pode ainda garantir um elevado nível de desempenho ambiental.

3.2.1.9 Avaliação de propostas tendo em conta os critérios de adjudicação

Ao avaliar as diferentes propostas, a entidade adjudicante irá optar por aquela que lhe é a proposta economicamente mais vantajosa, abrindo assim a “porta a considerações de natureza ambiental” (Carvalho, 2015, p.27).

3.2.1.10 Condições de execução do contrato

Nesta última fase, além das especificações técnicas, antes apontadas, podem existir outras condições especiais de execução do contrato, como sendo considerações de natureza ambiental, económica e social, relacionadas com o objeto do mesmo, que devem aqui ser detalhadas pela entidade adjudicante para garantir um melhor resultado.

3.2.2 Critérios de adjudicação

Relativamente aos critérios de adjudicação, e nesta vertente das CPE, de acordo com Almeida (2015), para que estas sejam realizadas, é necessário que na fase de adjudicação sejam utilizados critérios ambientais.

No que concerne às Diretivas de 2004, a proposta escolhida tinha de ser unicamente adjudicada pelo preço mais baixo ou pela proposta economicamente mais vantajosa, numa perspetiva económica e qualitativa, posto que quando o objeto do contrato, incluísse critérios relacionados com requisitos ambientais, a entidade adjudicante tinha que obrigatoriamente “optar pela adjudicação do contrato com base na então chamada oferta economicamente mais vantajosa” (Almeida, 2015, p.279-280).

Com a revisão das Diretiva em 2014, é retirado peso à opção de adjudicar pelo critério de preço mais baixo, ficando exclusivamente a recomendação para que as entidades adjudicantes adjudiquem sempre pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa, que mantém a “possibilidade de consideração de critérios ambientais enquanto elementos qualitativos numa avaliação que envolva outros atributos para além do custo para determinação da proposta vencedora” (Almeida, 2015, p.280).

Desta forma e com as alterações realizadas, é possível utilizar critérios de adjudicação que promovam as CPE, desde logo os artigos 67º e 68º da Diretiva 2014/24/UE, que aludem à possibilidade de as entidades adjudicantes, adjudicarem “os contratos públicos com base no critério da “proposta economicamente mais vantajosa”” (Almeida, s.d., p.107), determinada através do elemento melhor relação qualidade-preço.

A nível nacional, o legislador, adota as recomendações da UE, expostas no artigo 74º nº1 do CCP, que afirma que a adjudicação passa a ser feita, exclusivamente, pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa, adotando uma lógica multifator, tendo em conta uma ótica de custo-eficácia, considerando externalidades ambientais

através do custo do ciclo de vida; ou uma lógica monofator, tendo em consideração um único aspeto de execução do contrato, o preço ou custo do objeto, numa relação qualidade-preço.

Relativamente ao primeiro, este é composto por um conjunto de fatores e subfactores relacionados com os aspetos da execução do contrato a celebrar, podem de acordo com o artigo 75º nº2 do CCP, ser de qualidade (valor técnico, características técnicas e ambientais), organização, serviços e assistência técnica, pós-venda e condições de entrega, sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato, circularidade e grau de inovação.

Apesar das alterações feitas, não fica de lado, a possibilidade de as entidades adjudicantes, em certos casos, poderem continuar a adjudicar com base no critério preço mais baixo, tendo em conta o preço do objeto do contrato (Considerando 90 da Diretiva 2014/24/UE), uma vez que o critério de preço mais baixo não fica esquecido, mas vê o seu âmbito reduzido ao nº3 do artigo 74º do CCP, onde de acordo com o advogado Silva (2017), este critério perde relevância, porque pode não existir ou não ser fixo, e quando aplicado é avaliado pela qualidade-preço.

3.2.2.1 Custos do Ciclo de Vida

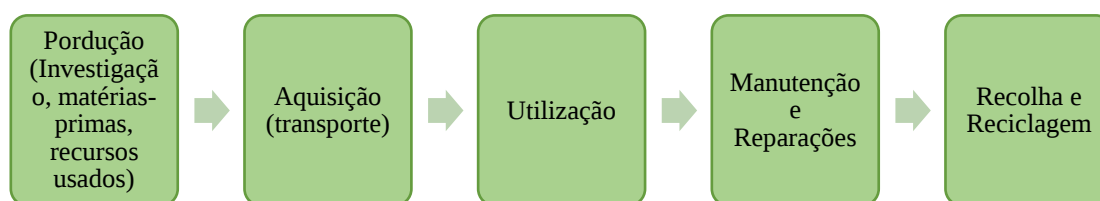
Na escolha da proposta economicamente mais vantajosa, determinada pela melhor relação qualidade-preço ou pela avaliação do preço ou custo, deve ser utilizada uma abordagem custo-eficácia, onde devem ser tidos em conta os custos do ciclo de vida dos produtos, serviços ou empreitadas, sendo que para o determinar há que analisar todos os custos incorridos ao longo da sua vida.

Nesta análise incluem-se os custos internos, como os custos que são tidos em conta pela aquisição do objeto em si, referidos no artigo 75.º nº7 do CCP, considerando a sua conceção, materiais usados, produção e transporte; os custos operacionais futuros, que a entidade vai ter pela sua utilização, como a manutenção, energia utilizada e novas peças; e os custos de fim de vida, quando não for possível mais a sua utilização e o mesmo tiver de ser desmontado e eliminado (Figura 6).

Para além destes, existem os custos externos à entidade, como os “custos imputados a externalidades ambientais ligados ao produto, serviço ou obra durante o seu ciclo de vida, desde que seja possível determinar e confirmar o seu valor monetário”

(artigo 68º nº1 alínea b) da Diretiva 2014/24/UE) e que pelo uso irão causar externalidades.

Figura 6 - Fases do Ciclo de Vida



Fonte: Elaboração Própria

Com a introdução deste novo conceito no CCP, e segundo de Giacomo et al. (2019), este vê reconhecida a sua importância pela Diretiva 2014/24/UE, uma vez que, os custos do ciclo de vida têm uma grande influência sobre o processo de adjudicação, porque contribuem para ajudar a selecionar, entre diversas alternativas, aquela que mais se destaca e que se torna mais eficiente, num maior período, em termos de custos com o que envolve a sua construção, manutenção e fim de vida.

Além disso, pretendem identificar os impactos ambientais que os bens, serviços ou empreitadas vão ter sobre o ambiente ao longo da sua vida, permitindo ainda ao SP potencializar o processo de aquisição, porque “todos os custos diretos e indiretos relevantes são incluídos na tomada de decisão de aquisição” (de Giacomo, et al., 2019, p.2).

Esta é por isso uma variante de grande relevo, porque a comparação que é feita entre os produtos e serviços com menor impacto no ambiente, baseia-se na consideração dos seus custos e nas suas características ambientais e de desempenho, em todo o seu ciclo de vida, desde a aquisição de matérias-primas, produção, fabricação, embalamento, distribuição, reutilização, operação, manutenção até à sua eliminação.

Além de que a ponderação dos custos de ciclo de vida pode desempenhar o seu papel em duas fases diferente do processo de contratação, tal como indicam Rüdenauer et al. (2007), num primeiro momento, “na elaboração das especificações técnicas no convite à apresentação de propostas” (Rüdenauer et al., 2007, p.6), onde além dos critérios ambientais, se podem incluir aspetos relacionados como o que se pretende para o ciclo de vida do bem ou serviço; e num segundo momento, “na adjudicação do contrato de acordo com os critérios incluídos no convite” (*Idem*), ao escolher adjudicar pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa, se pode aqui ter em conta a preferência por aspetos relacionados com o ciclo de vida e as suas pormenorizações.

Por conseguinte, e como os produtos causam degradação ambiental, surge a Política Integrada dos Produtos (Comissão Europeia, 2001b), com o intuito de minimizar essa mesma degradação, por meio da inclusão de políticas e instrumentos que promovam a sustentável utilização dos recursos, pela redução da sua utilização e do seu impacto ambiental, através da proposta e incentivos a uma política pública e privada de compras ecológicas, integrando para isso políticas ambientais e de sustentabilidade, eco-eficiência, promoção da alteração de padrões de produção e consumo

Esta defende que deve ser realizada a análise a todas as fases do ciclo de vida, por forma a avaliar os impactos ambientais que os produtos apresentam desde a sua fase inicial até ao seu fim, com o intuito de reduzir os seus impactos negativos e melhorar o seu desempenho ambiental, através de instrumentos económicos, proibição de determinadas substâncias, rótulos ambientais e diretivas de design ecológico de produtos (Comissão Europeia, 2001b).

4 Compras Verdes nas Autarquias Locais

O conceito de sustentabilidade e de compras sustentáveis, na hora de adquirir bens e serviços, está cada vez mais na ordem do dia e a receber grande importância, quer pelos indivíduos como pelas empresas, e os governos não ficam de lado, quer a nível global como local.

4.1 Autarquias Locais

As autarquias locais, são nos termos da Constituição da República Portuguesa, “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (artigo 235º da Lei Constitucional n.º 1/2005), das quais se incluem as freguesias e os municípios.

Pelos princípios a si subjacentes, “da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos” (artigo 4º da Lei n.º 75/2013), estas detêm poder administrativo e poder político, conferindo-lhes autonomia administrativa e financeira, que lhes proporciona atribuições e competências próprias e autonomia na elaboração e execução do orçamento da receita e da despesa. Contudo, não detêm em si poderes de soberania, uma vez que, prosseguem apenas os interesses locais das populações e se guiam por leis gerais do Estado que as limitam.

Neste sentido, as autarquias locais são consideradas, pela sua proximidade com a população, e de uma forma mais acessível, responsáveis por abordar todo o tipo de questões, das sociais e económicas, às ambientais, uma vez que, estas afetam toda a comunidade positiva e negativamente, e ao abordá-las zelam pelo bem-estar económico e pela qualidade de vida dos seus munícipes.

Assim, e a par de tantas outras, também as CPS são um poderoso mecanismo para abordar estas questões, proporcionando eficiência e eficácia ao mesmo tempo que proporcionam um bem-estar geral.

4.2 Implementação das Compras Públicas Ecológicas

A adoção de CPS, mostra-se como uma das formas mais proativas dos governos terem um maior poder de compra e de apoiar a sustentabilidade. Desta forma, mostra-se benéfico, em termos teórico, a implementação de CPE, porém, na prática, a adoção de um

comportamento mais verde, na hora de adquirir bens, serviços e empreitadas na administração local, não se detona assim tão simples, em virtude das barreiras existentes à sua implementação, tais como a falta de conhecimento e experiência na sua eficaz aplicação, e a não perceção de que os produtos verdes custam, numa visão de longo prazo, menos do que as alternativas comuns.

Porém, a sua utilização não é tão linear e simples, porque existem políticas e normas a serem seguidas, não estando ao livre-arbítrio de cada instituição decidir como, quando e o que pôr em prática, devido à imposição de seguir políticas e sugestões nacionais e internacionais, como exposto anteriormente. Todavia, e como afirmam Rodriguez-Plesa et al. (2022), podem existir situações em que a pressão sentida, ao nível ambiental, pode ser demasiada, e as organizações sejam forçadas a tomar medidas que combatam a degradação ambiental e o esgotamento de recursos.

Por isso e para a eficaz implementação e utilização dos contratos que favoreçam o ambiente, é necessário um planeamento para a sua implementação, que passe pela “definição do âmbito das CPE na sua organização, estabelecimento de prioridades e objetivos para as suas atividades, organização e formação adequada para o pessoal e acompanhamento do desempenho” (Serviços das Publicações da União Europeia, 2016, p.12).

Assim sendo, para a sua plena utilização, o mais importante é de acordo com Sousa & Carvalho (2015), estruturar o perfil do consumo da organização, em que existindo um plano daquilo que a mesma irá necessitar e consumir, será possível executar um planeamento das aquisições que serão efetuadas, para que posteriormente seja possível definir “os critérios de sustentabilidade para tais aquisições, como abordagem e análise do ciclo de vida, valorização ambiental e desenvolvimento tecnológico” (Sousa & Carvalho, 2015, p.288).

Para Brammer & Walker (2011), existem fatores que influenciam as CPS, tais como:

- a falta de conhecimento existente das organizações acerca das regras e das políticas associadas às CPE;
- a falta de conhecimento acerca dos seus benefícios e custos, porque logo à partida são tidos como mais caros, e não é considerado o benefício que

irá proporcionar a longo prazo, e bem assim a sua relação custo-benefício, que deve ser um dos fatores mais importantes a ter em conta;

- a não existência de incentivos ou pressões organizacionais, que dependendo de organização para organização, dos seus processos e estrutura, pode ser mais ou menos sentida;
- a não aceitação por parte da organização de estar disposta a evoluir e a mudar;
- a falta de disponibilidade de bens e serviços na envolvente da organização, uma vez que pode ser difícil identificar bens e serviços que tenham uma vertente sustentável para a sua plena utilização.

No entanto, para a introdução da prática de compras sustentáveis, as organizações devem, de acordo com os Serviços das Publicações da União Europeia (2016), dar inicialmente atenção a uma restrita gama de produtos e serviços, com destaque para produtos e serviços de limpeza, papel, equipamentos elétricos, eletricidade, edifícios de escritórios, serviços de alimentação, iluminação pública, transportes, e outros, tendo sempre em conta três fatores:

- o impacto ambiental – que bens e serviços têm sob o envolvente, e devem preferencialmente optar por aqueles que mais afetam negativamente o ambiente;
- a importância orçamental – aqueles que mais se destacam na despesa orçamental;
- o potencial para influenciar o mercado – aqueles com maior visibilidade e dimensão em termos contratuais ou importância, e que por isso apresentam pela sua relevância potencial de influenciar o mercado.

Após isto, há que definir objetivos a serem alcançados, para que se tenha em conta onde se quer chegar, e seja possível avaliar ao longo do tempo os avanços conquistados.

4.2.1 Barreiras e Desafios

Apesar do exposto anteriormente, em 2008, apresentavam-se como principais obstáculos à aceitação das CPE, de acordo com a Comissão Europeia (2008), a limitação dos critérios ambientais estabelecidos para os produtos e serviços, a “informação

insuficiente sobre o cálculo do custo de todo o ciclo de vida dos produtos”, a “sensibilização insuficiente para os benefícios de produtos e serviços respeitadores do ambiente”, a “incerteza sobre as possibilidades legais de incluir critérios ambientais em cadernos de encargos”, a “falta de apoio político e (...) recursos limitados para a implementação”, e a “falta de intercâmbio coordenado de melhores práticas e de informações entre as regiões e autoridades locais” (Comissão Europeia, 2008, p.5).

Sendo que, ainda existem, passados mais de dez anos, os mesmos desafios que quer a nível nacional quer a nível local, se enfrentam, como a falta de apoio político e os poucos incentivos que existem à introdução de critérios ecológicos, o facto de os produtos verdes ainda serem percebidos como mais caros, a pouca oferta de produtos amigos do ambiente, a falta de orientação e experiência no desenvolvimento de critérios ambientais (Silva, 2017), a falta de mecanismos de monitorização e a falta de cooperação entre as entidades como forma de entreajuda.

Mas além dessas, as restrições financeiras, a resistência à mudança e a falta de conhecimentos sobre a temática, ainda influenciam a que muitos dos municípios não coloquem em prática esta vertente de sustentabilidade (Vluggen et al., 2019).

No entanto, e apesar de as organizações apresentarem barreiras e desafios à execução desta prática, ao fazê-lo só estariam a beneficiar-se a si próprias, já que lhes permitiria controlar o seu orçamento e adquirir grandes quantidades de produtos e serviços.

Para isso, é importante ter sempre em consideração todas as variáveis aquando da aquisição de bens, serviços e empreitadas, onde de acordo com Hidson & Clement (2008), se forem ponderados os custos de ciclo de vida, as vantagens económicas das compras de produtos verdes é evidenciada, porque “apesar dos custos iniciais mais elevados (...), para muitos produtos verdes os custos operacionais e de eliminação são reduzidos (...) o que significa que oferecem um retorno significativo do investimento” (Hidson & Clement, 2008, p.580).

Apesar disso, a maioria da administração local ainda segue o princípio da economicidade, que segundo Sousa & Carvalho (2015), muitas destas ainda consideram como proposta economicamente mais vantajosa aquela que apresenta um menor valor de aquisição, não tendo em atenção os custos em que podem ocorrer ao longo do tempo em

que o irão utilizar e as despesas ao longo desse mesmo período, e muito menos tendo em conta os recursos naturais envolvidos e os impactos ambientais que daí decorrem.

4.2.2 Benefícios

Por isso mesmo, não só de aspetos negativos se rodeia a sustentabilidade nas compras públicas, pois as suas vantagens vão para além do seu impacto ambiental, porque incluem benefícios sociais, económicos e políticos, indo para além da organização.

Isto, porque os benefícios das CPE abrangem: a entidade adjudicante, que melhora o seu desempenho orçamental, assegurado uma melhor relação custo-benefício, obtendo uma poupança financeira e de recursos, demonstrando ainda a capacidade de influenciar outras entidades a seguir o mesmo exemplo, e também elas demonstrarem responsabilidades ambientais e sociais; o mercado que aumenta a sua diversidade de produtos inovadores com menos impactos ambientais, proporcionando também o desenvolvimento de técnicas de produção que contribuam para a proteção do ambiente, e que permitam expandir e diminuir os custos associados à sua produção ou disponibilização de bens e serviços, além de encorajar “a indústria a desenvolver a capacidade de operar numa economia limpa e verde” (Department of the Environment and Energy, 2018, p.13); por fim, mas não menos importante, a comunidade que beneficia com a diminuição da poluição do ar e da água, e o fim do uso desnecessário e excessivo de recursos renováveis e não renováveis (Department of the Environment and Energy, 2018).

Desta forma, com a sua colocação em prática, as autoridades públicas podem, através da contratação pública, alcançar metas ambientais, reduzindo o desflorestamento, a emissão de gases, a poluição do ar e da água, a redução de resíduos, e em contrapartida, aumentar a eficiência energética e o apoio à agricultura sustentável; dando não só o exemplo, como também consciencializar, sobre as questões ambientais, os cidadãos e outras entidades ao seu redor, influenciando o mercado e abrindo caminho para a inserção e aceitação de novos produtos e serviços que beneficiem o meio ambiente.

4.2.3 Algumas iniciativas nacionais

A nível local, as CPS foram reconhecidas pela *Agenda 21*, esta que é um dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente em 1992, como um dos instrumentos responsáveis para atingir a sustentabilidade, e apesar da sua pouca

adesão até meados de 2003, a partir daí dão-se algumas iniciativas com a capacidade de gerar mudanças em diversas matérias a nível local, muito pela sua maior facilidade de definir metas e monitorizar indicadores.

Além de outros incentivos, a campanha *Procura*⁺ de CPS do ICLEI – Local Governments for Sustainability, com início em 2004, pretendia apoiar as autoridades públicas na implementação de compras sustentáveis e ajuda a promover as suas conquistas para as mudanças no mercado de fornecimento de bens e serviços sustentáveis com uma boa relação custo-benefício (Hidson & Clement, 2008).

Em 2003, a UE incentivou os Estados-Membros a elaborar Planos de Ação Nacionais para tornar os seus contratos públicos mais ecológicos, e Portugal foi um dos que apresentou um plano de ação nacional neste âmbito. Ao seguir as recomendações da UE, pretendia-se colocar em prática a utilização de uma contratação pública mais amiga do ambiente, juntando-se o Ministério do Ambiente, o Ministério das Finanças, o Ministério da Economia e o Ministério da Saúde, como as autoridades responsáveis pela implementação destas iniciativas, que levou à aprovação, em 2007, da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE) 2008-2010, com o objetivo da “integração de critérios ambientais em processos aquisitivos de compras públicas transversais” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, 2016, p.2484).

No seguimento da Estratégia Europa 2020, e de forma a estimular a adoção de uma política de CPE, foi aprovada a nível nacional, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, que institui a ENCPE 2020, com o propósito de ser 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” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, 2016, p.2484). Estratégias com a finalidade de fomentar uma economia e uma sociedade verde e eficiente na utilização dos seus recursos, fomentando para isso as CPE e consequentemente abarcar critérios de sustentabilidade em todos os contratos públicos.

Após o término da anterior, sucedeu-lhe a ENCPE 2021 com o intuito de continuar a estimular a adoção de uma política de CPE, e de ser um instrumento complementar das políticas do ambiente, concorrendo para a promoção da redução da poluição e da redução do consumo de recursos naturais.

Para a sua eficaz implementação e avaliação, foram estabelecidas metas, sendo elas para a administração direta e indireta do Estado, entre 2017-2018 de 55%, e entre 2019-2020 de “60% dos procedimentos pré-contratuais públicos de aquisição de bens e serviços contemplados na ENCPE 2020 incluem critérios ambientais” (Resolução do Conselho de Ministros nº 38/2016, p.2486), e entre 2017-2018 de 55%, e 2019-2020 de “60% do montante financeiro associado a procedimentos pré-contratuais públicos de aquisição de bens e serviços contemplados na ENCPE 2020 têm procedimentos pré-contratuais que incluem critérios ambientais” (*Idem*).

Aquando da avaliação da medida em causa, e tendo por base a auditoria às compras públicas ecológicas realizada pelo Tribunal de Contas em abril de 2020, à implementação da ENCPE 2020, a mesma aponta para uma boa transposição e acolhimento das orientações da UE, porém, no que concerne à sua aplicação, esta mostra-se ficar aquém das expectativas, notando-se ineficaz na sua utilização, em consequência da não adaptação à realidade nacional.

A não adaptação levou a não ser possível avaliar o grau de inclusão de critérios ambientais nas aquisições públicas, levando à incerteza do “grau de inclusão de critérios ambientais (...) e a relevância dos critérios aplicados” (Auditoria às Compras Públicas Ecológicas, 2020, p.9), e também, porque grande “parte das entidades que utilizam critérios ambientais nos procedimentos de aquisições não dispõem de sistemas de acompanhamento do cumprimento das correspondentes cláusulas contratuais” (Auditoria às Compras Públicas Ecológicas, 2020, p.10).

Além destes, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2015 de 30 de abril, surge o Compromisso para o Crescimento Verde, com o intuito de estimular alterações comportamentais do Estado, cidadãos e empresas, promovendo a integração de critérios ecológicos nos contratos públicos, pretendendo melhorar as práticas da contratação pública e dando a possibilidade de desenvolver novas abordagens, produtos de mercado e processos produtivos orientados para a eficiência de recursos, nas três dimensões de crescimento, eficiência e sustentabilidade.

Neste seguimento, uma das suas áreas de intervenção refere-se ao catalisador do crescimento verde na contratação pública, tal como demonstrado na Figura 7 (em anexo¹),

¹ Em Anexo – Figura 7 – Catalisador do Crescimento Verde – “Contratação Pública” – pg.61

esta que se deve centrar em pressupostos de eficácia e eficiência, fomentando a inclusão ou o reforço de critérios ambientais nos contratos públicos de aquisição de bens e serviços.

4.3 Contratos com critérios ambientais

Como forma de obter os dados pretendidos, acerca dos contratos celebrados pelos municípios de Portugal, recorreu-se à plataforma online dos contratos públicos, o portal Base – Contratos Públicos Online.

Neste, através da pesquisa avançada, consultaram-se todos os tipos de procedimentos, escolhendo como tipo de contrato, a aquisição de bens móveis, a aquisição de serviços e as empreitadas de obras públicas, definindo como entidade adjudicante, alguns dos municípios do distrito de Coimbra envoltos ao município onde foi realizado o estágio – Município da Lousã, Góis, Miranda do Corvo, Vila Nova de Poiares, Arganil, Oliveira do Hospital e Coimbra – com um período compreendido entre 01-01-2020 e 30-06-2022.

Após a pesquisa, foram transferidos, para Excel, os dados resultantes da mesma, e foram destacados os contratos que incorporaram critérios ambientais, sendo os mesmos alvo de maior estudo individual.

Assim, na Tabela 1, apresentam-se, nas três categorias de aquisição de bens móveis, aquisição de serviços e empreitadas de obras públicas o número de contratos com e sem critérios ambientais de cada um dos municípios.

Tabela 1 - Número de contratos, por município, com e sem critérios ambientais (01/01/2020 - 30/06/2022)

Município	Aquisição de Bens Móveis			Aquisição de Serviços			Empreitadas de Obras Públicas		
	Sem critérios ambientais	Com critérios ambientais	Total	Sem critérios ambientais	Com critérios ambientais	Total	Sem critérios ambientais	Com critérios ambientais	Total
Lousã	111	1	112	130	2	132	15	1	16
Góis	31	1	32	56	3	59	6	1	7
Miranda do Corvo	46	-	46	113	1	114	-	28	28
Vila Nova de Poiares	21	1	22	67	-	67	12	21	33
Arganil	11	-	11	75	1	76	32	1	33
Oliveira do Hospital	26	2	28	66	2	68	60	-	60
Coimbra	203	-	203	446	-	446	86	-	86

Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados retirados da Base.Gov

Observando a tabela, e estando em análise dois anos e seis meses, não se apresentam números significativos de contratos que incluam critérios ambientais, pelo contrário são muito poucos quando comparados com o número de contratos realizados sem a vertente ambiental, porém, estes também são municípios de pequena dimensão,

exceto o município de Coimbra, considerado como um município de grande dimensão, e este até se apresenta como aquele que durante o período em análise não realizou nenhum contrato com critérios ambientais em nenhuma das três vertentes.

Num estudo realizado em 2014, por Nogueiro & Ramos, a 95 municípios portugueses, este revelou que os municípios com mais dinheiro investido em práticas ambientais eram aqueles com uma maior densidade populacional, pois eram estes que apresentavam graves problemas ambientais e sofriam uma grande pressão comunitária, o que levava a que os mesmos apresentassem um “maior valor de gastos ambientais e um nível geralmente alto de desenvolvimento socioeconómico, o que poderia ser correlacionado com a adoção de mais práticas e ferramentas ambientais” (Nogueira & Ramos, 2014, p.25), sendo que o oposto se verificou nos municípios de menor dimensão, pois estes tendem a deter “poucos recursos financeiros e humanos, o que pode limitar a adoção de melhores práticas ambientais” (*Idem*).

Contudo, no caso aqui apresentado, tal não se verifica na totalidade, uma vez que sendo o município de Coimbra aquele com uma maior densidade populacional a rondar os 442,7 hab/km² em 2021, este foi aquele que durante o período definido, não apresentou qualquer contrato realizado com critérios ambientais.

Porém, Miranda do Corvo, com uma densidade populacional de 95,4 hab/km², o terceiro mais elevado, foi aquele que mais estabeleceu nos seus contratos critérios ambientais, apenas na aquisição de serviços e de empreitadas de obras públicas; tal como Vila Nova de Poiares que sendo o antepenúltimo com menor densidade populacional, de 81,1 hab/km², foi o segundo que mais critérios ambientais estabeleceu como sendo essenciais nos seus contratos de aquisição de bens móveis e empreitadas de obras públicas.

Os restantes municípios – Lousã, Góis, Arganil e Oliveira do Hospital – rondam entre os dois e os cinco contratos realizados com critérios ambientais, em dois anos e seis meses, sendo que a maioria deles era com a finalidade de adquirir carros elétricos, o fornecimento de refeições escolares, o fornecimento e manutenção de serviços de digitalização e impressão e um projeto de ciclovias.

Também no mesmo estudo antes referido, os autores Nogueiro & Ramos (2014) apontam para o facto de os municípios não apresentarem grande noção sobre a sua perceção da integração de práticas ambientais, uma vez que os mesmos consideram ter

um médio desempenho na aplicação de critérios ambientais, mas na realidade não ser isso que se verifica. Isto pode traduzir-se na pouca perceção e conhecimento do real perfil ambiental que os municípios têm sobre si mesmos, e da pouca formação e informação que os mesmo têm sobre CPE.

Não sendo aqui abordado os critérios ambientais utilizados nestes contratos, no caso de Nogueiro & Ramos (2014), estes indicavam que 36% dos municípios afirmava adotar critérios ambientais ou de sustentabilidade nas compras públicas, exigindo por exemplo que os fornecedores apresentassem critérios ambientais ou selos de certificação.

4.3.1 Critérios de adjudicação

Entre os dados recolhidos, nos municípios em análise, foram vários os tipos de procedimentos que entre 2020 e o segundo trimestre de 2022, foram utilizados para realizar contratos, tais como o concurso público, a consulta prévia, os acordos-quadro e o ajuste direto em regime geral.

Num total de 1 679 contratos exportados do portal, em 66 foram utilizados critérios ambientais e nos restantes 1 613 não o foram. Nesses 66 casos, alvo de uma maior análise, apenas 25 foram realizados por concurso público, e foi nestes que foi possível saber qual o critério de adjudicação utilizado, pois só estes são publicitados em anúncio no Diário da República, que se apresentam em maior detalhe, para cada caso, na Tabela 2 em anexo²; nos restantes casos como não existe anúncio não é possível aceder a mais informação do que aquela disponibilizada no portal Base.Gov, a não ser ao objeto do contrato, tipo de procedimento, adjudicante, adjudicatário e preço contratual.

Todavia, nos casos de procedimento de concurso público – 25 contratos – como não é possível aceder ao caderno de encargos, porque estes são apenas disponibilizados às entidades adjudicantes e adjudicatárias, dificulta a análise mais aprofundada sobre esta temática, já que através deste seria retirada informação importante para a compreensão da utilização de critérios ambientais por parte dos municípios. Porém, como nos anúncios somente é divulgada a forma como é realizada a adjudicação, indica apenas se o é pelo

² Em Anexo – Tabela 2 – Resumo dos critérios de adjudicação utilizados em cada Município para cada caso individual, no caso dos Concursos Públicos – pg.61-62

critério relativo à qualidade ou relativo ao preço, ou seja, apresenta-se informação acerca se é realizada pela melhor relação benefício-custo ou apenas pelo preço mais baixo.

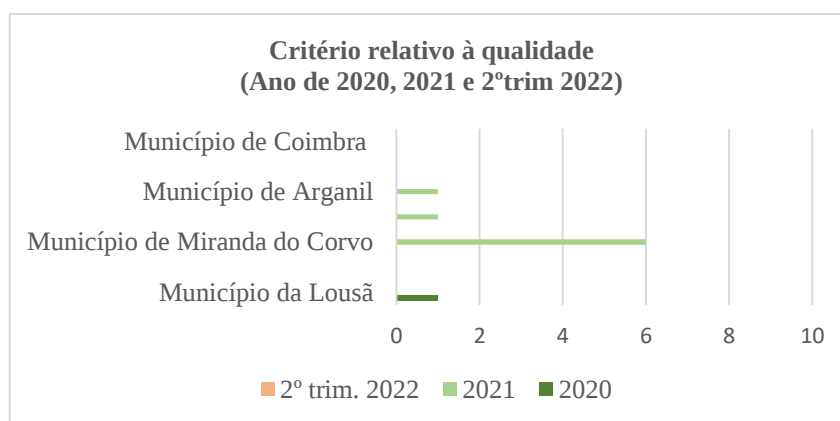
Todavia, relativamente ao primeiro, relacionado com o critério multifator, não são descritos os fatores e eventuais subfactores considerados, que levaram a que estes contratos possuísem critérios ambientais, o que se denota também aqui muito pobre de informação, estando apenas indicado que serão utilizados critérios ambientais.

Daqueles possíveis de análise, seguem-se nos Gráficos 1 e 2, os critérios que cada município escolheu, de modo genérico, para adjudicar a proposta economicamente mais vantajosa, sendo que o critério preço é aquele que mais se destaca – 17 contratos adjudicados pelo critério do preço, 1 contrato pelo critério da qualidade e 7 contratos pela melhor relação qualidade-preço – assim sendo, retira-se que a maioria não dá importância à melhor relação qualidade-preço, mas sim ao preço mais baixo.

De realçar ainda que, existem para um mesmo contrato, dados evidenciados nos dois gráficos, uma vez que, o município de Miranda do Corvo e de Vila Nova de Poiares, nos anos de 2020 e 2021, realizou contratos em que o seu critério de adjudicação era a melhor relação qualidade-preço, tendo como critérios a qualidade e o preço, onde para cada um foi definida uma percentagem que iria influenciar na escolha da proposta economicamente mais vantajosa e posteriormente da entidade adjudicatária (com maior detalhe na Tabela 2 em anexo).

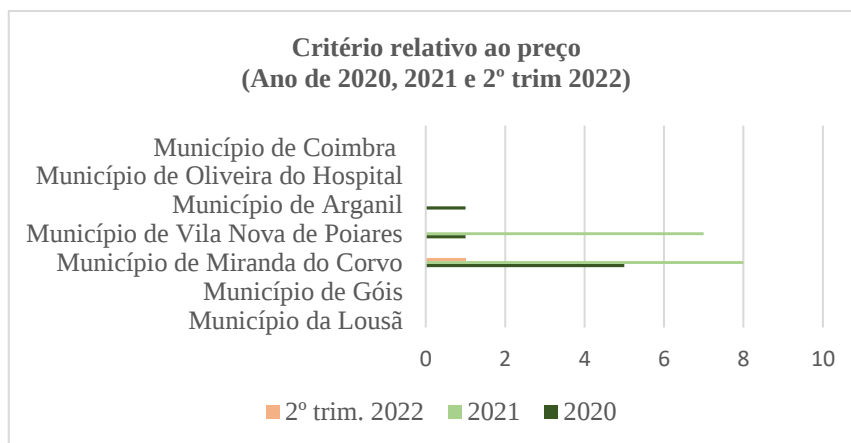
É ainda possível verificar que entre 01/01/2020 e o 30/06/2022, os municípios de Góis, Oliveira do Hospital e Coimbra não realizaram nenhum contrato com critérios ambientais.

Gráfico 1 - Nº de contratos com critérios ambientais em que o critério de adjudicação é a qualidade



Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados da Base.Gov

Gráfico 2 - Nº de contratos com critérios ambientais em que o critério de adjudicação é o preço



Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados da Base.Gov

Em termos de preços contratuais, apresentados na Tabela 3 em anexo³, pode-se constatar que, entre 01/01/2020 e 30/06/2022, o Município de Miranda do Corvo foi aquele que mais gastou, aproximadamente 3 milhões de euros, nos seus contratos que incluíam critérios ambientais, já o Município de Coimbra foi o único que não realizou qualquer contrato com inclusão de critérios ambientais.

³ Em Anexo – Tabela 3 – Valores (em euros) dos contratos com critérios ambientais – p.63

5 Estágio

5.1 Caracterização do Concelho da Lousã

A Lousã é um concelho, de pequena dimensão, pertencente ao distrito de Coimbra que integra a sub-região do Pinhal Interior Norte (NUTIII), pertencente à região centro, na província da Beira Litoral, com cerca de 17 007 habitantes (2021). Com uma área de 138,4 km², subdividida em quatro freguesias, nomeadamente a União das Freguesias de Foz de Arouce e Casal de Ermio, União das Freguesias de Lousã e Vilarinho, Serpins e Gândaras.

Uma região que se apresenta com grandes potencialidades naturais, e que se destaca como destino de referência para o turismo de natureza, aventura e cultura, sendo este rico em tradições culturais, gastronomia e artesanato mantidos ao longo dos anos. É por isso, um município que aposta fortemente, na divulgação do seu património histórico, edificado e natural, e na gastronomia, o que leva a que o turismo seja um dos grandes impulsionadores para o seu desenvolvimento. Além disso, tem uma grande dimensão na atividade agrícola, principalmente de autoconsumo, mas destaca-se pela grande atividade viveirista, sendo que também nas atividades secundárias se destaca pela transformação de papel, componentes elétricos, azeite, mel, vinhos e licores, que levam o nome da terra além-fronteiras.

5.2 Câmara Municipal da Lousã

Sendo a Câmara Municipal da Lousã, órgão da administração local, tem como intuito promover a qualidade de vida dos seus habitantes, desenvolvendo o concelho não só a nível social, educacional, cultural, habitacional e ambiental, como também ao nível da segurança, trabalho, desporto e lazer, tudo isto aplicando os seus recursos de forma sustentável.

Num todo, e sendo o município uma estrutura do poder local, é responsável pela gestão do quotidiano e a planificação do rumo do município, podendo e devendo proporcionar à população a satisfação dos seus interesses, da forma mais eficiente possível.

Este é um órgão constituído pelo executivo municipal, onde se integram um presidente e vereadores, aos quais pode ou não ser atribuído um pelouro. No caso do

município da Lousã, o executivo é constituído pelo presidente, vice-presidente e cinco vereadores.

Organizado de acordo com um modelo de estrutura hierarquizada, constituído por unidades orgânicas flexíveis, subunidades orgânicas e serviços, em que no topo assume a presidência, seguindo-se a vereação, e subunidades sob dependência direta da presidência, das quais o gabinete de poio à presidência e à vereação, o serviço municipal de proteção civil e bombeiros, a unidade de informação, comunicação e grandes eventos, a unidade de floresta e desenvolvimento rural, a unidade de planeamento estratégico e fundos comunitários, o gabinete de auditoria e controlo de qualidade e a unidade de apoio à atividade económica.

Depois destas, existem quatro divisões, consideradas unidades orgânicas flexíveis, dirigidas pelo respetivo chefe de divisão, entre elas a divisão de administração e finanças, a divisão de planeamento urbanístico e regeneração urbana, a divisão de obras municipais e ambiente e a divisão de desenvolvimento social e económico, todas elas subdivididas por secções e unidade que as complementam.

Relativamente à divisão de administração e finanças, esta tem como objetivo a gestão e otimização dos recursos financeiros e patrimoniais do município, assegurando a execução de todas as tarefas que se insiram neste mesmo âmbito.

Competindo-lhe a coordenação e articulação entre todos os serviços que dela estão dependentes, a elaboração de pareceres e informações que permitam orientar e garantir a execução das deliberações dos Órgãos Municipais e dos despachos do seu presidente e vereadores, a preparação do projeto das Grandes Opções do Plano e do Orçamento do município, a previsão e classificação de receitas e despesas para assegurar a execução do orçamento, procedendo sempre que necessário às respetivas alterações e modificações, a elaboração e organização de documentos contabilísticos para posterior aprovação superior dos documentos de prestação de contas obrigatórias e relatório de gestão (artigo 28º nº1 do Regulamento (extrato) n.º 88-A/2022).

Na sua dependência estão a unidade jurídica e de recursos humanos, a secção de atendimento ao munícipe, a secção financeira e de património municipal, os serviços de contratação pública e gestão de stocks, o serviço de tecnologias da informação e o serviço de administração geral.

A secção financeira e de património municipal, onde decorreu o estágio, atua no âmbito da gestão financeira e gestão do património, tendo como competências o registo inerente à execução orçamental, do plano plurianual de investimentos e do plano de atividade municipal, a elaboração das Grandes Opções do Plano e Orçamento, o procedimento de cabimentação e compromisso de verbas disponíveis em matéria de realização de despesas, a emissão de ordens de pagamento, a elaboração do resumo diário de despesa e respetiva conferência (artigo 28º nº2 do Regulamento (extrato) n.º 88-A/2022).

Estão ainda na sua incumbência a organização, registo, controlo e arquivo de todos os documentos de receita e despesa, a preparação dos documentos finais de prestação de contas obrigatórios, nomeadamente o balanço, a demonstração de resultados, mapas de execução orçamental, anexos às demonstrações financeiras, fluxos de caixa e relatório de gestão, entre muitas outras (*Idem*).

5.3 Tarefas desenvolvidas

Aqui, pretende-se descrever de forma genérica as atividades desenvolvidas na entidade acolhedora, na secção financeira e de património municipal.

Diariamente foi realizada a classificação e o lançamento de faturas, na contabilidade patrimonial e de gestão com correspondente serviço e centro de responsabilidades, referentes às despesas que o município tem das suas instalações e das instalações que tem ao seu dispor para utilização pública (museus, piscina municipal, biblioteca, escolas primárias e jardins de infância, serviços diversos e outros), despesas essas relativas aos serviços de telecomunicações, eletricidade, iluminação pública e águas.

Do mesmo modo, as faturas referentes a compras e prestações de serviços, são registadas no programa, da mesma forma, mas em conferência, diferindo apenas pelo facto de ter um processo individual por trás, o da contratação.

Relativamente ao processo de contratação, é enviado ao Serviço de Contratação Pública e Gestão de Stocks, um pedido, pelo gestor de contrato, com os bens ou serviços que necessita para determinada finalidade, que gera depois uma requisição interna, que é aprovada pela chefe de divisão.

Como processo interno da entidade, é depois divulgado mapa anexo, realizado o caderno de encargos com as cláusulas a incluir no contrato a celebrar, é feito o convite à apresentação de propostas, isto, porque no caso do município em causa, na aquisição de bens e serviços, os procedimentos mais utilizados são o ajuste direto e a consulta prévia, e daí ser feito o convite a uma ou a três entidades, respetivamente, que apresentam posteriormente as suas propostas, são depois avaliadas e por fim é adjudicada aquela que melhor se enquadra ao pedido, de acordo com o critério de preço mais baixo.

Após este processo, e de a entidade adjudicatária colocar à disposição da entidade adjudicante os respetivos bens ou serviços, e de faturar os mesmos, dá entrada nos serviços, em papel ou informaticamente, a fatura que é conferida pela secção de aprovisionamento e enviada à secção financeira para classificação e registo em conferência com requisição prévia de bens ou serviços, numa conta de entidade credora – Faturas em receção e conferência ou Faturas em receção e conferência de Imobilizado, para retornar à anterior e ser remetida ao gestor de contrato para confirmação, voltando depois à secção financeira para se transferir ao credor, conta fornecedores ou fornecedores de imobilizado. É depois de autorizada a liquidação, emitida a ordem de pagamento, que é assinada pelo coordenador, chefe de divisão, presidente da câmara e tesoureiro, que realiza o pagamento.

Mensalmente, procedia-se ao lançamento de Fundos de Maneio, um fundo dado a cada chefe de divisão para os gastos mensais que possam ter associados, tais como a compra de determinadas ferramentas e materiais para utilizar no desenvolvimento das suas atividades, ou valores monetários restituídos, através da apresentação de comprovativo de despesa, a pessoas carenciadas em casos de apoios pontuais em situações de emergência social.

Foi também realizado o apuramento das despesas do Fundo Social Municipal na educação – esta é uma transferência financeira do Orçamento de Estado consignada ao financiamento de determinadas despesas relativas a atribuições e competências dos municípios – do 2º semestre, referente ao funcionamento corrente do pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico público, relativo às remunerações do pessoal não docente e serviços de alimentação.

Realizado diariamente, ao final de cada dia, a conferência diária da tesouraria, tinha como objetivo conferir os valores recebido, restituídos e pagos, de modo a apurar o

saldo para o dia seguinte. Através da verificação da listagem emitida pela tesouraria, das guias de receita com os totais recebidos em numerário, multibanco e transferência bancária, comparando depois com os mapas emitidos pelo Sistema de Tesouraria para SNC-AP, sendo eles os mapas da conta corrente de bancos, da relação de ordens de pagamentos, da receita cobrada, do resumo de reembolsos e do resumo diário da tesouraria, para que num ficheiro Excel, se juntem todas as informações, de entradas e saídas em caixa e bancos.

Realização das reconciliações bancárias mensais, em que pelo saldo dos bancos que consta no resumo diário da tesouraria no último dia do mês em questão, acrescentando ou retirando os valores que estão em falta no extrato bancário, se chegue ao valor que é apresentado no último dia do mês no resumo diário da tesouraria.

Lançamento de faturas GES – entradas em armazém, onde no programa, no separador da despesa, reconciliação de armazém, reconciliamos a entrada em armazém correspondente à fatura em causa, onde é lançada numa conta de outros materiais diversos de consumo em contrapartida de uma conta de matérias-primas, subsidiárias e de consumo. Sendo posteriormente registada no pré-registo, a fatura é debitada na mesma conta de matérias-primas, subsidiárias e de consumo em contrapartida da conta de fornecedores pela sua compra.

No início do ano de 2022, relativamente às faturas de despesas de eletricidade e comunicações, com data de emissão deste ano, no seu lançamento foram realizados diferimento de custos dos valores correspondentes ao ano de 2021, em que pelo número de dias correspondente para cada ano, foi calculado com base no custo, os valores a colocar em devedores e credores por acréscimos, e em gastos de comunicações e eletricidade.

A nível da receita, foram realizados acréscimos de proveitos, nas receitas que correspondiam ao ano de 2021, mas que foram faturadas e o seu pagamento deu entrada em 2022, para isso foi necessário corrigir o lançamento original, que cai automaticamente numa conta de prestações de serviços para uma conta de outros acréscimos de rendimentos correspondente ao ano a que respeitam.

5.4 Análise Crítica do Estágio

Em suma, o estágio curricular realizado na Câmara Municipal da Lousã, revelou-se uma experiência bastante positiva e enriquecedora, permitindo uma aproximação à realidade profissional, que proporcionou colocar em prática conhecimentos adquiridos e aprender na prática novas noções e perspetivas, através da oportunidade de realizar tarefas diárias que se realizam continuamente, e que permitiram conhecer e compreender melhor a realidade diária da instituição de acolhimento, principalmente da sua secção financeira e de património, e das suas diversas tarefas associadas.

Através da realização de tarefas relacionadas a todo o processo de despesa na vertente da contabilidade orçamental, financeira e de custos, possibilitou a compreensão de como as mesmas se relacionam e são explanadas no programa, e ao nível das regras da contratação pública, de como se desenrola todo o processo de contratação; ao nível da receita municipal, na sua vertente orçamental e financeira; e a perceção de como são realizadas tarefas ao nível do património municipal.

Todas as tarefas realizadas, permitiram transpor da teórica para a prática, atividades realizadas em contexto real, recorrendo ao *software* utilizado pelo Município da Lousã – da AIRC, subdividido em Sistema de Normalização Contabilística, Sistema de Normalização de Tesouraria, Sistema de Normalização de Património, Sistema de Gestão de Stocks e Sistema de Taxas e Licenças.

Num todo, permitiram aprofundar a aprendizagem no que concerne, por exemplo, ao ciclo orçamental da receita, iniciando-se pela inscrição da dotação da receita, o reconhecimento do crédito sobre terceiros – liquidação e o recebimento; o ciclo orçamental da despesa, começando pela dotação orçamental, cabimento do valor para início do processo de despesa, compromisso, obrigação e por fim o pagamento; e a aplicação da classe 0 no registo contabilístico dessas várias etapas, onde a parte da contabilidade de custos, foi vista por um outro lado, porque cada organização traduz de acordo com aquilo que para si é a melhor forma, onde os custos por serviços ou bens vão imputar a cada uma das diversas secções.

Numa ótica de contratação, foi possível verificar como se processa esse processo na entidade e constatar que segue linearmente o estabelecido no CCP, seguindo as diversas etapas do processo, utilizando o procedimento que melhor se encaixa para cada caso, tendo sempre em conta o montante e o objeto do contrato, sendo que na entidade

em causa os procedimentos contratuais mais utilizados são o ajuste direto e a consulta prévia, e que os contratos são adjudicados pelo critério do preço mais baixo.

Desta forma, foi possível perceber como a boa administração e implementação dos dinheiros públicos, traz desafios e oportunidades na hora de os aplicar da melhor forma, seja em situações do dia a dia da entidade, ou quando os responsáveis são confrontados com diversas realidades e situações, que exigem a necessidade de muitas vezes optar por aquela que se mostra mais importante e benéfica no momento, pois irá de alguma forma provocar à organização e à sociedade um impacto positivo no seu quotidiano.

Além de que os municípios estão muito dependentes das suas receitas, mas principalmente dos apoios que o Governo e outros organismos disponibilizam às mesmas, pelos serviços prestados à comunidade e à sua dinamização, isto, porque por si só as receitas não chegam para satisfazer todos os gastos que um município apresenta.

Por isso mesmo, existe uma racionalização de recursos que influencia a forma como os mesmos subdividem os seus recursos e os aplicam, deixando muitas vezes de lado, novas ideologias, como o caso das compras públicas verdes, que são vistas como algo ainda mais dispendioso.

CONCLUSÃO

Posto isto, e tendo as entidades públicas de gerir e utilizar o dinheiro dos contribuintes da melhor maneira, reduzindo os seus custos, e promovendo a obtenção de benefícios sociais e ambientais, não é possível deixar de lado a sustentabilidade na contratação pública, salientando-se que a utilização mais sustentável dos recursos naturais e das matérias-primas, se apresenta como condição necessária para a preservação das presentes e futuras gerações, e para o benefício do meio ambiente.

A plena aplicação da contratação pública apresenta-se como um instrumento de elevado potencial integrador de políticas de cariz económico, social e ambiental, e ao integrar critérios ambientais pretende-se diminuir o custo ambiental de todo o processo de produção dos bens e serviços, tendo em mente não só os critérios puramente económicos. Neste sentido, ganham importância as CPS, que integram critérios ambientais, económicos e sociais, mas também as CPE, que se assumem como sendo, cada vez mais, necessárias para auxiliar na sustentabilidade do meio ambiente e proporcionar uma boa relação custo-eficácia.

Para isso, a UE tem vindo a legislar sobre esta matéria para que os países membros transponham para a sua legislação e possam aplicar, de forma a influenciar e gerar novos padrões de consumo e de produção, melhorando o desempenho sustentável das entidades públicas e reduzindo os impactos ambientais das suas atividades exercidas.

Ao que isso respeita, as compras públicas verdes pretendem promover a eficiência na utilização de recursos e a minimização de impactos ambientais, estimulando a oferta do mercado de bens e serviços, bem como a realização de execução de obras públicas, com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida, para que seja possível promover a eficiência na utilização de recursos, e minimizar o impacto ambiental que essa utilização gera.

A sua consciencialização e o conhecimento de técnicas e procedimentos, são um dos maiores impulsionadores para o desenvolvimento desta abordagem, mas também podem ser identificadas como a sua maior barreira para a sua não implementação, porque a falta de conhecimentos impede a sua plena aplicação, muito mais do que a disponibilidade de recursos económicos se mostra limitador. Além disso, os produtos verdes são vistos como mais caros e devido à limitação orçamental, a perceção entre custo-benefício deve ser bem avaliada, para saber se aquilo que se vai despendar ao

adquirir o bem ou serviço está em linha com as vantagens que o mesmo irá proporcionar à entidade.

A análise que se apresenta, tem grandes limitações pela falta de diversidade de dados disponibilizados pela plataforma Base.Gov, mas também, porque o balanço realizado não se pode extrapolar para todos os municípios. Todavia, ao ser verificado o número de contratos com critérios ambientais, permite apurar qual o papel da administração local na integração de critérios ambientais nos seus contratos, e perceber que aos poucos se pode chegar longe e quais são as áreas em que mais se pode atuar para promover e melhorar o desempenho de sustentabilidade.

Neste caso, averiguar qual o número de contratos com critérios ambientais nos municípios indicados, permitiu perceber que apesar da maioria ser de pequena dimensão, e terem por isso mais dificuldades em desencadear a inovação e o desenvolvimento de novos produtos, mais poderia ser feito para integrar nos seus contratos critérios ambientais e serem sustentavelmente mais eficientes, preferindo em muitas das suas compras produtos e serviços que aplicados possam ao longo do tempo, traduzir-se numa poupança de recursos financeiros e terem um ciclo de vida mais duradouro, ou pelo menos serem mais amigos do ambiente.

A implementação das compras públicas verdes nas autoridades locais, expõe-se como grande potenciador para a proteção do ambiente, apontando para que todos os municípios são importantes vetores na criação de mecanismos e formas de implementar e colocar em prática este formato de aquisição, porque as sociedades cada vez mais exercem pressão sobre as entidades públicas, e é importante que estas demonstrem eficiência e eficácia na gestão pública, e que exista uma interligação dos aspetos institucionais, políticos, ambientais e económicos, despertando a mudança de comportamentos e mentalidades, de forma a que as entidades se tornem ambientalmente consciente e daí advenham benefícios para a atual e futura geração.

Em sede do SP, seria interessante e pertinente, realizar um estudo mais atualizado aos municípios portugueses, seguindo a lógica do estudo assinalado no ponto 4.2, acerca da integração de critérios ambientais e de sustentabilidade, que os municípios aplicam aos seus contratos, e como o fazem, por forma a perceber como estes atuam atualmente nesta matéria, e se o aplicam da forma mais correta e todas as vezes que para si se mostram oportunas, retirando daí o atual conhecimento por parte da administração local sobre o seu

perfil ambiental e as suas práticas, tentando perceber se as barreiras e desafios ainda se mantêm ou se foram transformados em pontos positivos, que as entidades podem usar a seu favor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, L. F. M. (s.d.). A Contratação Pública Verde no Quadro da Nova Diretiva 2014/24/UE - A contratação pública verde, pp. 103-128.
- Almeida, T. (2015). A Relação Qualidade Ambiental-Preço (Ou Custo) Enquanto Critério de Adjudicação nos Contratos Públicos *in* Boletim de Ciências Económicas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LVII, 2015, pp. 279-333.
- Alteração ao Compromisso para o Crescimento Verde (2017). <https://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/Atualizacao-Iniciativas-CCV-dezembro2017.pdf>
- Arzileiro, A. C. (2017). O risco de corrupção e a prevenção na contratação pública em Portugal, uma questão de cultura intra e intergeracional. *In Direito Internacional e Europeu da Contratação Pública*. ISBN: 978-989-99801-7-4.
- Auditoria às Compras Públicas Ecológicas. (2020). Relatório N.º 7/2020, 2ª secção. Tribunal de Contas. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel07-2020-2s.pdf>
- BCSD Portugal. (2008). Procurement Sustentável – Guia Prático de Implementação. Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável. <https://www.bcsdportugal.org/wp-content/uploads/2013/11/YMT-2008-Procurement-sustentavel.pdf>
- Bouwer, M., de Jong, K., Jonk M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nissinen, A., Parikka, K & Szuppinger, P. (2005). Green Public Procurement in Europe 2005 – State Overview. *Virage Milieu & Management*, Holanda.
- Brammer, S. & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: An international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*. Vol. 31, N°4. pp. 452-476.
- Brochure Green Public Procurement. (2010). European Union. ISBN-13 978-92-79-19456-6. <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/brochure.pdf>

- Carvalho, R. (2015). A Contratação Pública como Instrumento de Realização de Políticas Ambientais e Sociais *In* ACTAS I Congresso Sobre Compras Públicas: Para Uma Contratação Pública Estratégica. ELSA UMINHO. pp. 21-36.
- Clement, S., Defranceschi, P., Hidson, M., Ochoa, A., Querol, A. A., et al. (2007). Manual Procura+, Guia per a la compra pública sostenible. Edició ICLEI – Ens locals per la sostenibilitat, Secretariat Europeu Gino Van Begin. 2ªedició.
- de Giacomo, M. R., Testa, F. Irlando, F. & Formentini, M. (2019). Does Green Public Procurement lead to Life Cycle Costing (LCC) adoption? *Journal of Purchasing and Supply Management*, Volume 25, Issue 3.
- Department of the Environment and Energy. (2018). Sustainable Procurement Guide. *Commonwealth of Australia*, 36.
<https://www.environment.gov.au/system/files/resources/7b8df2bd-3bb9-49cc-b417-5f2eb6e0ce37/files/sustainable-procurement-guide.pdf>
- Estorninho, M. J. (2012). *Green Public Procurement*. Por uma contratação pública sustentável. (Texto que serviu de base à aula de 27/04/2012 no curso de Pós-Graduação sobre Direito dos Contratos Públicos).
https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf
- Estorninho, M. J. (2016). A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (2) proposta de transposição não minimalista das diretivas. A transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos. CIDP. pp. 29-35.
- Gomes, C. A. & Caldeira, M. (2019). Contratação pública “verde”: uma evolução (eco)lógica *In* Comentários à revisão do código dos Contratos Públicos. 3ªedição. AAFDL Editora. pp. 841-882.
- Gonçalves, P. C. (2018). Direito dos Contratos Públicos. 3ªedição. Edições Almedina, novembro de 2018.
- Goodland, R. (1995). The Concept of Environmental Sustainability. *Annual Review of Ecology and Systematics*, Vol. 26. pp. 1-24.
- Gurski, B, Gonzaga, R. & Tendolini, P. (s.d). Conferência de Estocolmo: um marco na questão ambiental. pp. 67-79.

- Hidson, M. & Clement, S. (2008). Driving Sustainability Through Procurement: The Procura⁺ Campaign. 3rd International Public Procurement Conference Proceedings. 28-30 August 2008. pp. 571-596.
- Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção, I.P. (2021). Contratação Pública em Portugal 2020 – Relatório Anual. <https://www.base.gov.pt/Base4/media/1ktigbnv/relat%C3%B3rio-anual-2020-da-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica.pdf>
- Júnior, E. S. F. (2020). Contratação Pública Sustentável: Definição, Razões e Meios de Efetividade. (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa).
- Marques, M. (2001). Da Contabilidade Pública Tradicional à Contabilidade Pública Atual. *Jornal do Técnico de Contas e da Empresa*, nº435, Lisboa, pp.693-703.
- Matias, A. C. C. (2013). Os Princípios Comunitários e a Utilização da Contratação Pública Enquanto Instrumento de Prossecução de Políticas Públicas – Duas Realidades Opostas? (Dissertação de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito).
- McCue, C. & Gianakis, G. (2001). Public Purchasing: Who's Minding the Store? *Journal of Public Procurement*, Volume 1, Issue 1, pp. 71-95.
- Nogueiro, L. & Ramos, T. B. (2014). The integration of environmental practices and tools in the Portuguese local public administration. *Journal of Cleaner Production*, 76, pp. 20-31.
- Parkbrink, L. (2002). Eco-Procurement – The Path to a Greener Marketplace. The International Council for Local Environmental Initiatives, European Eco-Procurement Programmed and Eco-Efficient Economy.
- Pierrard, R. (2004), The European Relief Potential of Green Public Procurement – Methodology and Results, in: Governance for Industrial Transformation. Proceedings of the 2003 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin 5-6 de Dezembro, *Environmental Policy Research Centre*, pp. 502-516.
- Procurement, E. I. (2008). *Enhancing integrity in public procurement: a checklist*. 1-49.

- Ribeiro, L. R. (2022). Balanço 2021. Adjudicação de compras e obras públicas atinge peso recorde na economia. *Dinheiro Vivo* (22 de janeiro de 2022). Disponível em: <https://www.dinheirovivo.pt/economia/balanco-2021-adjudicacao-de-contratos-e-obras-publicas-atinge-peso-recorde-na-economia-14515343.html>
- Rodrigues, C. S. M. (2014). Entre a Contratação Pública Ecológica e a Contratação Pública Sustentável – Compreender o Presente, transpor o Futuro. (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra).
- Rodriguez-Plesa, E., Dimand, A. M. & Alkadry, M. G. (2022). Community social capital, political values, or organizational capacity? Indicators of engagement in sustainable public procurement at the local level. *Journal of Cleaner Production* 338 (2022).
- Rovisco, A. C. A. S. (2008). Compras Públicas Ecológicas, Desenvolvimento de uma Metodologia para Promover a sua Implementação em Portugal. (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências e Tecnologia de Lisboa).
- Rüdenauer, I., Dross, M., Eberle, U., Gensch, C., Graulich, K., Hüneck, K., Koch, Y., Möller, M., Quack, D., Seebach, D. & Zimmer, W. (2007). Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe. *Öko-Institut e-V*.
- Serviços das Publicações da União Europeia. (2016). *Comprar ecológico! Manual de Contratos Públicos Ecológicos*. 3ª edição. Luxemburgo: Serviços das Publicações da União Europeia. https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pt.pdf
- Silva, J. A. (2017). Código dos Contratos Públicos Comentado e Anotado. 6ª edição. Almedina.
- Silva, M. F. (2017). A contratação pública ecológica - O importante contributo da União Europeia. In *Direito Internacional e Europeu da Contratação Pública*, ISBN: 978-989-99801-7-4.
- Silva, I. M. (2018). A Reforma Financeira do Estado e os Modelos de Governação e Gestão Pública. (Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa).
- Silva, S. M. O, Rodrigues, L. L. & Guerreiro, M. (2019). Evolução da contabilidade pública em Portugal: uma análise institucional. *Publicações Núcleo de Investigação em Políticas Económicas e Empresariais*, pp.1-27.

- Sousa, E. S. & Carvalho, D. B. (2015). Educação para gestão ambiental: um estudo dos instrumentos propostos pela administração pública federal voltados ao consumo sustentável. *Revista Brasileira de Educação Ambiental*, 10(2), pp. 283-300.
- Thai, K. (2001). Public Procurement Re-Examined. *Journal of Public Procurement*, Volume 1, Issue 1, pp. 9-50.
- Trindade, P. C. (2020). A experiência do LNEG: Repensar as compras públicas para a sustentabilidade. Palestra Compras Sustentáveis – FCT Nova.
- United Nations. (2002). Johannesburg Declaration on Sustainable Development. Jonesburgo: UN Department of Economic and Social Affairs, 2002. https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm
- Vaz, A. T. (2016). A Contabilidade Pública em Portugal – A Evolução da Contabilidade Pública. *Atas do XVII Encontro AECA*. Bragança: AECA/IPB.
- Veloso, J. M. M. (2018). Transcrição do POCAL para o SNC-AP. (Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra).
- Vluggen, R., Gelderman, C. J., Semeijn, J., & van Pelt, M. (2019). Sustainable Public Procurement - External Forces and Accountability. *Sustainability* 2019, 11(20), 5696. <https://doi.org/10.3390/su11205696>

LEGISLAÇÃO

- Comissão Europeia (2001a). *Comunicação Interpretativa da Comissão, sobre o direito comunitário aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais nos contratos públicos*, 4 julho 2001, COM (2001)/274.
- Comissão Europeia (2001b). *Livro Verde sobre a Política Integrada relativa aos Produtos*, 7 fevereiro 2001, COM (2001)/68.
- Comissão Europeia (2008). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, relativo aos Contratos públicos para um melhor ambiente*, 16 julho 2008, COM (2008)/400.
- Comissão Europeia (2010). *Comunicação da Comissão, relativa à Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, 3 março 2010, COM (2010)/2020.

Comissão Europeia (2011). *Livro Verde, sobre a modernização da política de contratos públicos da UE, para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa*, 27 janeiro 2011, COM (2011)/15.

Decreto-Lei n.º 41375, de 19 de novembro. Diário da República, 1.ª série – N.º 262.

Decreto-Lei n.º 48234, de 31 de janeiro. Diário da República, 1.ª série – N.º 26.

Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de julho. Diário da República, 1.ª série – N.º 159.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Diário da República, 1.ª série – N.º 20.

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo aos contratos públicos, 26 fevereiro 2014.

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto. Diário da República, Série I-A – N.º 155.

Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro. Diário da República, 1.ª série – N.º 215.

Regulamento (extrato) n.º 88-A/2022, Diário da República, 2.ª série – N.º 19 – Parte H.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2015, Diário da República, 1.ª série – N.º 84.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, Diário da República, 1.ª série – N.º 145.

ANEXOS

Figura 7 - Catalisador do Crescimento Verde - "Contratação Pública"

Catalisador	Iniciativa e Ponto Focal para acompanhamento (PFA)	Objetivos	Indicadores de Sucesso ¹
CAT 6 – Contratação Pública	» Compras Públicas Ecológicas - Incluir e/ou reforçar critérios de sustentabilidade nos contratos públicos de aquisição de bens e serviços (PFA: ESPAP; APA)	» Estimular alterações comportamentais do Estado, dos cidadãos e das empresas » Promover a integração de critérios ecológicos nos Contratos Públicos » Promover a competitividade de bens e serviços orientados para a sustentabilidade	» Número de contratos públicos com critérios ecológicos face ao total de contratos » Valor (€) de contratos públicos com critérios ecológicos face ao total contratado

Fonte: Alteração ao Compromisso para o Crescimento Verde (2017) - [¹ os indicadores de sucesso foram colocados posteriormente à versão original]

Tabela 2 - Resumo dos critérios de adjudicação utilizados em cada Município para cada caso individual, no caso dos Concursos Públicos

Município da Lousã	Aquisição de Bens Móveis (Concursos Públicos)
	Aquisição de 2 veículos ligeiros de passageiros elétricos
Melhor relação qualidade-preço	Não
Critério relativo à qualidade:	
Nome	Não aplicável
Ponderação	0%
Critério relativo ao custo:	
Nome	Avaliação do preço
Ponderação	100%
Uso de Critérios Ambientais	Sim

Município de Miranda do Corvo	Empreitadas de Obras Públicas (Concursos Públicos)							
	Reabilitação da antiga escola de Vale Colmeias	Requalificação de ponte intermunicipal	Requalificação do parque pré-escola	Requalificação do parque pré-escola	Requalificação do parque pré-escola	Estacionamento do Mercado Municipal	Requalificação do Largo nos Moinhos	Requalificação do Mercado Municipal
Melhor relação qualidade-preço	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Critério relativo à qualidade:								
Nome	Qualidade	Não aplicável	Prazo da proposta	Prazo da proposta	Prazo da proposta	Não Aplicável	Não Aplicável	Não Aplicável
Ponderação	0%	0%	20%	20%	20%	0%	0%	0%
Critério relativo ao custo:								
Nome	Preço	Preço	Preço da proposta	Preço da proposta	Preço da proposta	Preço	Preço	Preço
Ponderação	100%	100%	80%	80%	80%	100%	100%	100%
Uso de Critérios Ambientais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Município de Miranda do Corvo	Empreitadas de Obras Públicas (Concursos Públicos)							
	Requalificação do parque pré-escola	Requalificação do parque pré-escola	Requalificação do parque pré-escola	Pavimentação	Reconstrução de muro	Substituição de troço de conduta	Requalificação Casa Amarela	Execução de arruamento
Melhor relação qualidade-preço	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Aviso de porrogação de prazo	Não
Critério relativo à qualidade:								
Nome	Não Aplicável	Não Aplicável	Não Aplicável	Não Aplicável	Não Aplicável	Não Aplicável		Não Aplicável
Ponderação	0%	0%	0%	0%	0%	0%		0%
Critério relativo ao custo:								
Nome	Preço	Preço	Preço	Preço	Preço	Preço		Preço
Ponderação	100%	100%	100%	100%	100%	100%		100%
Uso de Critérios Ambientais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim

Município de Vila Nova de Poiares	Empreitadas de Obras Públicas (Concursos Públicos)						
	Marcação de estradas	Tratamento superficial com microaglomerado	Reabilitação da estrada de ligação entre aldeias	Execução de sinalização horizontal	Reabilitação de estrada de ligação	Reabilitação de ruas	Requalificação dos Lavadouros
Melhor relação qualidade-preço	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Critério relativo à qualidade:							
Nome	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não Aplicável	Valia técnica da proposta
Ponderação	0%	0%	0%	0%	0%	0%	30%
Critério relativo ao custo:							
Nome	Preço	Preço	Preço	Preço	Preço	Preço	Preço
Ponderação	100%	100%	100%	100%	100%	100%	70%
Uso de Critérios Ambientais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Município de Arganil	Aquisição de Serviços (Concursos)	Empreitadas de Obras Públicas (Concursos)
	Aquisição de serviços de esterilização de gatos e cães	Ampliação de parque industrial
Melhor relação qualidade-preço	Não	Não
Critério relativo à qualidade:		
Nome	Qualidade	Não aplicável
Ponderação	100%	0%
Critério relativo ao custo:		
Nome	Não aplicável	Custo
Ponderação	0%	100%
Uso de Critérios Ambientais	Sim	Sim

Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados da Base.Gov

Tabela 3 - Valores (em euros) dos contratos com critérios ambientais

Lousã		2020	2021	2022
	Bens	53 588,00 €	0,00 €	0,00 €
	Serviços	254 863,26 €	324 102,00 €	0,00 €
	Empreitadas	24 016,32 €	0,00 €	0,00 €
	Total	332 467,58 €	324 102,00 €	0,00 €
Góis		2020	2021	2022
	Bens	18 732,73 €	0,00 €	0,00 €
	Serviços	84 267,00 €	0,00 €	18 280,00 €
	Empreitadas	46 135,44 €	0,00 €	0,00 €
	Total	149 135,17 €	0,00 €	18 280,00 €
Miranda do Corvo		2020	2021	2022
	Bens	0,00 €	0,00 €	0,00 €
	Serviços	170 063,75 €	0,00 €	0,00 €
	Empreitadas	2 732 315,74 €	726 502,29 €	313 486,13 €
	Total	2 902 379,49 €	726 502,29 €	313 486,13 €
Poiares		2020	2021	2022
	Bens	17 105,26 €	0,00 €	0,00 €
	Serviços	0,00 €	0,00 €	0,00 €
	Empreitadas	223 036,48 €	673 111,42 €	125 536,10 €
	Total	240 141,74 €	673 111,42 €	125 536,10 €
Arganil		2020	2021	2022
	Bens	0,00 €	38 540,00 €	0,00 €
	Serviços	0,00 €	0,00 €	0,00 €
	Empreitadas	3 290 000,00 €	0,00 €	0,00 €
	Total	3 290 000,00 €	38 540,00 €	0,00 €
Oliveira do Hospital		2020	2021	2022
	Bens	0,00 €	45 344,08 €	0,00 €
	Serviços	172 764,72 €	155 591,76 €	0,00 €
	Empreitadas	0,00 €	0,00 €	0,00 €
	Total	172 764,72 €	200 935,84 €	0,00 €
Coimbra		2020	2021	2022
	Bens	0,00 €	0,00 €	0,00 €
	Serviços	0,00 €	0,00 €	0,00 €
	Empreitadas	0,00 €	0,00 €	0,00 €
	Total	0,00 €	0,00 €	0,00 €

Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados da Base.Gov