

Projeto de Lei n.º 41/XV/1.ª (PSD)

Procede à Criação da Lei das Compras Públicas Circulares e Ecológicas

Título:

Data de admissão: 26 de abril de 2022

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão com a Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS**
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO**
- VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa pretende estabelecer, de acordo com o referido na exposição de motivos, «critérios e prazos que permitam a exequibilidade de Compras Públicas Circulares e Ecológicas, com a flexibilização suficiente que permita acompanhar a inovação e rigor de forma a garantir a qualidade técnica e ambiental dos bens e serviços fornecidos ao Estado.»

De acordo com os seus proponentes, o comportamento das entidades públicas em matéria ambiental é extensível ao seu papel de consumidores. Com efeito, consideram que o papel do Estado é fundamental para fomentar e manter estável uma oferta de bens e serviços com as preocupações ambientais coerentes com os desafios climáticos emergentes.

Salientam que as compras realizadas pelo Estado ascendem a valores significativos anualmente. Nos últimos anos têm-se registados valores que colocam a contratação pública em valores próximos de 9% do PIB, segundo os relatórios dos contratos públicos realizados pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC).

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho](#)¹, aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020). Contudo, como evidencia o Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas n.º 7/2020, a sua efetiva implementação encontra-se longe dos objetivos traçados.

Destarte, com um novo horizonte temporal no contexto europeu que estabelece novas metas com uma estratégia ambiental para a próxima década, os proponentes consideram que é fundamental criar instrumentos jurídicos que proporcionem condições de exequibilidade à execução de Compras Públicas Circulares e Ecológicas.

¹ Diploma retirado do sítio na *Internet do Diário da República Eletrónico*.

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)² e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e na alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 12 de abril de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 26 do mesmo mês e baixou, na generalidade, à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão com a Comissão de Ambiente e Energia (11.ª) no mesmo dia, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

A iniciativa cria obrigações de monitorização e acompanhamento (artigo 6.º) para a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.(APA), a Entidade de Serviços Partilhados da

² As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

Administração Pública, I. P.(ESPAP) e o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.(IMPIC) e prevê que o Tribunal de Contas determinará a responsabilidade sancionatória pelo incumprimento do previsto na lei a aprovar.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)³ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «Procede à Criação da Lei das Compras Públicas Circulares e Ecológicas» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Quanto à entrada em vigor, uma vez que o projeto de lei em apreço nada dispõe sobre a data de início da sua vigência, deve atender-se ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que diz o seguinte:

«Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação.»

Nos termos do artigo 7.º («Disposições transitórias») da iniciativa em análise, prevê-se um regime transitório para a obrigatoriedade de cumprimento das percentagens indicadas no projeto, que apenas abrange as categorias de bens e serviços que já tenham manual de apoio disponibilizado.

³ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, de 7 de maio](#)⁴, o Governo aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010, na sequência da solicitação que a Comissão Europeia fez, na sua [Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à Política Integrada de Produtos](#) [COM (2003) 302 final], aos Estados-Membros para que elaborassem planos de ação de compras públicas ecológicas, até ao final de 2006.

Pretendeu-se, com esta Estratégia Nacional, ter um instrumento orientador visando uma contratação pública que incorporasse progressivamente critérios de natureza ambiental e de sustentabilidade. Envolviam-se, assim, as entidades públicas num processo gradual de adoção da prática de compras ecológicas, para obter, da parte dos fornecedores, dos prestadores de serviços e dos empreiteiros uma resposta no mesmo sentido, levando ao reconhecimento das vantagens que poderiam advir de uma contratação ambientalmente orientada.

A Resolução do Conselho de Ministros propõe o seguinte elenco de categorias de produtos e serviços para serem consideradas prioritárias no âmbito da Estratégia Nacional: «Conceção e construção de obras públicas, incluindo iluminação e equipamentos; Transportes, incluindo equipamentos e serviços de transporte; Energia; Equipamentos de escritório, incluindo equipamento informático, de comunicação, impressão e cópia, designadamente computadores, impressoras, fotocopiadoras, faxes e equipamentos multifuncionais; Consumíveis de escritório (incluindo papel); Produtos

⁴ Diploma retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 17/05/2022.

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

de higiene e limpeza; Prestações de serviços no âmbito da gestão e manutenção de equipamentos e de infraestruturas públicas».

Estabeleceram-se como objetivos a atingir em 2010 que «50% dos procedimentos pré-contratuais públicos para a aquisição de bens ou serviços contemplados na Estratégia incluam critérios ambientais» e que 50% do valor dos contratos públicos de aquisição de bens e serviços contemplados na Estratégia se refira a contratos em cuja génese estiveram procedimentos pré-contratuais que incluíam critérios ambientais.

Já o [Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro](#)⁵, que cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), e aprova os respetivos estatutos, prevê, desde a sua versão original, que o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) deveria ter como princípio orientador, entre outros, a adoção de práticas e preferência pela aquisição de bens e serviços que promovam a proteção do ambiente.

O [Sistema Nacional de Contas Públicas](#) tem como escopo a racionalização de custos, com a conseqüente redução da despesa pública, e a simplificação da aquisição de bens e serviços transversais na Administração Pública, realizando-a de forma centralizada. Este Sistema integra dois tipos de entidades: as entidades compradoras vinculadas, ou seja, os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos; e as entidades compradoras voluntárias, que são entidades da administração autónoma e do setor empresarial público que aderem ao SNCP mediante celebração gratuita de contrato de adesão com a [Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública](#) (ESPAP).

Em 2008, foi aprovado, em anexo ao [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#), o Código dos Contratos Públicos (CCP). Este diploma «estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo», sistematizando e uniformizando os regimes substantivos dos contratos administrativos, dispersos por diversos diplomas até à altura.

⁵ Versão consolidada. Este decreto-lei foi alterado pela [Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril](#), pelos [Decretos-Leis n.ºs 117-A/2012, de 14 de junho](#), que extingue a Agência Nacional de Compras Públicas e cria a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I. P.), e [25/2017, de 3 de março](#), e pela [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#).

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

Em relação aos regimes jurídicos que se encontravam então em vigor, o CCP veio adequar «o regime da contratação pública às exigências da atualidade, *maxime* às impostas pelo *e-procurement* e pelas novas exigências decorrentes da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas»⁶. Consagraram-se, assim, ao longo de todo o Código, regras relativas aos requisitos mínimos de qualificação dos candidatos, aos fatores que densificam o critério de adjudicação e aos aspetos vinculados do caderno de encargos dos procedimentos que refletem, ponderam e valorizam preocupações sociais e ambientais relacionadas com o objeto do contrato a celebrar.

O Compromisso para o Crescimento Verde, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2015, de 30 de abril](#), também adota objetivos e iniciativas que implicam compras públicas ecológicas, procurando «estabelecer bases que impulsionem a transição para um modelo de desenvolvimento capaz de conciliar o indispensável crescimento económico com um menor consumo de recursos naturais, com a qualidade de vida das populações e com a inclusão social e territorial».

Segundo a informação disponível na [página](#)⁷ que o Governo disponibiliza na *Internet* para o Compromisso para o Crescimento Verde (CCV), o «CCV define um quadro estratégico, sustentado por três dimensões-chave: crescimento, eficiência e sustentabilidade. O compromisso define 14 metas para 2020 e 2030 e formula 111 iniciativas distribuídas por 10 sectores temáticos e 6 catalisadores transversais que estão na base da visão do Compromisso para o Crescimento Verde. O CCV teve a ambição de estabelecer as bases para um acordo duradouro, mas as iniciativas, embora traduzam consistência conceptual e quantitativa, procuram assegurar a flexibilidade suficiente, ao nível da concretização, para acomodar opções de gestão diversificadas».

Finalmente, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho](#), define a nova Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas para 2020 (ENCPE 2020). Esta pretende ser um instrumento complementar das políticas de ambiente, na senda da anterior Estratégia, com o objetivo de promover a redução do consumo de

⁶ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

⁷ Nesta página é também possível aceder ao [documento](#) contendo as metas e iniciativas que compõem este compromisso, bem como a [atualização](#) dessas iniciativas, feita em abril e dezembro de 2017.

recursos naturais e da poluição, estimulando a adoção de uma política de compras públicas ecológicas e contribuindo para o aumento da eficiência dos sistemas.

A ENCPE 2020 aplica-se aos organismos da administração direta e indireta do Estado, bem como ao setor empresarial do Estado e, a título facultativo, à administração autónoma e a outras pessoas coletivas de direito público, «sempre que esteja em causa a aquisição de bens, serviços ou a elaboração de projetos de execução de obras públicas que integrem a lista de bens e serviços prioritários». Ficam excluídas da aplicação da ENCPE 2020 as aquisições efetuadas mediante ajustes diretos simplificados. A lista de bens e serviços considerados prioritários – dividida em 21 categorias – para efeitos de submissão a esta Estratégia tem por base a lista adotada pela União Europeia, no âmbito do [Green Public Procurement](#).

Os objetivos a atingir até 2020 eram, para a administração direta e indireta do Estado, que 60% dos procedimentos pré-contratuais públicos de aquisição de bens e serviços contemplados na ENCPE 2020 incluíssem critérios ambientais e que 60% do montante financeiro associado a procedimentos pré-contratuais públicos se referisse aos que incluíam critérios ambientais, sendo a quantificação destes objetivos fixada em 40% para o setor empresarial do Estado.

A supervisão da ENCPE 2020 é da responsabilidade da [Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.](#) (APA), da ESPAP, I.P., e do [Instituto dos Mercados Públicos, Imobiliário e da Construção, I.P.](#) (IMPIC). Através do [Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março](#), foi criado um grupo de trabalho para acompanhamento e monitorização da implementação da ENCPE 2020, constituído por representantes destas três entidades e dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, que elaborou o [Relatório Final](#)⁸ de monitorização da ENCPE 2020.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

⁸ Disponível na [página](#) da APA na *Internet*.

O [Tratado de União Europeia](#)⁹ (TUE) no n.º 3 do seu artigo 3.º refere que «A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente (...)».

O n.º 1 do artigo 26.º do [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#)¹⁰ (TFUE) dispõe que «A União adota as medidas destinadas a estabelecer o mercado interno ou a assegurar o seu funcionamento, em conformidade com as disposições pertinentes dos Tratados.».

Os contratos públicos, incluindo os [contratos públicos](#)¹¹ de fornecimento, os contratos públicos de serviços e os contratos de empreitada de obras públicas, que ultrapassam um certo valor estão sujeitos a regras e procedimentos da União Europeia (UE), visando garantir um tratamento equitativo dos operadores económicos e uma transparência no tratamento das candidaturas, devendo increver-se no contexto de uma concorrência acrescida e do respeito pela liberdade de estabelecimento no mercado único europeu.

A [política dos contratos públicos ecológicos](#)¹² (CPE) é uma política voluntária que apoia as autoridades públicas na aquisição de produtos, serviços e empreitadas, com um impacto ambiental reduzido. O conceito de CPE tem vindo a ser amplamente reconhecido nos últimos anos como uma ferramenta útil na introdução de produtos e serviços ecológicos no mercado e na redução do impacto ambiental das atividades das autoridades públicas. Os Estados-Membros procedem à aplicação do conceito de CPE através dos planos de ação nacionais.

No seu [Livro verde sobre a política integrada relativa aos produtos](#)¹³, a Comissão Europeia apresentou uma estratégia de reforço e de reorientação das políticas

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

¹¹ https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/public-tendering-rules/index_pt.htm

¹² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/77/consumo-e-producao-sustentaveis>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:I28011>

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

ambientais em matéria de produtos, com vista a fomentar o desenvolvimento de um mercado favorável à comercialização de produtos mais ecológicos e, por fim, a promover um debate público sobre este tema. A estratégia da política integrada reativa aos produtos (IPP) baseia-se nas 3 etapas do processo de decisão que condicionam o impacto ambiental do ciclo de vida dos produtos, ou seja, na aplicação do princípio do poluidor-pagador aquando da fixação dos preços dos produtos, na escolha informada dos consumidores e na conceção ecológica dos produtos. De acordo com a estratégia, a educação dos consumidores é uma das principais formas de aumentar a procura de produtos que respeitam o ambiente e de tornar o consumo mais ecológico, assim como o fornecimento de informações técnicas¹⁴ compreensíveis, relevantes e credíveis, através da rotulagem¹⁵ dos produtos ou de outras fontes de informação de fácil acesso.

Em 2004, as [Diretivas 2004/17/CE](#)¹⁶ relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e [2004/18/CE](#)¹⁷, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, apelaram à utilização de critérios ambientais ao longo de todo o procedimento de contratação pública.

A nova [estratégia da União Europeia para o desenvolvimento sustentável](#)¹⁸, adotada em junho de 2006, estabeleceu um quadro político à escala da UE para proporcionar um desenvolvimento sustentável, em torno de 4 pilares que se reforçam mutuamente - económico, social, ambiental e governação global -, e baseia-se nos seguintes princípios orientadores: promoção e proteção dos direitos fundamentais, solidariedade dentro e entre gerações, garantia de uma sociedade aberta e democrática, envolvimento das empresas e parceiros sociais, coerência política e governação, integração política,

¹⁴ De referir a [Diretiva 2009/125/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de conceção ecológica dos produtos relacionados com o consumo de energia.

¹⁵ De referir o [Regulamento \(CE\) n.º 66/2010](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativo a um sistema de rótulo ecológico da UE.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32004L0017>

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0018>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:I28117>

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

utilização dos melhores conhecimentos disponíveis, princípio da precaução e do poluidor-pagador.

Na sua comunicação intitulada “[Contratos públicos para um ambiente melhor](#)”¹⁹, a Comissão propôs que os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovassem a abordagem e o método para a definição de critérios comuns em matéria de compras públicas ecológicas e procedessem à respetiva implementação através de estratégias nacionais. O objetivo é fornecer orientações sobre como reduzir o impacto ambiental causado pelo consumo do setor público e como utilizar os contratos públicos ecológicos ([CPE](#)²⁰) para estimular a inovação em tecnologias, produtos e serviços ambientais. Assim, propõe instrumentos que deverão permitir eliminar os principais obstáculos a uma maior aceitação dos contratos públicos ecológicos, recomendando nomeadamente:

- estabelecer critérios comuns em matéria de contratos públicos ecológicos;
- encorajar a publicação de informação sobre os custos do ciclo de vida dos produtos;
- aumentar a certeza sobre as possibilidades legais de incluir critérios ambientais nos documentos de concurso;
- estabelecer um apoio político para a promoção e implementação de contratos públicos ecológicos através de um objetivo político ligado a indicadores e acompanhamento futuro.

A [Estratégia Europa 2020](#)²¹ consagrou que, no quadro da promoção do crescimento sustentável e da iniciativa «uma Europa eficiente em termos de recursos», os Estados-Membros devem usar os contratos públicos como instrumentos para reduzir o consumo de energia e de recursos e para adaptar os métodos de produção e de consumo.

¹⁹ Comunicação (2008) 400, de 16 de julho de 2008

²⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/tools-public-buyers/green-procurement_pt#manual-comprar-ecolgico

²¹ Comunicação (2010) 2020, da CE, de 3 de março de 2010 – Foi objeto de escrutínio por parte da AR – [parecer](#).

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

Em 2014, a [Diretiva 2014/24/UE²²](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, a [Diretiva 2014/25/UE²³](#) relativa relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE, e a [Diretiva 2014/23/UE²⁴](#) relativa à adjudicação de contratos de concessão, reconhecem e realçam a importância da contratação pública na implementação da Estratégia Europa 2020, regulamentando a forma como as entidades adjudicantes devem considerar requisitos ambientais no cálculo de custos, nas especificações técnicas, nos critérios de seleção e de adjudicação e/ou nas condições de execução dos contratos públicos.

O [Plano de Ação para a Economia Circular^{25,26}](#), adotado em dezembro de 2015, destaca os CPE²⁷ como uma das medidas necessárias para assegurar uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos. Com o novo [Plano de Ação da UE para a Economia Circular²⁸](#), um dos principais alicerces do [Pacto Ecológico Europeu²⁹](#), a Comissão Europeia adotou o novo roteiro da Europa para o crescimento sustentável através do qual propõe medidas que visam fazer com que os produtos sustentáveis passem a ser a norma na UE, capacitar os consumidores, concentrar a ação nos setores que utilizam a maior parte dos recursos e em que o potencial para a circularidade é elevado, e garantir a diminuição dos resíduos.

Além disso, a Comissão promove iniciativas globalmente designadas de [Green Public Procurement³⁰](#) (GPP), que compreende o funcionamento do [GPP Advisory Group³¹](#), um grupo de especialistas composto por representantes dos Estados-Membros da UE e de organizações empresariais e locais, com a missão de assessorar a Comissão no

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32014L0024>

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0025>

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0023>

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52015DC0614>

²⁶ COM (2015) 614.

²⁷ O Parlamento Europeu aplica igualmente uma política em matéria de CPE, tendo publicado, em junho de 2017, [um estudo sobre CPE](#), que identificou os benefícios ambientais para os cidadãos, assim como os benefícios para o emprego e a economia geral a nível europeu.

²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_420

²⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

³⁰ https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

³¹ https://ec.europa.eu/environment/gpp/expert_meeting_en.htm

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

desenvolvimento e implementação das respetivas políticas. Criou ainda um serviço de assistência ([Helpdesk](#)³²) com vista a divulgar informações sobre os CPE e a fornecer respostas aos pedidos de informação das partes interessadas, divulgando, para ser eficaz, [critérios](#)³³ ambientais claros e verificáveis para produtos e serviços no processo de contratos públicos, e promovendo [boas práticas](#)³⁴ sobre os CPE.

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França

ESPANHA

Em Espanha, a contratação pública rege-se pela [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#)³⁵. Um dos objetivos desta Ley é o de adquirir bens e serviços a uma melhor relação qualidade-preço, estabelecendo-se a obrigação das entidades adjudicantes elaborarem os critérios de adjudicação no pressuposto que os aspetos relacionados com o ambiente integram o conceito de qualidade dos bens e serviços a adquirir ou contratar, sempre que tal se relacione com o objeto do contrato.

Isso mesmo vem previsto no [artículo 1](#), nos termos do qual se deverão incorporar transversalmente em toda a contratação pública critérios ambientais, sempre que tal se relacione com o objeto do contrato, na convicção de que a sua inclusão proporciona uma melhor relação qualidade-preço da prestação, assim como uma maior eficiência dos fundos públicos. Sem prejuízo do critério ambiental ser referido em várias disposições desta Ley, cumpre destacar o [artículo 145](#), que estabelece os requisitos e classes de critérios de adjudicação do contrato, determinando que a avaliação da melhor

³² <https://ec.europa.eu/environment/gpp/helpdesk.htm>

³³ https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

³⁴ https://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

³⁵ Texto consolidado retirado do portal legislativo *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/05/2022.

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

relação qualidade-preço, no que se refere em concreto aos critérios qualitativos, poderá incluir aspetos ambientais, nomeadamente, a redução do nível de emissão de gases de efeito de estufa, a execução de medidas de poupança e medidas energéticas e a utilização de energia proveniente de fontes renováveis durante a execução do contrato.

Pelo [Real Decreto 6/2018, de 12 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública](#), foi criada uma Comissão, com a principal competência de elaborar o [Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus Organismos Públicos y los servicios comunes y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social](#)³⁶, em conformidade com a *Estrategia Nacional de Contratación Pública*³⁷.

O referido *Plan de Contratación Pública Ecológica* foi aprovado em anexo à [Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social \(2018-2025\)](#). De acordo com o ponto *segundo*, entende-se por contratação pública ecológica o processo através do qual as autoridades adquirem bens, obras e serviços com um impacto ambiental reduzido durante o seu ciclo de vida, em detrimento de outros que, muito embora possam ter o mesmo fim, não tenham essa característica.

O ponto *tercero* estabelece como objetivos do *Plan*, entre outros:

1. Promover a aquisição, por parte da administração pública, de bens, obras e serviços com o menor impacto ambiental possível;
2. Impulsionar a [Estrategia Española de Economía Circular](#)³⁸;
3. Aprovar medidas concretas no sentido de obter um crescimento inteligente, sustentável e integrador, garantindo, ao mesmo tempo, um uso mais racional e económico dos fundos públicos, tanto do ponto de vista do investimento, como do da exploração;

³⁶ Informação disponível no portal oficial do *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*.

³⁷ [Artículo 4](#)

³⁸ Informação disponível no portal oficial do *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*.

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

4. Promover a incorporação de cláusulas ambientais na contratação pública;

Para a concretização destes objetivos³⁹, mostra-se necessário:

1. Que os órgãos de contratação utilizem como possíveis critérios de seleção os critérios previstos nas tabelas anexas ao *Plan*, consoante o tipo de bem que esteja em causa;
2. Introduzir critérios de seleção dos adjudicatários relacionados com sistemas de qualidade homologados que contribuam para uma melhor sustentabilidade ambiental;
3. Priorizar a aquisição de produtos que ofereçam uma vida útil mais longa;
4. Incorporar critérios de circulação que visem melhorar o acesso às matérias-primas, nomeadamente a matérias-primas secundárias, em cumprimento do princípio da hierarquia de resíduos;
5. Promover a contratação de bens e serviços que tenham aderido a um sistema de certificação ambiental;
6. Promover a contratação das empresas que disponham de um sistema de gestão ambiental conforme com o Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS).

FRANÇA

As principais normas em matéria ambiental podem ser encontradas, no ordenamento jurídico francês, no [Code de l'environnement](#)⁴⁰.

Contudo, existem outros diplomas que regulam especificamente a matéria da contratação pública sustentável.

[A LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#), modificou e aditou normas ao [Code de la commande publique](#), que obrigaram à consideração da matéria ambiental no âmbito da contratação pública, nomeadamente:

³⁹ Ponto *quinto*.

⁴⁰ Texto consolidado retirado do portal legislativo [LEGIFRANCE.GOUV.FR](#). Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/05/2022.

1. O [article L3-1](#) prevê que as compras públicas contribuam para a realização dos [Objectifs de Développement Durable](#)⁴¹, nas suas dimensões económica, social e ambiental, nas condições definidas no *Code de la commande publique*.
2. O [article L2111-3](#), determina que as entidades adjudicantes ao nível local devem adotar um plano de promoção de compras públicas sociais e ambientalmente responsáveis sempre que o valor anual total de compras exceda o valor fixado regulamentarmente. Tal plano deve, conseqüentemente, incluir elementos de natureza ecológica e contribuir igualmente para a promoção de uma economia circular.
3. Os [articles L2112-2](#) e [L3114-2](#), os quais estabelecem que as condições de execução do contrato público ou do contrato de concessão podem levar em consideração, entre outros, questões ambientais.
4. O [article L2312-1-1](#), que irá entrar em vigor a 22 de outubro de 2026, impõe que as cláusulas do contrato público de prestação de serviços especifiquem as condições de desempenho dos mesmos, para o que poderão considerar, entre outros, a sua dimensão ambiental.

Acresce que, desde os anos 2000, a França tem vindo a aprovar planos nacionais de compras sustentáveis. O [Plan National pour des Achats Durables \(PNAD 2022-2025\)](#)⁴², que corresponde à terceira edição, foi elaborado de forma concertada com os principais intervenientes no processo de formação de contratos públicos e teve por objetivos a criação de uma rede consolidada de entidades adjudicantes sustentáveis e a aceleração da concretização dos *Objectifs de Développement Durable*, através da sensibilização dos referidos intervenientes para estas questões. Pretende-se, com este *Plan*, apoiar todas as entidades compradoras, tanto públicas como privadas, bem como todos os intervenientes na cadeia de compras, sejam funcionários, tomadores de decisão ou operadores económicos, e fortalecer o acesso a uma oferta inclusiva e ambiental. Visa alavancar a transição para uma economia mais verde, social e solidária e para a existência de um tecido económico local fortalecido.

O *Plan* estabelece metas relacionadas com a inclusão de parâmetros ambientais nos contratos públicos, como sejam, a redução de emissão de gases com efeito de estufa,

⁴¹ Informação disponível no portal da *Agenda 2030 en France*.

⁴² Informação disponível no portal oficial do *Ministère de la Transition Écologique*.

o desempenho em termos de proteção do ambiente e da biodiversidade, a luta contra a deflorestação, a poluição ou o desperdício alimentar e energético, o desenvolvimento de energias renováveis, entre outros, em conexão com o bem/serviço objeto do contrato, a alcançar até 2025. Estes objetivos estão sujeitos a monitorização pelo [Observatoire économique de la commande publique \(OECP\)](#)⁴³.

O [Commissariat général au développement durable \(CGDD\)](#)⁴⁴ produz informação relevante em matéria ambiental essencial nos processos de tomada de decisão, liderando ainda, através do [Conseil national de la transition écologique](#)⁴⁵, o diálogo ambiental em relação às escolhas e prioridades políticas.

Cumpram ainda fazer referência ao [Feuille de route économie circulaire](#)⁴⁶, elaborado em conjunto pelo [Ministère de la Transition Écologique](#)⁴⁷ e pelo [Ministère de l'Économie et des Finances](#)⁴⁸, e no qual se estabeleceram as seguintes metas:

1. Reduzir, até 2030, o consumo de recursos em França, numa proporção de 30% em relação ao PIB, em comparação com o registado em 2010;
2. Reduzir, até 2025, as quantidades de resíduos não perigosos enviados para aterro em 50%, em comparação com o registado em 2010;
3. Promover a utilização de plásticos 100% reciclados até 2025;
4. Reduzir as emissões de gases de efeito estufa, através da redução de 8 milhões de toneladas adicionais de CO₂ a cada ano, através da reciclagem de plástico;

Criar até 300.000 empregos adicionais, inclusive em novas profissões.

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

⁴³ Informação disponível no portal oficial do *Ministère de L'Économie des Finances et de la Relance*.

⁴⁴ Informação disponível no portal oficial do *Ministère de la Transition Écologique*.

⁴⁵ Informação disponível no portal oficial do *Ministère de la Transition Écologique*.

⁴⁶ Informação disponível no portal oficial do *Ministère de la Transition Écologique*.

⁴⁷ Portal oficial.

⁴⁸ Portal oficial.

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Em 2005, a ONU criou o [Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente \(PNUMA\)](#)⁴⁹, através do qual tem vindo a promover um sistema de compras públicas sustentável aos níveis global, nacional e regional⁵⁰.

Ao nível global, a ação do PNUMA tem incidido no seguinte:

1. Recolha de contribuições e de informação de governos nacionais e subnacionais no âmbito dos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU](#)⁵¹;
2. Desenvolvimento do [One Planet Programme on Sustainable Public Procurement \(SPP\)](#)⁵², o qual apoia a implementação de contratos públicos sustentáveis em todo o mundo, através da criação de sinergias entre mais de 130 parceiros de diversas áreas, de modo a acelerar a transição para um sistema de contratação pública sustentável.
3. Atualização das [diretrizes sobre contratação pública sustentável](#)⁵³ e das [fichas de dados relativa a cada país](#)⁵⁴.

Ao nível regional, o PNUMA tem vindo a estimular a cooperação no campo da Contratação Pública Verde, nomeadamente através do projeto *Asia Pacific Green Public Procurement (GPP) Network (2020-2022)*, que incidiu sobre a região Ásia-Pacífico, ou da plataforma *Compras Sostenibles*, com incidência na América Latina.

Por fim, no que respeita ao nível nacional, o PLUMA tem vindo a atuar estrategicamente em vários países⁵⁵.

Em 2017, o PNUMA publicou um [relatório](#)⁵⁶ com uma visão global sobre a contratação pública sustentável, o qual é o resultado de uma pesquisa efetuada sobre as medidas implementadas por 41 governos nacionais no sentido da promoção, implementação e avaliação de um sistema de compras públicas sustentável.

⁴⁹ Portal oficial.

⁵⁰ Conforme informação disponível no portal do PNUMA, sob o tema [UNEP's involvement in Sustainable Public Procurement](#).

⁵¹ Informação disponível no portal [GLOBALCOMPACT.PT](#).

⁵² Portal oficial.

⁵³ Informação disponível no portal oficial do PNUMA.

⁵⁴ Informação disponível no portal oficial do *One Planet Programme on Sustainable Public Procurement (SPP)*.

⁵⁵ Nomeadamente, na [República da Coreia](#),

⁵⁶ Informação disponível no portal oficial do *One Planet Programme on Sustainable Public Procurement (SPP)*.

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP) verificou-se que, neste momento, sobre matéria idêntica ou conexa, não se encontram iniciativas ou petições em tramitação.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na mesma base de dados constatou-se que não existiram antecedentes parlamentares, sobre matéria idêntica ou conexa.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 27 de abril de 2022, a audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores e do Governo Regional da Madeira, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Os pareceres recebidos serão disponibilizados na página eletrónica da [iniciativa](#), com hiperligação para os mesmos.

Outras

O Presidente da 6.ª Comissão, Deputado Afonso Oliveira, promoveu, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela [Associação Nacional de Municípios Portugueses](#)⁵⁷ (ANMP) e pela [Associação Nacional de Freguesias](#)⁵⁸ (ANAFRE).

⁵⁷ [Home - Portal Institucional \(anmp.pt\)](#)

⁵⁸ <http://anafre.pt/home>

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

Até ao presente momento, a ANMP e a ANAFRE ainda não enviaram o seu parecer, sendo que o mesmo será disponibilizado na [página da iniciativa](#) logo que sejam recebidos.

▪ Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar pareceres escritos à Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, à Confederação Empresarial de Portugal, à Confederação Portuguesa das Micro, Pequenas e Médias Empresas, à Associação Nacional das Pequenas e Médias Empresas, ao Tribunal de Contas, à Autoridade da Concorrência, ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil, à Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, à Agência Portuguesa do Ambiente e a associações de proteção e defesa do ambiente.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

BANCO MUNDIAL - **Green Public Procurement** [Em linha] : **an overview of Green Reforms in country procurement systems**. Washington : World Bank, 2022. [Consult. 3 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=137590&img=25767&save=true>>.

Resumo: Este relatório fornece uma visão geral da experiência internacional na implementação da Contratação Pública Ecológica. O documento centra-se no desenvolvimento de uma estrutura institucional necessária para apoiar a integração das práticas de contratação pública verde na governação. A intenção é dotar os profissionais com uma ampla compreensão das questões a serem consideradas na conceção e implementação de reformas na contratação. O relatório baseia-se num conjunto vasto de exemplos de diferentes países, fornecendo ligações para manuais e ferramentas para profissionais.

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)

HALONEN, Kirsi-Maria - Is public procurement fit for reaching sustainability goals? : a law and economics approach to green public procurement. **Maastricht journal of European and comparative law**. Maastricht. ISSN 1023-263X. Vol. 28, nº 4 (2021), p. 535-555. Cota: RE-226.

A autora introduz o tema das recentes propostas introduzidas pelo Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*), no sentido de alterar as regras de contratação pública ecológica de regulamentação voluntária para obrigatória e o impacto que essa alteração terá nas compras públicas. O artigo examina as compras públicas verdes aplicando uma metodologia de direito e economia, com o objetivo de combinar as abordagens de diferentes disciplinas, de forma que os governos possam atingir os objetivos ambientais por meio da regulamentação de compras. As principais conclusões apontadas são:

- Os custos e o potencial impacto ambiental dos contratos públicos ecológicos variam em diferentes indústrias e, portanto, deve ser adotada uma abordagem por setor no desenvolvimento da regulamentação destes contratos públicos;
- É importante que um grande número de entidades adjudicantes utilize critérios harmonizados de contratação pública ecológica de forma a incentivar as empresas a investir e desenvolver as suas operações numa direção mais ecológica;
- A contratação pública ecológica e o seu potencial para atingir os objetivos ambientais deve ser explorado e comparado com outras opções políticas.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren - A Contratação Pública Ecológica no Direito Português e Espanhol. **Revista de contratos públicos**. Coimbra. ISSN 2182-164. Nº 16 (Mar. 2018), p. 139-166. Cota: RP-36.

Resumo: A autora vai analisar a contratação pública como instrumento de sustentabilidade ambiental. Nesse sentido vai abordar a inclusão do ambiente na contratação pública e os mecanismos para introduzir critérios ambientais no âmbito da contratação pública. De seguida aborda a contratação pública no direito português e a incorporação do ciclo de vida nos critérios de adjudicação dos contratos públicos (direito espanhol e português).

Projeto de Lei n.º 25/XV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Ambiente e Energia (11.ª)