



Projecto de Lei n.º 171/XV/1.ª

Aprova o Regime Jurídico das Compras Públicas Ecológicas e Circulares

Exposição de motivos

A contratação pública representa cerca de 9% do PIB nacional e é um instrumento privilegiado para a promoção da sustentabilidade ambiental. De resto, as compras públicas ecológicas contribuem diretamente para o cumprimento das metas de um dos objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS) com que nos comprometemos junto das Nações Unidas, o ODS 12 que prevê a produção e o consumo sustentáveis. A importância das compras públicas ecológicas está também presente em várias diretivas comunitárias e planos europeus. Mais, o próprio código dos contratos públicos salienta a importância da sustentabilidade nos contratos públicos, prevendo a implementação de critérios de avaliação ambiental.

Apesar do exposto muito falta fazer para que o potencial de sustentabilidade ambiental da contratação pública seja efectivamente alcançado. A demonstrá-lo está o relatório de auditoria à Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas, publicado pelo Tribunal de Contas, em junho de 2020, que nos diz que das 21 tipologias de bens e serviços prioritárias, apenas 4 (menos de 20%) tinham os critérios concluídos, 8 tipologias estão com o trabalho em curso e as restantes 9 tipologias nem sequer iniciaram o trabalho, deixando de fora importantes áreas de contratação pública. Salienta-se que já existia uma base de trabalho, feita pela União Europeia, bastava adaptar à realidade nacional, o que torna os resultados desta avaliação do Tribunal de Contas ainda mais criticáveis.

Para além do atraso na definição e implementação da estratégia, o Tribunal de Contas aponta ainda outras falhas como a não divulgação da estratégia às entidades adjudicantes, a não elaboração de relatórios de progresso, a ausência de medição dos impactos financeiros, económicos e ambientais, a insuficiência e falta de fiabilidade da informação no Portal Base, que apresenta incorreções significativas, no que se refere à aplicação de critérios ambientais, entre

outras. A falta de ambição também está presente quando, entre as poucas entidades que utilizaram critérios ambientais na sua contratação, poucas os consideraram como critério de avaliação.

Em Outubro de 2021, a APA, a Espap, o IMPIC e a SPMS elaboraram um Relatório Final de Monitorização da implementação da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas, em que assinalaram, também, diversas preocupações, com destaque para a falta de envolvimento das autarquias locais e das entidades dos sector empresarial do estado e para a insuficiente sensibilização de grande parte dos operadores económicos para as questões ambientais/economia circular - o que, segundo o relatório, dificulta e restringe a concorrência quando são incluídos critérios ambientais nos procedimentos pré-contratuais. Este relatório também afirma que a fraca adesão das entidades públicas se fica a dever à limitada percepção dos resultados alcançados em termos de desempenho ambiental.

O mau desempenho do nosso país na execução da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas, instam-nos a agir e a tomar medidas mais robustas que conseguindo assegurar uma maior sensibilização das entidades adjudicantes e dos próprios operadores económicos quanto à importância da inclusão de critérios ambientais e promotores da economia circular, sejam, também, capazes de atingir resultados tangíveis de desempenho ambiental.

Desta forma, procurando atingir tais objectivos, com a presente iniciativa o PAN propõe a criação de um Regime Jurídico das Compras Públicas Ecológicas e Circulares, que garanta o efectivo cumprimento da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas, que estabelece metas vinculativas de inclusão de critérios ambientais nos procedimentos pré-contratuais, aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2023 a entidades adjudicantes que integrem a administração direta ou indireta do Estado, a entidades do sector empresarial do Estado, a autarquias locais, a entidades do sector empresarial local, a entidades que sejam integradas pelas autarquias locais e a concessionárias de serviços públicos. Desta forma, com este regime que propomos, queremos que todas estas entidades, guiando-se pelo disposto nos manuais do ENCP, passem a estar obrigadas a incluir no caderno de encargos pelo menos um critérios ambiental nos aspectos da execução do contrato em procedimentos para a formação dos contratos públicos, critérios esses que incluem, entre outros, a sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato (designadamente no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização do

produto ou serviço), a eficiência energética, a utilização de produtos de origem local ou regional e de produção biológica, a utilização de produtos e serviços circulares ou a opção por circuitos curtos de distribuição.

Com a presente proposta prevê-se ainda que as entidades públicas passem a ter de dispor de um encarregado de aplicação dos requisitos ambientais, um técnico da respetiva unidade orgânica específica para as compras públicas designado por cada entidade adjudicante, com formação específica para a implementação de critérios ambientais nos procedimentos pré-contratuais, e para o apoio ao controlo da correta execução dos objetivos ambientais contratados, suprimindo-se assim uma lacuna que existe em muitas entidades públicas.

Esta iniciativa prevê também um escrutínio da aplicação deste regime, seja por via da necessidade de elaboração de indicadores de execução quantitativa e qualitativa que permitam medir os níveis de desempenho ambiental do bem ou serviço objeto do contrato, seja pela inclusão de mecanismos de fiscalização do cumprimento deste regime por entidades responsáveis pela monitorização da implementação da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objecto

A presente Lei aprova o Regime Jurídico das Compras Públicas Ecológicas e Circulares.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos da presente lei, entende-se por:

- a) «Circularidade», as compras em que o valor dos produtos, materiais e recursos é mantido na economia pelo maior tempo possível, e em que se reduz ao mínimo a produção de resíduos e a utilização de recursos, através da concretização dos seguintes princípios orientadores:

- I. Aumento da durabilidade, reutilização, capacidade de actualização e reparabilidade do produto, incorporação de produtos reciclados, abordando a presença de produtos químicos perigosos nos produtos, reduzindo ou anulando a sua utilização, e aumentando sua eficiência energética e de recursos;
 - II. Aumento do conteúdo reciclado nos produtos, garantindo o seu desempenho e segurança;
 - III. Possibilidade efetiva de remanufactura e reciclagem de alta qualidade;
 - IV. Redução de pegadas ambientais e de emissões de carbono, como pilar de um modelo de desenvolvimento sustentável visando a concretização das metas de neutralidade carbónica
 - V. Restrição de uso único e obsolescência prematura, privilegiando-se neste âmbito, a transição para modelos de prestação de serviços em detrimento da aquisição de bens, evitando assim, a obsolescência programada;
 - VI. Redução da destruição de bens duráveis não vendidos.
- b) «Compras Públicas Ecológicas e Circulares», as aquisições de um conjunto de bens ou serviços que integram especificações e requisitos técnicos ambientais nas fases pré-contratais, com efeitos para a fase subsequente da execução contratual;
 - c) «Custo de ciclo de vida», é um conceito económico que permite calcular o custo total associado à vida útil e as externalidades ambientais de um produto, obra ou serviço, e que inclui a extracção e refinamento de matérias-primas, o fabrico e outras fases da produção, as fases de utilização e manutenção, até à eliminação;
 - d) «Encarregado de aplicação dos requisitos ambientais», o técnico da respetiva unidade orgânica específica para as compras públicas designado por cada entidade adjudicante, com formação específica para a implementação de critérios ambientais nos procedimentos pré-contratuais, e para o apoio ao controlo da correta execução dos objetivos ambientais contratados;
 - e) «Manuais ENCPE», os manuais elaborados no âmbito da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas.

Artigo 3.º

Âmbito de aplicação

As disposições do presente regime jurídico aplicam-se às entidades adjudicantes previstas no artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

Artigo 3.º

Obrigatoriedade de inclusão de critérios ambientais

O presente regime jurídico estabelece a obrigatoriedade de inclusão no caderno de encargos de critérios ambientais nos aspectos da execução do contrato em procedimentos para a formação dos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e referentes às categorias de bens e serviços prioritários, identificadas no ponto 4.1. do Anexo à Resolução de Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho.

Artigo 4.º

Metas nacionais de inclusão de critérios ambientais

1 – Na data de entrada em vigor do presente regime jurídico são obrigatoriamente incluídos critérios ambientais nas seguintes percentagens mínimas de procedimentos pré-contratuais:

- a) 60%, no caso das entidades adjudicantes que integrem a administração direta ou indireta do Estado;
- b) 40%, no caso das entidades do setor empresarial do Estado;
- c) 40%, no caso das autarquias locais, das entidades do sector empresarial local e das entidades que sejam integradas pelas autarquias locais;
- d) 60%, no caso das concessionárias de serviços públicos nos termos definidos no número 2, do artigo 407.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

2 – Tendo em vista a necessidade de adaptação às obrigações previstas na presente Lei , as metas fixadas no número anterior para as entidades mencionadas na alínea c), são reduzidas de forma transitória até 2025:

- a) Para 10% no ano de 2023;
- b) Para 20% no ano de 2024;
- c) Para 30% no ano de 2025.

3 – O disposto na alínea d) é aplicável aos procedimentos para a celebração de contratos de concessão de serviços públicos cuja decisão de contratar seja tomada após a entrada em vigor da presente lei.

4 - A verificação de cumprimento das percentagens mencionadas nos números anteriores tem por base um horizonte temporal anual, que se inicia na data de entrada em vigor da presente Lei.

Artigo 5.º

Aplicação dos critérios ambientais

1 - Nos procedimentos pré-contratuais, as entidades adjudicantes devem incluir, nomeadamente por recurso aos Manuais ENCPE, no mínimo, um dos seguintes critérios:

- a) Sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato, designadamente no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização do produto ou serviço, em especial no caso de produtos perecíveis, a denominação de origem ou indicação geográfica, no caso de produtos certificados;
- b) A eficiência energética, em especial no fornecimento de energia;
- c) A utilização de produtos de origem local ou regional, de produção biológica;
- d) A circularidade, designadamente a utilização de produtos e serviços circulares, a opção por circuitos curtos de distribuição, a eficiência no uso de materiais e a redução de impactos ambientais;
- e) O custo com base no ciclo de vida.
- f) A eficiência operacional e/ou funcional do ponto de vista ambiental, do bem ou serviço a adquirir;

2 - Nas categorias de bens e serviços com manual de apoio já disponibilizado pelo ENCPE, apenas são considerados, para efeitos de inclusão nas percentagens de obrigatoriedade, os procedimentos pré-contratuais com recurso a critérios ambientais que tenham correspondência com os elencados nas alíneas referidas no número anterior.

3 – Tendo em vista o objectivo de evitar que os procedimentos abrangidos pelo presente regime possam vir a ficar desertos devido à inclusão de critérios ambientais, as entidades adjudicantes devem, na fase do planeamento e preparação do procedimento pré-contratual, por via de consulta preliminar ao mercado, obter informações sobre especificações técnicas de carácter ambiental a considerar como não submetidas à concorrência ou a considerar na fixação de critérios de qualificação ou dos factores que devem integrar o critério de adjudicação, em respeito pelo disposto no artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

4 – Os programas de procedimento devem prever a possibilidade de os concorrentes optarem por, nos termos do disposto no número 12, do artigo 49.º, do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, apresentarem propostas com a integração de soluções e critérios ambientais distintos dos previstos no procedimento, desde que cumpram de igual modo os objetivos e requisitos ambientais pretendidos pela entidade adjudicante.

5 – As metas previstas no presente artigo apenas abrangem as categorias de bens e serviços que já tenham o respectivo manual de apoio disponibilizado pelo ENCPE e são exigíveis apenas a partir da respectiva publicação.

Artigo 6.º

Acompanhamento e monitorização

1 - Enquanto entidades responsáveis pela monitorização da implementação da ENCPE 2030, a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.(APA), a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.(ESPAP) e o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.(IMPIC), devem proceder periodicamente à divulgação e partilha de práticas e métodos aplicados que forem sendo experimentados na aplicação de critérios

ambientais em procedimentos pré-contratuais através do sítio da Internet do ENCPÉ 2030, ou outro que venha a ser desenvolvido para o mesmo efeito.

2 - As entidades adjudicantes devem enviar um relatório para o Grupo de Acompanhamento e Monitorização, coordenado pela APA, relativo ao cumprimento da obrigatoriedade de implementação de procedimentos pré-contratuais com inclusão de critérios ambientais, identificando o procedimento pré-contratual e respetivo objeto, os critérios adotados, bem como respetivos os contratos celebrados.

3 - O relatório deve ser enviado pelo encarregado de aplicação dos requisitos ambientais da entidade adjudicante até 31 de Março de cada ano e reportar-se ao ano civil antecedente.

4 - A informação constante do relatório deve ser objeto de divulgação pública no sítio da Internet do ENCPÉ 2030, ou outro desenvolvido para o mesmo efeito.

5 - O gestor do contrato designando pelo contraente público, nos termos do artigo 290.º-A do Código dos Contratos Públicos, deve reportar ao encarregado de aplicação dos requisitos ambientais as situações que consubstanciem desvios ou incumprimentos que se verifiquem durante a execução do contrato, ou no decurso do prazo relativo a obrigações acessórias, como sejam as de garantia, a fim de serem tomadas as medidas necessárias.

6 - No âmbito da execução de contratos celebrados com inclusão de critérios ambientais, o Encarregado de aplicação dos requisitos ambientais deve elaborar indicadores de execução quantitativa e qualitativa, que permitam medir os níveis de desempenho ambiental do bem ou serviço objeto do contrato.

7 - Nos contratos celebrados com inclusão os critérios ambientais que sejam de verificação ou confirmação posterior ao termo do prazo de vigência do contrato, ou ao termo do prazo relativo a obrigações acessórias como sejam as de garantia, o encarregado de aplicação dos requisitos ambientais deve elaborar um relatório de conformidade ou não conformidade relativamente aos resultados e impacto ambiental pretendido e contratados.



8 - No caso de os resultados e impacto ambiental não corresponderem aos objetivos contratados, o cocontratante deve ser notificado para se pronunciar ao abrigo do direito de audiência prévia sobre a não conformidade ambiental contratual verificada.

9 - O relatório final, acompanhado da respetiva pronúncia, é remetido pela entidade adjudicante ao IMPIC, que pode consultar outras entidades, nomeadamente a APA, para avaliação e eventual procedimento contraordenacional.

10 - No caso de a avaliação e análise do IMPIC confirmar que os resultados e o impacto ambiental não correspondem aos critérios ambientais contratados, tal equivalerá a uma deficiência significativa na execução do contrato para efeitos do disposto no artigo 55.º, número 1, alínea I), do Código dos Contratos Públicos.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2022.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 17 de Junho de 2022

A Deputada,

Inês de Sousa Real