

# Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030 – ECO360

## 1. Introdução

Este documento apresenta a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030 (ECO360), que define a visão, os objetivos e os principais vetores de atuação para as compras públicas ecológicas em Portugal, conferindo a este instrumento um papel estratégico na prossecução dos grandes objetivos de desenvolvimento e sustentabilidade da economia portuguesa.

A ECO360 deve constituir uma alavanca para a reforma ecológica da administração pública portuguesa, a todos os níveis, incluindo os organismos da administração central bem como do setor empresarial do Estado. Por esta via, pretende-se que a administração pública venha a atuar como um vetor de mudança positiva na desejada transição para uma economia ambientalmente mais sustentável, mais competitiva e mais resiliente.

Por forma a potenciar a adesão dos principais intervenientes, integrar as suas perceções e conhecimento e a validar as opções tomadas, a elaboração da ECO360 foi suportada por um processo participativo, no qual os principais *stakeholders* colaboraram ao longo de várias etapas de desenvolvimento da estratégia. No *site* dedicado à contratação ecológica da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., (APA) (<https://encpe.apambiente.pt/?language=pt-pt>) é detalhada a metodologia e resultados obtidos nas diferentes atividades de envolvimento de *stakeholders* conduzidas.

Nos capítulos seguintes, apresenta-se a metodologia de elaboração da ECO360, bem como o enquadramento nas políticas internacionais, da União Europeia (UE) e nacionais.

Posteriormente, são apresentados os principais elementos da estratégia, que incluem a visão, os objetivos estratégicos e as metas propostas, bem como a identificação dos principais vetores de atuação para a sua concretização.

## 2. Metodologia

### 2.1 Metodologia geral

A metodologia geral de desenvolvimento da ECO360 assenta num processo iterativo de integração progressiva de informação e conhecimento de diversas fontes. A formulação da

nova estratégia tem por base uma abordagem participativa, assente num forte envolvimento dos atores relevantes, em círculos progressivos de envolvimento e cocriação, conforme se ilustra na Figura 1.



Figura 1 - Metodologia geral

Assim, a metodologia adotada envolveu a realização das seguintes tarefas:

- a) Revisão de literatura e avaliação da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020): O processo de preparação das bases para a ECO360 tomou como ponto de partida a análise da informação existente, nomeadamente os relatórios de avaliação da ENCPE 2020 e a revisão da literatura relevante.
- b) Enquadramento de políticas: A existência de compromissos de política e liderança é apontada como um dos principais fatores para a implementação de compras públicas ecológicas. Por forma a contextualizar a ECO360 no quadro das políticas atuais, foi realizada uma análise dos principais documentos de política internacional e da UE em matéria de ambiente e sustentabilidade. Esta análise possibilitou a identificação de oportunidades de alavancagem das compras públicas ecológicas por via da sua integração nas várias áreas de política, bem como das novas exigências e desafios que se colocam à sua aplicação.
- c) Benchmarking internacional: Foi realizado um exercício de *benchmarking* de casos de sucesso de desenho e implementação de estratégias da contratação pública ecológica (CPE) em países europeus. O objetivo desta tarefa consistiu essencialmente na procura de exemplos que pudessem ser inspiradores, a partir dos quais fosse possível extrair ideias e recomendações para a ECO360.
- d) Processo participativo: Vide Secção 2.2.

- e) Formulação da estratégia: A formulação da estratégia compreende a elaboração da visão, bem como a identificação dos grandes objetivos estratégicos. Estes objetivos são por sua vez desagregados em objetivos específicos, aos quais estão associadas as metas a alcançar com a ECO360. A estratégia aponta ainda os principais vetores de atuação, fundamentais para permitir a concretização da visão enunciada e o cumprimento das metas propostas.

## 2.2 Processo participativo

A elaboração da ECO360 foi suportada num processo participativo que envolveu os atores chave relevantes num processo de cocriação, enriquecendo o desenho da estratégia com o seu conhecimento e perceções, o que poderá contribuir para potenciar a adesão à nova estratégia.



Figura 2 – Processo participativo

### 2.2.1 Entrevistas com atores chave

Como passo inicial, foram realizadas entrevistas exploratórias à coordenação de grupos de trabalho que desenvolveram os diferentes manuais e às entidades indigitadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, para formarem o grupo de trabalho de acompanhamento e monitorização (GAM) da ENCPE 2020. Estas entrevistas tiveram como objetivo perceber o processo anterior e percecionar os principais obstáculos na implementação da ENCPE 2020 e oportunidades futuras. Foram também realizadas entrevistas a um conjunto de compradores indicados pelo GAM como bons exemplos na

integração de critérios ecológicos, permitindo, assim, identificar dificuldades atuais e expectativas. O conjunto das entrevistas realizadas contribuiu para a definição do contexto atual e identificação de oportunidades de melhoria.

#### 2.2.2. Inquéritos a departamentos de compras e gestores da administração pública

Por forma a recolher as perceções de um grupo alargado de compradores e recolher informação adicional acerca do processo de implementação da ENCPE 2020, foram realizados dois inquéritos online. O primeiro inquérito foi dirigido aos departamentos de compras, com o principal objetivo de captar perceções e experiências relativamente ao processo de CPE, em termos operacionais. O segundo inquérito foi direcionado à gestão da administração pública, desenhado para captar as perceções de gestores e de que forma a CPE está integrada nas estratégias das diferentes entidades.

#### 2.2.3 *Workshops* colaborativos

A realização de *workshops* colaborativos permitiu envolver ativamente os intervenientes na formulação dos diferentes elementos da estratégia:

1.º *Workshop* Colaborativo: reuniu diferentes *stakeholders* na coconstrução de uma visão de futuro. Através de um conjunto estruturado de exercícios, foram captadas perceções individuais que permitiram alimentar as discussões de grupo, o desenvolvimento de uma visão e a identificação de vetores de atuação.

2.º *Workshop* Colaborativo: visou discutir os objetivos estratégicos, as metas e potenciais indicadores que suportem a monitorização da nova estratégia.

A condução de um processo colaborativo desenhado especificamente para o desenvolvimento da ECO360, permitiu incorporar as perceções de diferentes *stakeholders* e beneficiar da sua experiência e conhecimento. A triangulação de resultados de diferentes fontes informou as várias fases de construção da ECO360. Os detalhes do processo participativo e dos seus resultados podem ser consultados no relatório disponível no *site* dedicado à contratação ecológica da APA (<https://encpe.apambiente.pt/?language=pt-pt>).

### **3. Enquadramento**

### 3.1 A CPE

As autoridades públicas são grandes consumidoras: na Europa, estas entidades gastam anualmente cerca de 2.448 mil milhões de euros na aquisição de produtos e serviços, representando cerca de 16 % do produto interno bruto (PIB) da UE (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/34/contratos-publicos>). As compras públicas representam cerca de 12 % do PIB dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e também do PIB global.

Cada vez mais, a contratação pública está a evoluir de um procedimento administrativo limitado para um instrumento de inovação estratégica, que contribui para a prossecução de objetivos de política.

Ao utilizarem o seu poder de compra para escolherem produtos e serviços com menor impacto ambiental, as entidades públicas podem dar um importante contributo na promoção de padrões de consumo e produção mais sustentáveis e no desenvolvimento de uma economia mais competitiva e resiliente. É este racional que motiva a utilização das compras públicas como um instrumento de política de ambiente e desenvolvimento sustentável.

Segundo a Comissão Europeia (2008b), a CPE é «o processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir produtos, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com produtos, serviços e empreitadas com a mesma função primária adquiridos de outra forma».

A CPE é um instrumento voluntário na UE, o que significa que os Estados-membros e as autoridades públicas podem determinar a forma e o esforço que estão dispostos a realizar para a sua implementação.

### 3.2 CPE nas agendas internacionais

Diversas entidades e organizações internacionais têm vindo a desenvolver esforços relevantes na promoção da CPE, através da disseminação de informação, da priorização da CPE nas suas políticas e orientações estratégicas e na integração de requisitos de CPE nas suas próprias práticas e processos de decisão.

A importância da CPE na agenda política internacional foi formalmente reconhecida, pela primeira vez, a nível internacional, em 1992, com a publicação da Declaração do Rio sobre

Ambiente e Desenvolvimento, que incluía um apelo aos governos nacionais para reverem as suas políticas de aquisições de modo a encorajarem padrões de consumo sustentáveis.

O Programa das Nações Unidas para o Ambiente tem vindo a promover ativamente a CPE a nível nacional, regional e global desde 2005, desenvolvendo diversas atividades e iniciativas de capacitação e partilha de informação neste domínio. Esta organização assumiu a liderança na criação do Programa sobre Contratação Pública Sustentável no âmbito do seu 10YFP (*10-Year Framework of Programmes on Sustainable Production and Consumption*), que reúne mais de cem parceiros para abordar coletivamente algumas barreiras fundamentais à contratação pública sustentável (CPS). A Organização das Nações Unidas (ONU) assumiu o compromisso com as compras públicas sustentáveis em 2011 com a publicação do guia: *Buying for a Better World. A Guide on Sustainable Procurement for the UN System*, para apoiar e promover a implementação de contratação sustentável no sistema da ONU.

A Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), aprovada pelas ONU em 2015, inclui a promoção de práticas de CPS, no âmbito do objetivo 12, «Produção e Consumo Sustentável». A meta 12.7, associada a este objetivo, visa promover práticas de CPS, de acordo com as políticas e prioridades nacionais. O progresso em relação a esta meta é medido através do indicador 12.7.1 – número de países que implementam políticas e planos de ação de compras sustentáveis. No entanto, não existe ainda uma metodologia robusta para a medição deste indicador.

Para além do seu contributo para o objetivo 12, a CPE pode contribuir de forma decisiva para a prossecução dos restantes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Um estudo recente (*Nordic Council of Ministers, 2021*) mostra que a CPE pode contribuir para todos os objetivos e 82 % das metas associadas, tendo maior impacte no ODS 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis.

A OCDE tem vindo a promover uma agenda em matéria de contratação pública que procura criar condições para alavancar o papel estratégico da contratação pública, incluindo a prossecução de objetivos ambientais e de sustentabilidade. Neste sentido, esta organização promove a disseminação de boas práticas e recomendações para melhorar o desempenho ambiental dos contratos públicos, através da publicação de recomendações e guias (OCDE, 2015; 2013; 2008; 2002/3).

Entre as suas muitas atividades de apoio a cidades mais sustentáveis, a ICLEI (Governos Locais para a Sustentabilidade) trabalha na contratação desde 1996, ajudando cidades, regiões e outras autoridades públicas a incorporarem critérios sustentáveis, circulares e de inovação

nos concursos públicos diretamente e através de projetos de colaboração.

A ICLEI fornece informação profissional, aconselhamento, oportunidades de *networking*, formação e ferramentas às autoridades públicas que pretendam implementar práticas de aquisição sustentáveis e de inovação mais eficazes em termos de custos. Destacam-se a Rede Procura+ (Rede Europeia de Aquisições Sustentáveis) e a Plataforma de Aquisição Pública para Inovação.

Outro desenvolvimento relevante é a recente iniciativa do Banco Mundial para reformar a sua abordagem em matéria de contratos públicos e introduzir, como critérios, o *value for money* e a sustentabilidade. Se for bem-sucedida, esta reforma poderá contribuir para difundir práticas de sustentabilidade nos contratos públicos nos países beneficiários.

### **3.3 Diretivas europeias de contratação pública**

O quadro legal de contratação pública na UE é estabelecido pelas diretivas de contratação pública. As diretivas de contratação pública adotadas em 2014 (Diretiva 2014/24/UE, Diretiva 2014/25/UE e Diretiva 2014/23/UE) procuram contribuir para a modernização da contratação pública e para a prossecução de uma visão mais estratégica da contratação, que permitisse a integração de fatores ambientais, sociais e de inovação. Estas diretivas proporcionam oportunidades claras de inclusão de considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de aquisição, alargando as oportunidades para a CPE/CPS nas entidades públicas da UE.

De acordo com estas diretivas, todos os contratos devem ser adjudicados com base na *proposta economicamente mais vantajosa*, uma abordagem que permite às entidades públicas decidirem e adjudicarem com base em fatores para além do preço, como a qualidade e a sustentabilidade.

### **3.4 Estratégia europeia de CPE**

A estratégia da Comissão Europeia em matéria de contratação pública centra-se em seis prioridades estratégicas definidas pela Comissão Europeia (2017a). Esta comunicação visa melhorar as práticas de contratação pública da UE de forma colaborativa, trabalhando com as autoridades públicas e outras partes interessadas, por forma a reforçar a dimensão estratégica da contratação pública. Um dos pilares desta estratégia é assegurar uma maior inovação, a contratação ecológica e a aquisição social.

A Comissão Europeia (2008a) tinha-se já comprometido a reforçar ainda mais a CPE, fornecendo, no respetivo plano de ação, as orientações e as ferramentas necessárias para que as autoridades públicas adotem práticas mais «verdes». As medidas a adotar foram especificadas na comunicação sobre CPE que acompanhou o plano de ação.

A Comissão Europeia (2008b) forneceu também orientações sobre como reduzir o impacto ambiental causado pelo consumo do setor público e como utilizar a CPE para estimular a inovação em tecnologias, produtos e serviços ambientais. A nível da UE, a Comissão Europeia estabeleceu um objetivo indicativo de que, até 2010, 50 % de todos os procedimentos de concurso públicos deveriam ser verdes, sendo que «verde» significa cumprir os critérios de CPE comuns da UE. A comunicação propõe instrumentos para ultrapassar os principais obstáculos ao aumento da aceitação da CPE. A atuação da Comissão Europeia neste domínio tem-se centrado em:

- a) Definir critérios comuns de CPE para categorias de produtos prioritárias;
- b) Preparar e disseminar guias e boas práticas em matéria de CPE;
- c) Incentivar a publicação de informações sobre o custo do ciclo de vida (CCV) dos produtos;
- d) Produzir uma *newsletter* (GPP<sup>1</sup> Newsletter) e gerir um *helpdesk* e outras iniciativas de suporte à CPE.

### 3.5 A CPE nas políticas da União

A CPE tem vindo a assumir uma relevância crescente nas agendas políticas da UE, estando espelhada num conjunto diversificado de instrumentos de política, para além dos diretamente referentes à CPE, tais como:

- a) O Pacto Ecológico Europeu, que reconhece que as autoridades públicas, incluindo as instituições da UE, devem dar o exemplo e assegurar que os seus procedimentos de contratação são ecológicos;
- b) O Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu, que aponta para uma crescente exigência na implementação de CPE, preconizando a definição de critérios ou objetivos ecológicos mínimos obrigatórios para os contratos públicos nas iniciativas

---

<sup>1</sup> Do Inglês – Green Public Procurement, traduzido genericamente para Português como Contratação Pública Ecológica.

setoriais, no financiamento da UE ou na legislação relativa a produtos específicos. Este plano preconiza ainda a aplicação de metodologias de cálculo dos custos do ciclo de vida, instando todos os intervenientes, incluindo empresas, a desenvolverem metodologias fiáveis para esse efeito;

- c)* A aplicação de contratação ecológica associada a esquemas de financiamento está presente em diversos instrumentos de financiamento da UE, como o Programa LIFE, que especifica que os projetos financiados por este programa devem promover, sempre que possível, o recurso à CPE;
- d)* O Plano de Ação Europeu para a Economia Circular 2020, que propõe a introdução de critérios e metas mínimas obrigatórias de CPE na legislação setorial;
- e)* O Pacote Energia e Clima, em particular as Diretivas referentes ao desempenho energético dos edifícios [Diretiva (UE) 2018/844], à eficiência energética [Diretiva (UE) 2018/2002] e às energias renováveis [Diretiva (UE) 2018/2001];
- f)* O Plano de Ação para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável, que preconiza a utilização de critérios de eficiência energética e de critérios ambientais para estabelecer uma base harmonizada para a atribuição de contratos públicos e incentivos pela UE e respetivos Estados-membros, apontando, por exemplo, para a definição de níveis de rotulagem ambiental de produtos abaixo dos quais as entidades públicas não serão autorizadas a contratar;
- g)* A Estratégia do Prado ao Prato, que preconiza que a Comissão Europeia deverá determinar a melhor forma de estabelecer critérios mínimos obrigatórios para a aquisição sustentável de alimentos;
- h)* A iniciativa Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida. Esta aponta para a necessidade de se definirem critérios para contratos públicos ecológicos aplicáveis a edifícios públicos, tais como edifícios de escritórios e escolas, relacionados com o ciclo de vida e a resiliência climática;
- i)* A iniciativa do Mercado Único para os Produtos Ecológicos e o Rótulo Ecológico Europeu da União Europeia, que visam promover um mercado interno mais integrado, em que os produtos e as organizações verdadeiramente ecológicos são reconhecidos pelos consumidores através da disponibilização de informações claras, fiáveis e comparáveis sobre o desempenho ambiental de produtos e organizações para todas as

partes interessadas relevantes, incluindo os agentes ao longo da cadeia de aprovisionamento.

### 3.6 Principais tendências atuais da CPE

Da análise dos principais documentos de política internacional e da UE com relevância para a CPE, bem como do exercício de *benchmarking* de CPE<sup>2</sup> é possível identificar um conjunto de tendências que enquadram o desenvolvimento da ECO360, nomeadamente:

- a) Um reconhecimento generalizado do papel da CPE na promoção do desenvolvimento sustentável – A CPE é reconhecida como uma alavanca estratégica para promover a eco-inovação e melhorar o desempenho de sustentabilidade das organizações do setor público (e privado), tendo um amplo suporte nas políticas internacionais ao mais alto nível, com tradução nos seus objetivos estratégicos;
- b) Uma integração crescente da CPE nas diferentes áreas de política – A CPE está a ser progressivamente incorporada em diferentes áreas de política, desde as alterações climáticas, à economia circular, estendendo-se cada vez mais a áreas para além do âmbito estrito das políticas de ambiente, tais como as políticas económicas, agrícola, transição digital etc., com níveis de exigência crescentes. Exemplo desta tendência é a integração da CPE como vetor de atuação no Pacote Energia e Clima, na Estratégia do Prado ao Prato e no Plano de Ação para a Economia Circular;
- c) De instrumento voluntário a obrigação legal – Os mais recentes documentos de estratégia em matéria de CPE refletem uma tendência de maior exigência na implementação de CPE, apontando claramente para a progressiva introdução de critérios e exigências ambientais e de sustentabilidade com caráter de obrigatoriedade em determinadas áreas. A nível europeu, no âmbito das iniciativas enquadradas no Pacto Ecológico Europeu, a Comissão tem vindo a propor a inclusão de critérios ambientais obrigatórios na contratação pública a nível setorial, nomeadamente:
  - i) A proposta de Regulamento de Novas Baterias, ainda em discussão, onde se prevê a adoção de legislação de execução que estabelece critérios ou metas mínimas obrigatórias de CPE, até 31 de dezembro de 2026 (que inclui pegada de carbono, conteúdo reciclado, requisitos de desempenho e durabilidade,

---

<sup>2</sup> Os resultados detalhados desta análise são apresentados no relatório técnico (disponível em [encpe.apambiente.pt](http://encpe.apambiente.pt))

segurança, rotulagem para a comercialização e colocação em serviço de baterias e requisitos para gestão do fim de vida);

- ii) A proposta de revisão da Diretiva para a Eficiência Energética, na qual as entidades adjudicantes devem adquirir apenas produtos, serviços, edifícios e obras com elevada eficiência energética em conformidade com os critérios CPE da UE.

Alguns exemplos destas tendências já estão a ser aplicados em diversos países, tais como:

Itália – introdução obrigatória de critérios ambientais mínimos em edifícios públicos para todos os contratos de construção pública, quer em construção nova, quer em renovação de edifícios existentes;

Irlanda – segundo os Regulamentos de Contratação Pública Energeticamente Eficiente, os organismos públicos só podem adquirir equipamentos ou veículos incluídos no Registo Triplo E ou que satisfaçam os critérios relevantes;

Países Baixos – definido que, a partir de 2015, toda a contratação pública tem de ter critérios de sustentabilidade, estando a administração central obrigada por uma moção política no parlamento e a administração local por um pacto.

- d) A importância de estruturas de governação, incentivos, capacitação e monitorização – A criação de estruturas de governação que assegurem o envolvimento de atores chave tem vindo a ser uma prioridade nas estratégias de CPE de vários países europeus, que refletem as expectativas e necessidades de diversos grupos. Paralelamente, verifica-se que cada vez mais países incentivam a CPE através de diversos mecanismos financeiros de forma a promover a sua adoção generalizada. A falta de competências e experiência em CPE entre os compradores públicos constitui uma barreira significativa, pelo que diversos países estabeleceram medidas de capacitação a vários níveis. Paralelamente, são necessárias evidências sobre o progresso da CPE e seus impactos reais, pelo que os países europeus estão a criar ou a melhorar os sistemas nacionais de monitorização da contratação pública;
- e) Uma maior exploração das sinergias com outros instrumentos de política – Existe uma cada vez maior preocupação de explorar sinergias entre diferentes instrumentos de política. Exemplos são o crescente reconhecimento das vantagens da utilização de rotulagem ecológica e esquemas de certificação ambiental no apoio à operacionalização

da CPE;

- f) A integração das vertentes social e económica numa perspetiva de compras públicas sustentáveis – O papel da contratação pública socialmente responsável (CPSR) tem sido crescentemente reconhecido, a par da prioridade concedida aos aspetos ambientais e económicos, adotando-se uma abordagem mais abrangente de compras públicas sustentáveis. Numa recente revisão da implementação de CPE em diversos países (UNEP, 2017) constata-se que 74 % dos países inquiridos contemplavam a integração de aspetos ambientais e socioeconómicos nas suas estratégias, demonstrando uma clara tendência para a adoção de compras para a sustentabilidade.

Na Figura 3 sintetizam-se as principais áreas de política relevantes para a ECO360, ilustrando a forma como estas diferentes áreas e prioridades interagem.

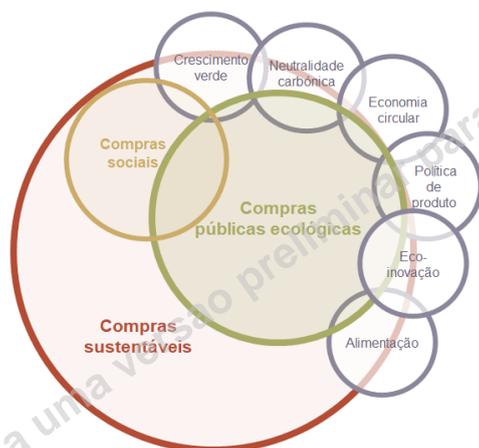


Figura 3 – Interações entre as diferentes áreas de política

Da análise realizada, torna-se evidente que a CPE pode contribuir para a prossecução dos objetivos das políticas de ambiente e desenvolvimento económico e social sustentável de forma transversal.

Paralelamente, a progressiva inclusão de objetivos específicos de compras nas agendas e orientações das diferentes áreas de política, com um grau de exigência cada vez maior, cria as condições para uma alavancagem e maior adesão à CPE por parte das entidades públicas.

#### 4. Compras públicas ecológicas – implementação em Portugal

##### 4.1 A CPE no Código dos Contratos Públicos

O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, já preconizava os princípios de CPE, referindo no seu preâmbulo que «é desejável que os requisitos mínimos de qualificação dos candidatos, bem como os fatores que densificam o critério de adjudicação e ainda os aspetos vinculados do caderno de encargos dos procedimentos reflitam, ponderem e valorizem preocupações sociais e ambientais relacionadas com o objeto do contrato a celebrar».

As possibilidades de integração de considerações ambientais nos processos de contratação pública foram reforçadas com a transposição em Portugal das diretivas europeias sobre contratação pública de 2014 (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua **redação atual**), que introduz diversas disposições que se relacionam com as CPE, nomeadamente:

- a) A sustentabilidade, bem como o respeito pelas normas ambientais, constituem princípios gerais a observar na formação e execução dos contratos públicos;
- b) Pode ser exigido, em termos de qualificação de candidatos, o respeito por normas de garantia de qualidade ou de gestão ambiental ou o cumprimento de requisitos relativos à sua capacidade para adotarem medidas de gestão ambiental, no âmbito da execução dos contratos a celebrar;
- c) Deve recorrer-se aos sistemas de gestão ambiental baseados no Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria para atestar que os concorrentes observam determinadas normas de garantia de qualidade ou de gestão ambiental;
- d) Podem ser incluídas condições de natureza ambiental nas cláusulas do caderno de encargos e respetivas especificações técnicas, em termos de desempenho ou de exigências funcionais dos produtos e/ou serviços a adquirir. Estas especificações repercutem-se nas condições de execução do contrato;
- e) Podem incluir-se na densificação do critério de adjudicação fatores e eventuais subfatores relativos a características ambientais dos produtos e à sustentabilidade ambiental do modo de execução dos contratos;
- f) Os modelos de avaliação das propostas devem abranger no cálculo do custo do ciclo de vida dos contratos, custos relativos ao consumo de energia, à recolha e reciclagem ou a externalidades ambientais (por exemplo, custo das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de mitigação das alterações climáticas).

**Mais recentemente, na alteração ao CCP promovida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, foi introduzida uma maior e mais adequada integração de considerações de**

natureza ambiental nos procedimentos de contratação pública.

Em concreto, as alterações acauteladas no mais relevante diploma da contratação pública portuguesa asseguraram a previsão de condições de execução dos contratos e de fatores de avaliação das propostas alinhadas com as fundamentais preocupações da CPE e que vão mais longe do que o anteriormente consagrado, nomeadamente em matéria de:

- a) Sustentabilidade ambiental, em particular no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização do produto ou serviço, especialmente no caso de produtos perecíveis;**
- b) Eficiência energética, em particular, de fornecimento de energia;**
- c) Promoção da economia circular e dos circuitos curtos de distribuição, acautelando a eficiência no uso de materiais e a redução de impactos ambientais; e**
- d) Utilização de produtos provenientes de produção biológica.**

#### **4.2 Evolução da CPE em Portugal**

A CPE foi institucionalizada em Portugal com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, de 7 de maio, que aprovou a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas para o período 2008-2010. Esta estratégia constituiu um instrumento orientador relevante, tendo tido um impacto mais evidente e sistémico no sistema nacional de compras públicas (SNCP), no sentido da integração de critérios ambientais em acordos-quadro (AQ) para categorias de produtos e serviços transversais e, em consequência, em processos de contratação desencadeados por entidades públicas ao seu abrigo.

Em 2016, foi definida a ENCPE 2020, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho, que passou a ter uma incidência mais abrangente e efetiva, abarcando um maior número de procedimentos de aquisição e potenciando assim o seu efeito de aplicação ao Estado, nomeadamente às entidades sob administração direta, indireta e ao setor empresarial do Estado, e ainda, a título voluntário, à administração autónoma e a outras pessoas coletivas de direito público.

De modo a garantir a eficaz implementação e monitorização da ENCPE 2020, foi constituído o GAM, composto pela APA, pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da

Construção, I. P. (IMPIC), pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP) e pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E. (SPMS), instituído através do Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março, que definiu as suas atribuições e modo de funcionamento.

Um dos principais desígnios da ENCPE 2020 foi a adaptação ao contexto nacional dos manuais referentes aos produtos e serviços prioritários elencados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho, através da constituição de grupos de trabalho temáticos e interdisciplinares criados para esse efeito. Neste âmbito, foram desenvolvidas as bases fundamentais para implementação e operacionalização da contratação ecológica nas entidades da administração pública.

Neste contexto, assumiu particular relevância a implementação do SNCP enquanto veículo privilegiado de aplicação da CPE, nomeadamente através da introdução sistemática de critérios ecológicos nos concursos públicos para celebração de AQ, bem como a disponibilização do portal Base, que constitui a plataforma onde é recolhida a informação pública relativa aos contratos públicos sujeitos ao regime do CCP.

Paralelamente, foram desenvolvidas diversas iniciativas de disseminação e capacitação acerca da ENCPE 2020, por forma a alavancar a aplicação da estratégia e enquadrar as entidades que participaram nos grupos de trabalho temáticos.

### **4.3 Experiências recolhidas da implementação da ENCPE 2020**

A implementação da ENCPE 2020 deparou-se com diversos obstáculos e desafios, que resultaram em desvios muito significativos em relação às metas estabelecidas.

Da análise do Relatório Final de Monitorização da ENCPE 2020, do Relatório da Auditoria às Compras Públicas Ecológicas elaborado pelo Tribunal de Contas e da informação recolhida no âmbito do processo participativo de suporte à elaboração da ECO360, sistematizam-se as principais conclusões:

- a) A criação do GAM e o trabalho colaborativo de desenvolvimento dos manuais, realizado no âmbito da ENPCE 2020, permitiu estabelecer um modelo de colaboração e confiança entre as diversas entidades intervenientes que constitui um ponto de partida muito favorável para a nova estratégia. Importa reforçar as capacidades institucionais neste domínio, por forma a impulsionar a CPE para um nível de aplicação generalizado nas entidades da administração pública;

- b) Os manuais com critérios ambientais, incluindo os legalmente estabelecidos, para diversos grupos de produtos e serviços prioritários aprovados no âmbito da ENCPE 2020 constituem um elemento de suporte fundamental para uma efetiva operacionalização da CPE em Portugal;
- c) O modo de operacionalização do GAM sem recursos humanos dedicados em exclusivo e a carência de capacitação técnica, nas entidades da administração pública, na área da contratação ecológica, foram fatores limitantes, que determinaram a fraca implementação da ENCPE 2020;
- d) O apoio técnico, a capacitação das entidades públicas e a disseminação de informação e boas práticas são elementos basilares para o sucesso da CPE;
- e) A CPE deve ser encarada pelas entidades da administração pública e do setor empresarial do Estado como um elemento estratégico e não apenas como uma componente extra nos seus processos de aquisições e contratações, por forma a obterem-se os resultados sistémicos de transformação das entidades da administração pública e dos mercados associados à CPE;
- f) O acompanhamento e monitorização da aplicação da estratégia são fundamentais para o seu sucesso, tendo-se revelado a necessidade de um maior desenvolvimento. Neste contexto, o investimento de melhoria na plataforma de informação portal Base e a criação de um quadro de monitorização robusto são ferramentas essenciais a potenciar.

#### **4.4 Integração da CPE noutros instrumentos nacionais de política**

O contributo da CPE como instrumento para alcançar os objetivos das políticas de ambiente e como alavanca da transição para a sustentabilidade é reconhecido em diversos documentos estratégicos de política nacional, nomeadamente:

- a) O Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal: 2017-2020, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 23 de novembro, cujo objetivo consiste em definir uma estratégia nacional para a economia circular assente na produção e eliminação de resíduos e nos conceitos de reutilização, reparação e renovação de materiais e energia, que inclui uma agenda setorial contendo um conjunto de orientações para as CPE (e circulares);
- b) A lei do clima, Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, que introduz a menção explícita à valorização do princípio de neutralidade climática nas compras públicas e nos cadernos

de encargos, apontando ainda para a necessidade de os agentes e as instituições públicas e privadas, nas suas decisões de financiamento, terem em conta o risco climático e o impacte climático;

- c) O Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho, que constitui o principal instrumento de política energética e climática nacional para a próxima década, rumo a um futuro neutro em carbono, bem como o Roteiro Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho, que visa promover a descarbonização da economia e a transição energética, visando a neutralidade carbónica em 2050;
- d) A Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, publicada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho, que aponta metas concretas no referente à implementação de CPE nos maiores setores compradores da administração pública;
- e) O Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública para o período até 2030 (ECO.AP 2030), publicado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2020, de 24 de novembro, que visa promover a descarbonização e a transição energética das atividades desenvolvidas pelo Estado, bem como contribuir para promover a gestão eficiente de energia, água e materiais na administração pública.

Através do ECO.AP 2030, o Estado adota um conjunto de metas e compromete-se a implementar medidas para a redução dos consumos de energia, água e materiais, e respetivas emissões de GEE, verificados nas instalações afetas a edifícios, equipamentos, frotas e infraestruturas, incluindo infraestruturas de mobilidade elétrica, e à capacidade de produção de energia e soluções de armazenamento de energia, sob gestão ou utilização pelas entidades da administração pública, direta e indireta, incluindo serviços centrais e periféricos;

- f) O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que prevê a modernização do SNCP, bem como a introdução de critérios ecológicos para a aquisição de produtos que integrem materiais de base biológica no âmbito do desenvolvimento da bioeconomia nos setores têxtil e vestuário, do calçado e da resina natural;
- g) O Plano de Ação para a Bioeconomia Sustentável, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2021, de 28 de dezembro, que visa realçar a relevância do investimento em novas abordagens e tecnologias para a criação de novos processos,

produtos e serviços de maior valor acrescentado, bem como para a criação de emprego e de riqueza, a coesão territorial a par da preservação dos recursos naturais;

b) No que se refere às políticas e estratégias de inovação, a Estratégia de Investigação e Inovação, que estabeleceu o enquadramento para as políticas de inovação no período 2014-2020, menciona a utilização das compras públicas como instrumento de estímulo e apoio à inovação do lado da procura. São previstas quatro medidas para estimular a procura de investigação e desenvolvimento (I&D) e inovação, sendo uma delas explicitamente a «Promoção do *public procurement* como instrumento de inovação no planeamento e orientação das compras públicas» (Medida 29).

## 5. ECO360 – Visão, objetivos estratégicos e metas

### 5.1 Motivação

Para além de contribuírem diretamente para atingir os objetivos das políticas ambientais relacionados com as alterações climáticas, a utilização dos recursos ou o consumo e produção sustentáveis, a CPE visa também influenciar os mercados. Por via deste instrumento, as entidades públicas podem dar à indústria incentivos reais para o desenvolvimento de tecnologias e produtos mais ecológicos / mais verdes, promovendo processos de eco-inovação. Nalguns setores, os compradores públicos têm uma quota significativa do mercado (por exemplo, transportes, construção, serviços de saúde e educação) e, por isso, as suas decisões têm um impacto considerável.

A CPE é um meio eficaz de demonstrar o compromisso da administração pública com a proteção do ambiente e com objetivos de produção e consumo sustentáveis. Através da CPE, as entidades públicas dão um exemplo ao público em geral e ao setor privado. O estabelecimento de uma política de CPE e a comunicação de iniciativas e dos seus resultados, demonstram que a ação neste domínio é possível e que conduz a resultados positivos. Pode igualmente incentivar as organizações do setor privado utilizarem critérios verdes nos seus próprios processos de contratação.

A CPE pode ainda possibilitar a obtenção de poupanças de custos significativas para as entidades públicas, especialmente se considerado o custo de ciclo de vida de um contrato e não apenas o preço de aquisição. Para além disso, as entidades públicas que implementam CPE estarão mais bem posicionadas para cumprirem requisitos ambientais cada vez mais

exigentes, por exemplo no que se refere a objetivos de descarbonização da economia ou implementação de estratégias de economia circular.

Encarada numa perspetiva mais estratégica, a CPE pode ser indutora de uma reforma ecológica na administração pública portuguesa e promotora da transição para uma nova economia, mais sustentável, resiliente e competitiva, por exemplo através do incentivo ao desenvolvimento de novos modelos de negócios assentes no paradigma da economia circular, ou estimulando o desenvolvimento económico local/regional, ao privilegiarem cadeias curtas de abastecimento. A CPE pode ainda induzir uma maior cooperação na cadeia de valor, aumentando a resiliência e reduzindo o risco, que passa a ser partilhado pela cadeia de valor.

Através da CPE, é possível progredir para processos de contratação pública mais transparentes devido a uma maior colaboração entre diversas unidades e alinhamento estratégico da contratação pública, aumentando a reputação das organizações do setor público.

## **5.2 Abordagem e conceito da ECO360**

A presente estratégia adota o conceito de contratação pública ECO360, entendida como uma contratação em que o conceito de CPE que estava subjacente à ENCPE 2020 é alargado para passar a integrar explicitamente objetivos estratégicos como a transição para a economia circular, a eficiência de recursos e a neutralidade climática.

A contratação pública ECO360 é assim definida como *«o processo mediante o qual as entidades públicas procuram satisfazer as suas necessidades, através da aquisição de produtos, serviços e obras que demonstrem um baixo impacte ambiental no seu ciclo de vida, contribuindo para alcançar objetivos de eficiência de recursos e neutralidade climática, atuando como agentes promotores da transição para uma economia circular e da eco-inovação»*.

A contratação pública ECO360 envolve uma perspetiva que vai para além da satisfação das necessidades de curto prazo das entidades públicas, devendo considerar os impactes ambientais de longo prazo associados às aquisições. Neste contexto, a adoção de princípios de contratação pública ECO360 deve começar por questionar a necessidade de efetuar a aquisição em cada situação e ponderar todas as opções para satisfazer uma determinada necessidade da forma mais sustentável.

### 5.3 Âmbito de aplicação

A ECO360 aplica-se ao Estado, designadamente às entidades sob sua administração direta e indireta e ao setor empresarial do Estado, aplicando-se ainda, a título voluntário, a outras pessoas coletivas de direito público, sempre que esteja em causa a aquisição de produtos, serviços ou a elaboração de projetos de execução de obras públicas que integrem a lista de produtos e serviços prioritários.

A ECO360 aplica-se às aquisições efetuadas mediante procedimentos pré-contratuais definidos no CCP, na sua **redação atual, e noutros diplomas que introduzam regimes especiais de contratação pública.**

### 5.4 Elementos da ECO360

A ECO360 é constituída por uma visão de futuro, objetivos estratégicos (quatro) e respetivos objetivos específicos, metas a alcançar e vetores de atuação (cinco) para a implementação da estratégia, estruturados conforme a Figura 4 e que seguidamente se desenvolvem.

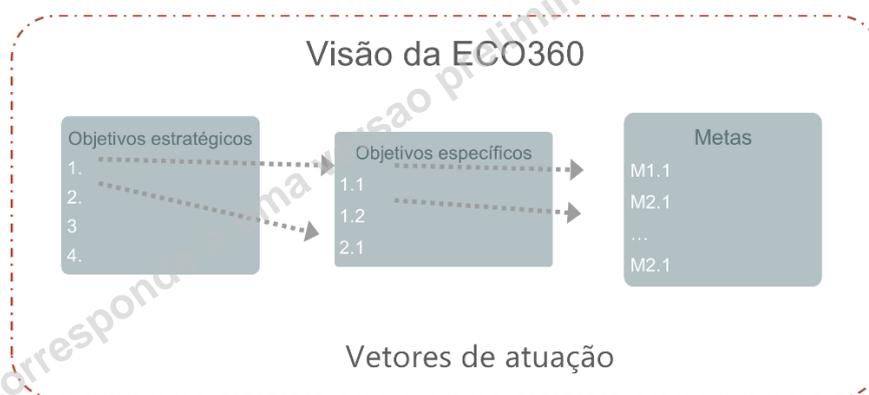


Figura 4 –Elementos da ECO360

#### A) Visão

A ECO360 é orientada pela seguinte visão:

*«Em 2030, as Compras Públicas ECO360 contribuem de forma decisiva e eficaz para o desenvolvimento sustentável, impulsionando a inovação na economia nacional para alcançar objetivos de circularidade e neutralidade climática.*

*As Compras Públicas ECO360 são uma prática consolidada nas entidades públicas portuguesas, que promove sinergias entre entidades públicas e fornecedores, induzindo um efetivo alargamento da oferta de produtos e serviços ecológicos, com efeitos dinamizadores nas práticas de compras das entidades privadas.»*

## **B) Objetivos estratégicos**

A ECO360 adota uma abordagem estratégica que consagra quatro objetivos fundamentais:

- a) Intensificar a adesão às compras públicas ECO360 e potenciar o seu papel transformador da administração pública e dos mercados;
- b) Promover a eficiência de recursos, a bioeconomia sustentável e a transição para a economia circular;
- c) Estimular a economia portuguesa para a neutralidade climática;
- d) Incentivar a eco-inovação na indústria e nos fornecedores.

Para cada um destes objetivos estratégicos, a ECO360 identifica um conjunto de objetivos específicos (OEsp) que detalham as prioridades a prosseguir em cada uma das linhas identificadas.

Cada objetivo específico tem associada(s) meta(s) a alcançar com a implementação da ECO360, cujos indicadores de monitorização serão detalhados em pormenor, em sede do plano de ação ECO360.

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 1 – Intensificar a adesão às compras públicas ECO360 e potenciar o seu papel transformador da administração pública e dos mercados**

#### **OEsp. 1.1. Universalizar as compras públicas ECO360**

O valor das compras públicas ECO360 é ainda muito baixo em Portugal. A percentagem de procedimentos de contratação pública, bem como a percentagem do montante financeiro associado a procedimentos de contratação pública de aquisição de produtos e serviços que incluem critérios ambientais, situa-se abaixo dos objetivos da anterior ENCPE 2020. Torna-se necessário fomentar uma adesão substancial e generalizada às compras públicas ECO360, em termos de número de processos e de fração na despesa total nas compras públicas. Este objetivo visa aumentar, de forma significativa, o número de organismos da administração pública que adotam critérios ambientais, bem como o número e o valor de contratos de aquisição de bens e serviços da administração pública com critérios ambientais, com particular relevância para os grupos prioritários da ENCPE 2020.

Isto implica: (i) o aumento do número de entidades públicas com práticas de compras públicas ECO360, quer nas entidades da administração direta e indireta do Estado, quer no

setor empresarial do Estado; e (ii) a integração de critérios ecológicos em grandes projetos de investimento (como os que estão previstos no PRR).

#### OEsp. 1.2. Alargar o âmbito a novos grupos de produtos e serviços

Para as entidades com mais experiência, apoiar a evolução para uma maior ambição e maior leque de produtos e serviços objeto de critérios ambientais, alargando a aplicação destes critérios para outras categorias de bens e serviços para além dos grupos prioritários estabelecidos na ENCPE 2020. Devem ser alinhados com setores estratégicos e com outras políticas públicas, nacionais e da UE (e.g. PRR, infraestruturas, do prado ao prato).

#### OEsp. 1.3. Promover uma visão estratégica da contratação nas organizações públicas

Constitui-se como fundamental a contratação pública ser percecionada como um instrumento estratégico que contribui para diversos objetivos. Para tal, é necessário assegurar o compromisso político ao mais alto nível e ligar os objetivos de contratação pública aos instrumentos estratégicos e de gestão da administração pública. Este objetivo deve ser concretizado no plano de ação, equacionando-se os melhores instrumentos para integração de critérios ambientais nas estratégias de compras das organizações. Para a prossecução deste objetivo importa ainda promover uma eficaz implementação de sistemas de acompanhamento do cumprimento das condições ambientais de execução dos contratos.

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 2 – Promover a eficiência de recursos, a bioeconomia sustentável e a transição para a economia circular**

#### OEsp. 2.1 Promover uma maior adoção de critérios de circularidade e de produtos da bioeconomia sustentável nas aquisições públicas

Muitos dos critérios adotados no âmbito da ENCPE 2020 já se relacionam com objetivos de economia circular e de eficiência de recursos. Importa agora promover uma crescente aplicação destes critérios nos processos de aquisições públicas e expandir a sua aplicação para estágios de maior ambição tais como a servitização, a adoção de modelos de negócio circulares, a promoção de simbioses urbanas/industriais (ver Figura 7), sobretudo nas categorias de produtos e serviços como a construção, mobiliário ou alimentação em que o potencial para a economia circular é mais elevado.

Neste objetivo inclui-se ainda a promoção da aplicação de critérios associados à aquisição de produtos de base biológica com soluções inovadoras e sustentáveis, em linha com os objetivos do Plano de Ação para a Bioeconomia, bem como a aplicação de critérios

relacionados com a eficiência hídrica, sobretudo nos setores de serviços e grupos de produtos para os quais os consumos de água assumem maior relevância.

Ainda no âmbito deste objetivo, pretende-se criar as condições necessárias para assegurar a obrigatoriedade de a adoção obrigatória de critérios ecológicos que integrem produtos de base biológica sustentável no domínio dos procedimentos de contratação pública, especialmente nas categorias de produtos e serviços, assim como nas áreas da construção, mobiliário e têxteis. Assim, os critérios de avaliação devem privilegiar, sempre que aplicável, os produtos que integrem materiais de base biológica, face aos restantes, desde que estes apresentem o rótulo de produto de base biológica devidamente certificado, o rótulo ecológico da UE ou outros rótulos certificados, com base na norma internacional de rotulagem ecológica (ISO 14024). Resulta do exposto que será em sede de elaboração do plano de ação ECO 360 a adotar (ver ponto 6) que será avaliada e densificada a viabilidade e adequação de imposição da obrigatoriedade de recurso a matérias, produtos ou serviços que sejam certificados ou atestados por outros meios de prova, conforme previsto no CCP, nomeadamente no que diz respeito à utilização de madeira, cortiça e seus derivados provenientes da silvicultura, no setor da construção. Todos estes produtos devem respeitar, numa percentagem tendencialmente crescente e quando aplicável, a gestão florestal sustentável devidamente certificada e, no caso da madeira, os sistemas de Certificação FSC (*Forest Stewardship Council*) e PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification*).

A imposição dos referidos critérios ambientais poderá, de acordo com as especificidades dos produtos ou serviços em causa, concretizar-se em vários momentos do processo aquisitivo. Com efeito, estes critérios poderão ser impostos no momento da definição dos critérios de seleção (que avaliam a adequação de um operador económico para a execução de um contrato), das especificações técnicas (que constituem critérios técnicos mínimos e de conformidade), dos critérios de adjudicação (relativamente aos quais podem ser atribuídos pontos às propostas para valorizar um desempenho ambiental que supere o nível mínimo fixado nas especificações técnicas), bem como, aquando do estabelecimento das cláusulas de execução do contrato (utilizadas para especificar o modo como o contrato deve ser executado), de acordo com o que se venha a revelar mais adequado ao caso concreto.

#### OEsp. 2.2 Estimular o desenvolvimento de novos produtos, serviços e modelos de negócio circulares

Os processos de contratação pública devem criar condições favoráveis ao desenvolvimento de novos produtos e soluções circulares inovadoras e/ou criar novos mercados para esses

produtos. As compras públicas podem ter um papel decisivo no estímulo ao desenvolvimento de novos modelos de negócio, que favoreçam estratégias de economia circular, a economia local e cadeias curtas de abastecimento. Incluem-se, por exemplo, as aquisições públicas focadas na unidade de serviço ou no conceito de negócio, em vez da compra do produto, como a contratação de sistemas de produto-serviço, modelos de aluguer e *leasing*, uso partilhado, compra por uso e soluções de compra e retorno.

Este objetivo visa sobretudo o estímulo a produtos recentemente introduzidos no mercado, produtos inovadores e novos modelos de negócio que possam vir a ser desenvolvidos/incentivados em resultado do processo de aquisição. Os novos modelos de contratação, como as parcerias e as compras de inovação, podem desempenhar um papel fundamental neste contexto.

#### OEsp. 2.3 Promover a eficiência no uso de recursos e a retenção de valor dos materiais

As compras públicas ECO360 são um instrumento na transição para uma economia mais eficiente e circular, devendo traduzir-se num contributo quantificável para a redução no consumo e num aumento da eficiência de uso dos materiais, incluindo a eficiência hídrica, da administração pública e da economia portuguesa em geral.

A aplicação generalizada de metodologias da avaliação de ciclo de vida e de avaliação de custos de ciclo de vida serão ferramentas fundamentais para quantificar os objetivos de racionalidade económica e de eficiência de recursos, demonstrando-se também por esta via o contributo das compras públicas.

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 3 – Estimular a economia portuguesa para a neutralidade climática**

#### OEsp. 3.1 Promover a integração sistemática de critérios de eficiência energética na aquisição de produtos, serviços, edifícios e obras da administração pública

A integração sistemática de requisitos de eficiência energética nos contratos públicos de produtos, serviços, edifícios e obras pode contribuir para reduzir significativamente os consumos de energia da administração pública, em linha com os objetivos do ECO.AP 2030 e com os objetivos do RNC 2050. Este objetivo também assume uma importância particular no âmbito da iniciativa Europeia “*Renovation Wave*”, que visa aumentar a eficiência energética dos edifícios na Europa.

#### OEsp. 3.2 Aumentar a quota das energias renováveis e a mobilidade sustentável nas entidades

### da administração pública

As compras públicas ECO360 devem ser um veículo para promover a aquisição de serviços de eletricidade produzida a partir de fontes de energia renovável nas entidades da administração pública bem como contribuir para a adoção de sistemas de produção de energia baseados em fontes de energia renovável, em linha com ECO.AP 2030 e com os objetivos do PNEC 2030 e do RNC 2050.

Paralelamente, as compras públicas ECO360 também devem contribuir para a promoção da mobilidade sustentável nas entidades da administração pública, privilegiando a utilização de veículos elétricos, do transporte público e de meios de mobilidade suave (por ex. bicicletas).

### OEsp. 3.3 Promover a integração da contabilização de emissões de carbono ao longo do ciclo de vida nos processos de aquisição de produtos, serviços e empreitadas de obras, utilizando indicadores como a pegada de carbono

Este objetivo assume particular relevância em categorias de produtos e serviços em que o conteúdo em carbono incorporado pode ser muito elevado, como é o caso da construção, edifícios, alimentação e outros. Pretende-se que as entidades adjudicantes passem a integrar a informação relativa à pegada de carbono nos procedimentos pré-contratuais, privilegiando o fornecimento daqueles que contêm esta informação.

## **OBJETIVO ESTRATÉGICO 4 – Incentivar a eco-inovação na indústria e nos fornecedores**

### OEsp. 4.1 Associar objetivos de inovação às compras públicas ECO360

A contratação pública pode ser incubadora e promotora de soluções inovadoras no mercado. Estas novas soluções configuram novos produtos, serviços, novas formas de fornecimento ou novos modelos de negócio que são mais vantajosos do ponto de vista ambiental (eco-inovação) e que são simultaneamente mais competitivas. É por isso desejável associar objetivos de inovação à contratação pública, promovendo o desenvolvimento de soluções inovadoras mais sustentáveis, circulares ou de baixo carbono. O valor da contratação pública de soluções inovadoras em Portugal é muito reduzido, comparado com o de outros países europeus. Este objetivo visa aumentar a proporção de compras de inovação aliadas às compras públicas ECO360 na contratação pública.

### OEsp. 4.2 Incentivar o mercado de eco-inovação

Os procedimentos pré-contratuais devem ser desenhados de forma a estimular soluções eco-inovadoras e a concorrência entre os fornecedores. Existem técnicas específicas para fomentar a inovação nas compras públicas, nomeadamente o regime de direitos de propriedade intelectual, a adoção do critério da proposta economicamente mais vantajosa (PEMV), na modalidade multifator, e o grau de utilização de variantes e de práticas de consulta preliminar ao mercado. A adoção dos novos tipos de procedimentos previstos no CCP, como as parcerias para a inovação ou o diálogo concorrencial, pode desempenhar um papel relevante neste contexto. Este objetivo visa aumentar a utilização de duas destas práticas, a PEMV, na modalidade multifator, e a utilização da consulta preliminar ao mercado, por constituírem um ponto de partida para a aplicação das restantes.

#### OEsp. 4.3 Promover a criação de parcerias com partes interessadas ao longo da cadeia de valor do produto ou serviço

As entidades públicas devem ter um papel central na formação de parcerias estratégicas com diferentes atores para o desenvolvimento de soluções eco-inovadoras que satisfaçam as suas necessidades e que contribuam simultaneamente para outros objetivos ambientais, sociais ou de desenvolvimento.

#### **C) Metas**

Nas páginas seguintes apresentam-se as metas propostas para cada objetivo específico, aplicáveis ao universo das entidades abrangidas pelo âmbito de aplicação (entidades sob administração direta e indireta do Estado e setor empresarial do Estado).

Estas metas resultam de um processo de ponderação da experiência da implementação da ENCPE 2020, conjuntamente com a análise dos objetivos e metas fixados nos diversos documentos de política que enquadram a ECO360. Estabelece-se um conjunto de metas que se pretende suficientemente ambicioso e desafiante para alavancar a desejada transformação ecológica da administração pública portuguesa, sem perder de vista a exequibilidade da própria estratégia.

Note-se ainda que as diferentes metas não são independentes entre si, estando relacionadas, e esperando-se que os objetivos enunciados possam ser alcançados através da sua prossecução articulada.

A forma de aplicação destas metas aos diferentes setores/grupos de produtos e serviços e tipologias de entidades da administração pública, bem como a metodologia de avaliação do

seu cumprimento através do cálculo de indicadores de acompanhamento, serão detalhadas no plano de ação da ECO360, a elaborar.

Objetivo estratégico	Objetivos específicos	Metas		
		Descrição	2025	2030
<b>1. Intensificar a adesão às compras públicas ECO360 e potenciar o seu papel transformador da administração pública e dos mercados</b>	1.1 Universalizar as compras públicas ECO360	% das entidades da administração pública e do setor empresarial do Estado que adotam critérios ambientais.	50 %	95 %
		% dos contratos de aquisição de bens e serviços das entidades da administração pública e do setor empresarial do Estado que adotam critérios de ambientais.	50 %	75 %
		% do valor contratual dos contratos de aquisição de bens e serviços das entidades da administração pública e do setor empresarial do Estado que corresponde a contratos que adotam critérios ambientais.	50 %	75 %
		% dos contratos de aquisições de bens e serviços dos grupos prioritários da ENCPE 2020 que adotam critérios ambientais.	70 %	90 %
		% do valor contratual dos contratos de aquisição de bens e serviços incluídos nos grupos prioritários da ENCPE 2020 que corresponde a contratos que adotam critérios ambientais.	70 %	90 %
	1.2 Alargar o âmbito a	% dos contratos de aquisições de bens e serviços de outras categorias que não	30 %	50 %

	novos grupos de produtos e serviços	as dos grupos prioritários da ENCPE 2020 que adotam critérios ambientais.		
	1.3 Promover uma visão estratégica da contratação nas organizações públicas	% de entidades da administração pública que possuem uma estratégia ou um plano de integração critérios ambientais nas suas estratégias de compras.	-	100 %
		% de entidades da administração pública que adotam sistemas de acompanhamento do cumprimento das condições ambientais da execução dos contratos.		100 %

Objetivo estratégico	Objetivos específicos	Metas		
		Descrição	2025	2030
<b>2. Promover a eficiência de recursos, a bioeconomia sustentável e a transição para a economia circular</b>	2.1 Promover uma maior adoção de critérios de circularidade de aquisição e de produtos da bioeconomia sustentável nas aquisições públicas	% dos contratos de aquisição de bens e serviços que adotam critérios de circularidade.	25 %	50 %
		São aplicados critérios ambientais dos procedimentos de aquisições de bens e serviços em que é possível substituir a utilização de recursos fósseis por recursos de base biológica sustentáveis.	-	100 %
	2.2 Estimular o desenvolvimento de novos produtos, serviços e modelos de negócio circulares	Entidades da administração pública que efetuam pelo menos dois contratos aplicando modelos de negócio circulares e/ou favorecendo cadeias curtas de abastecimento.	-	100 %

	2.3 Promover a eficiência no uso de recursos e a retenção de valor dos materiais	<p>Redução do consumo de materiais associado às compras públicas, relativamente ao valor de 2020, com foco em grupos prioritários correspondentes aos materiais mais consumidos na administração pública.</p> <p>Nota: esta meta será implementada em articulação com o programa ECO.AP.</p>	-	20 %
		<p>Aumento da circularidade de materiais das compras públicas, medida através da fração da massa de materiais circulares (i.e. materiais renováveis + materiais não virgens) na massa total de materiais adquiridos.</p>	-	20 %
		<p>Redução do consumo de água associado às aquisições públicas de produtos e equipamentos terminais de água relativamente ao valor de 2020.</p>	-	20 %

Objetivo estratégico	Objetivos específicos	Metas		
		Descrição	2025	2030
<b>3. Estimular a economia portuguesa para a neutralidade e climática</b>	3.1 Promover a integração sistemática de critérios de eficiência energética na aquisição de produtos, serviços, edifícios	% de equipamentos comprados que terão de ser das duas classes mais elevadas de eficiência energética (aplicado a todos os produtos abrangidos pela rotulagem energética europeia).	-	100 %
		% de computadores, monitores e impressoras que deverão cumprir os critérios CPE da UE de desempenho	-	100 %

	e obras da administração pública	energético mínimo para estes equipamentos.		
		% de novos edifícios ou edifícios sujeitos a grande renovação que devem cumprir com as necessidades de energia primária, pelo menos inferiores em 20 % ao padrão NZEB (necessidades energéticas quase nulas). No caso de edifícios sujeitos a reabilitações de nível inferior devem cumprir com uma melhoria do desempenho energético.	-	100 %
	3.2 Aumentar a quota das energias renováveis e a mobilidade sustentável nas entidades da administração pública	Redução dos consumos de energia primária associados às compras públicas relativamente ao ano de 2020.		40 %
		% de integração de renováveis na administração pública.	50 %	90 %
		% do consumo de energia através de autoconsumo por soluções renováveis nas instalações de edifícios da administração pública.	5 %	20 %
		% de contratos de aquisição de veículos ou de serviços de mobilidade da administração pública a incluir critérios ecológicos.	-	100 %
	3.3 Promover a integração da contabilização de emissões de carbono ao longo do ciclo de vida	As entidades da administração pública integram nos processos de aquisição a informação relativa à pegada de carbono, associada aos bens, serviços e empreitadas de obras adquiridos.	-	100 %

	nos processos de aquisição de produtos, serviços e empreitadas de obras, utilizando indicadores como a pegada de carbono			
--	--	--	--	--

Objetivo estratégico	Objetivos específicos	Metas		
		Descrição	2025	2030
4. Incentivar a eco-inovação na indústria e nos fornecedores	4.1 Associar objetivos de inovação às compras públicas ECO360	% de compras de inovação no total de compras públicas.	8 %	12 %
	4.2 Incentivar o mercado de eco-inovação	% dos procedimentos pré-contratuais que utilizam a PEMV na modalidade multifator.	80 %	90 %
		% dos procedimentos pré-contratuais que utilizam consulta preliminar do mercado.	-	50 %
4.3 Promover a criação de parcerias com partes interessadas ao longo da cadeia de valor do produto ou serviço	Número de procedimentos de contratação que implicaram a criação de parcerias para a criação novas soluções, produtos ou serviços.	-	10	

## **D) Vetores de atuação**

A implementação da ECO360 é enquadrada nos seguintes cinco vetores de atuação principais:

1. Operacionalização da ECO360, que compreende os mecanismos e procedimentos adotados para concretizar os objetivos da nova ECO360;
2. Governança, que especifica o quadro de governação de suporte da aplicação da estratégia;
3. Incentivos, que abrange um conjunto de estímulos e esquemas de incentivo para impulsionar a adesão das entidades públicas e dos agentes do mercado;
4. Conhecimento e capacitação, onde se incluem as ações de disseminação de informação e a capacitação de compradores e fornecedores;
5. Monitorização e avaliação, que compreende todas as atividades para garantir uma eficaz medição e comunicação do contributo das compras públicas ECO360.

De seguida, apresentam-se as principais orientações para desenvolvimento destes vetores de atuação. As ações concretas a implementar em cada um destes vetores serão detalhadas no plano de ação ECO360.

### **D1. Operacionalização da ECO360**

Um aspeto importante que importa definir é a operacionalização da estratégia, isto é, os mecanismos para concretizar os objetivos da ECO360. O estudo de *benchmarking* de estratégias de CPE efetuado, bem como o processo de consulta das partes interessadas permitiram identificar um conjunto de mecanismos que se consideram fundamentais para assegurar o sucesso da ECO360:

#### D1.1 Forma legal

Por forma a atingir a máxima eficácia da estratégia, deverão ser utilizadas as formas legais adequadas para, designadamente, vincular o máximo de entidades públicas à sua implementação, bem como outros aspetos particulares de implementação, nomeadamente ao nível da adoção do plano de ação.

#### D1.2 Reforço do papel do SNCP na contratação ECO360

O SNCP constitui uma plataforma determinante para a dinamização de contratação pública

ECO360 em Portugal nas múltiplas vertentes, quer seja através do reforço do incentivo à utilização dos AQ que incluem critérios ambientais, quer da promoção da contratação através de procedimentos agregados (contratação através da tramitação de procedimentos de valor muito elevado), bem como da realização de ações de capacitação e *workshops* em que a contratação pública ECO360 é tema central, tendo a ESPAP um papel determinante neste sentido.

### D1.3 Formalização de compromissos

A definição de metas deve ser concretizada através da definição de compromissos com as entidades compradoras. Estes compromissos podem ser estruturados de diferentes formas: por setor, por território, etc. Um exemplo recente é o Acordo *Green Deal*, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro para as compras circulares, em que cada entidade compradora se comprometeu a executar um determinado conjunto de procedimentos de contratação com critérios circulares.

### D1.4 Critérios essenciais e complementares

Na sequência do trabalho efetuado durante a anterior ENCPPE 2020, e com vista à generalização da utilização de critérios ambientais pelas autoridades públicas, devem ser elaborados manuais setoriais. Para permitir uma flexibilização e a adequação a diferentes níveis de ambição e à evolução do mercado, os manuais deverão ser documentos vivos, a ajustar em função da evolução dos mercados e da sociedade e fruto de processos interativos. Devem incluir critérios essenciais mais básicos e critérios complementares que apontem para outras opções mais avançadas a explorar pelas entidades com motivação para tal.

### D1.5 Grupos de produtos/setores prioritários

Para que o processo de operacionalização da ECO360 seja faseado e alicerçado, foi realizada a ligação com os objetivos das políticas horizontais e setoriais, o que levou ao estabelecimento de um conjunto de produtos/setores prioritários. Exemplos desta ligação são o PRR, que explicita a necessidade de utilização de biomateriais em setores como o calçado e o têxtil e ainda o Programa ECO.AP, que explicita metas de eficiência energética, hídrica e de materiais para edifícios, equipamentos, frotas e infraestruturas das entidades da administração pública. Sem prejuízo de iniciativas de carácter exclusivamente nacional, a elaboração de novos manuais de apoio à contratação pública continua a seguir as orientações e a listagem de produtos e serviços prioritários emanadas pela Comissão Europeia. A par desse processo, e considerando as atualizações das políticas europeias à data de elaboração da presente estratégia, serão adotados critérios ambientais obrigatórios em legislação setorial

da UE e nacional, estabelecendo requisitos para grupos de produtos específicos (ex, construção, têxteis e calçado), designadamente no que diz respeito à incorporação de materiais de base biológica.

#### D1.6 Instrumentos de avaliação

Para uma avaliação das diferentes soluções a adquirir é por vezes necessário recorrer a metodologias adicionais que permitem uma avaliação mais integrada dos eventuais benefícios. Entre elas, estão as ferramentas de avaliação de ciclo de vida (ACV), CCV ou pegada de carbono e pegada hídrica. A ferramenta ACV pode ajudar a identificar e comparar os impactes ambientais de diferentes propostas. A ferramenta CCV permite comparar os custos não só de investimento inicial, mas também os custos de operação, manutenção e fim de vida. Já a pegada de carbono permite comparar o desempenho de diferentes propostas relativamente a objetivos de descarbonização.

#### D1.7 Simplificação/clarificação de procedimentos

No processo de consulta às partes interessadas, foi sublinhada a necessidade de simplificar ou clarificar os procedimentos de contratação. Uma forma de atingir este objetivo é a partilha de casos práticos e a realização de projetos piloto que possam ilustrar, de forma concreta e simplificada, como é que as entidades podem implementar na prática as compras públicas ECO360.

### **D2. Governação**

A existência de um quadro de governação robusto e funcional que assegure uma eficaz aplicação de estratégia é um elemento central para a implementação da ECO360. Da experiência da ENCPE 2020, concluiu-se que seria fundamental reforçar a estrutura anteriormente definida, clarificando competências e fortalecendo a capacidade de intervenção e de apoio técnico. Assim, a ECO360 contempla uma estrutura de governação compreendendo os seguintes elementos:

#### D2.1 Grupo de Coordenação ECO360

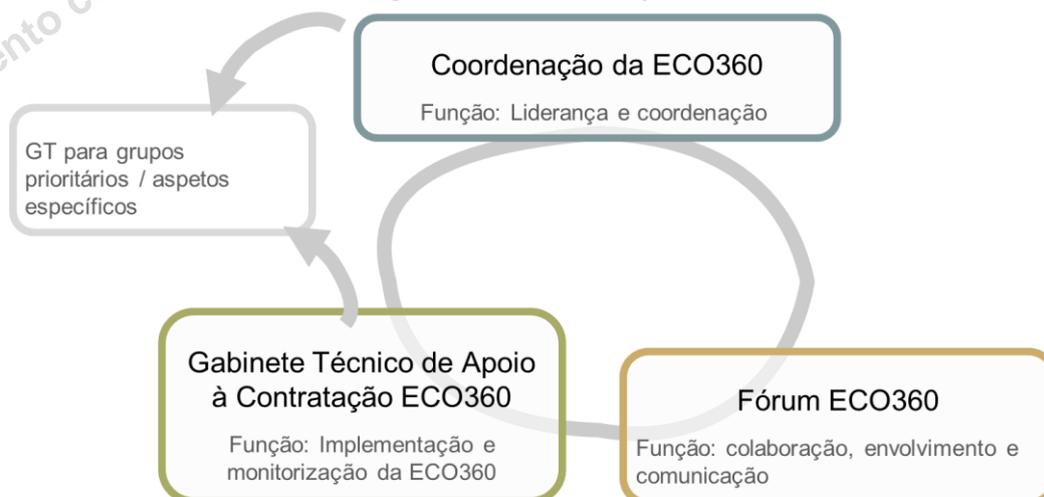
**O grupo de coordenação, integrado na Comissão Interministerial de Compras, a funcionar junto ESPAP, terá uma composição e atribuições semelhantes às do anterior GAM, incluindo as entidades com atribuições em matéria de contratação pública (a própria ESPAP, a SPMS e o IMPIC), mas com uma capacidade de liderança reforçada, através da integração das unidades ministeriais de compras, sendo co-coordenado pela ESPAP e**

pela APA. Compete-lhe:

- a) Supervisionar, dinamizar e acompanhar a execução da ECO360;
- b) Promover a constituição do fórum ECO360;
- c) Definir o planeamento dos trabalhos a desenvolver e respetivas prioridades;
- d) Monitorizar a implementação da ECO360 e promover os ajustamentos necessários para garantir a prossecução dos objetivos e o cumprimento das metas;
- e) Disponibilizar informação relativa à implementação da ECO360 sob a forma de relatórios de monitorização, com caráter bienal.

O **grupo de coordenação** ECO360 pode promover a constituição de **grupos de trabalho** temáticos para desenvolvimento de aspetos específicos, com o apoio técnico do **gabinete técnico de apoio à contratação** ECO360, tais como a abordagem a setores/grupos de produtos prioritários, que se extinguem quando cumprida a função para a qual foram designados.

Figura 5 – Modelo de Governação da ECO360



## D2.2 Gabinete técnico de apoio à contratação ECO360

Constitui-se como uma unidade organizativa técnica **integrada na** direção de serviços partilhados de compras públicas, a funcionar junto da ESPAP, com competências em matéria de compras públicas, dotada de equipa técnica qualificada, com a função de assegurar a implementação e monitorização da ECO360, incluindo nomeadamente as seguintes funções:

- a) Produção de manuais, guias de aplicação e notas interpretativas para apoiar a aplicação dos critérios ambientais;
- b) Promoção da dinamização do fórum ECO360;
- c) Apoio técnico: funcionamento como *helpdesk* de apoio a compradores e entidades atuando no mercado;
- d) Recolha de informação para monitorização da implementação da ECO360;
- e) Dinamização de uma plataforma de encontro de compradores e fornecedores (*match-making*);
- f) Promoção de atividades de capacitação e formação das entidades adjudicantes.

## D.2.3 Fórum ECO360

Tem como objetivo promover a colaboração, envolvimento e comunicação das entidades, com representantes de diversos setores, como organizações industriais e comerciais, representantes da sociedade civil, da academia, etc., com as seguintes atribuições:

- a) Promoção e dinamização de redes de colaboração envolvendo entidades públicas da administração central, empresas e fornecedores, organizações relevantes da sociedade civil, etc.;
- b) Promoção de iniciativas de cocriação e experimentação de soluções inovadoras, envolvendo os intervenientes na cadeia de valor;
- c) Partilha de informação relativa à contratação ecológica;
- d) Comunicação/disseminação da ECO360, incluindo organização de eventos para o efeito.

## **D3. Incentivos**

Por forma a garantir o sucesso da ECO360, importa definir um conjunto articulado de incentivos e estímulos que promovam a adesão de entidades públicas e de agentes do

mercado. As ações a desenvolver neste âmbito incluem:

- a) Definição de linhas de apoio e incentivos financeiros dedicados em diversos instrumentos de financiamento (e.g. PRR; **outros fundos europeus**; fundo ambiental), para apoiar a procura e oferta de produtos e serviços ecológicos e promover o crescimento destes mercados em áreas chave para as compras públicas. Inclui o apoio a projetos piloto/de demonstração com potencial de replicabilidade e de estímulo à eco-inovação (novos produtos, serviços, novas formas de fornecimento, novos modelos de negócio), bem como o apoio à organização de eventos de dinamização do mercado, promovendo a interação entre compradores e vendedores, incentivando a troca de informação e a concorrência (e.g. feira de produtos e serviços ecológicos para compras públicas);
- b) Flexibilização das regras de contratação pública e de execução orçamental para permitir dar maior relevância aos critérios ecológicos/ambientais nas decisões de aquisição de bens e serviços por entidades públicas. Eliminação de barreiras identificadas (e.g. avaliação baseada na PEMV), admissão de propostas variantes. Exploração do potencial do conceito de *«innovation deals»* introduzido pela Comissão Europeia na Comunicação *«Closing the loop – EU action plan for the circular economy»*, que se traduz numa abordagem piloto para auxiliar os inovadores que se deparam com obstáculos de natureza regulatória, estabelecendo acordos voluntários com grupos de interesse e autoridades públicas. Estes acordos são voluntários e sem financiamento envolvido, comprometendo-se os participantes a recolher e partilhar conhecimento, informar os grupos de interesse relevantes e colaborar para estabelecer os factos associados a uma alegada barreira à inovação.
- c) Articulação das compras públicas ecológicas com esquemas de rotulagem ecológica e de certificação ambiental, bem como acordos voluntários, no apoio à operacionalização das CPE, requerendo o cumprimento de objetivos de sustentabilidade, nomeadamente alinhados com os objetivos de diversas políticas públicas relacionadas (e.g. plano de ação para a economia circular). Estes instrumentos podem apoiar a definição de critérios de elegibilidade/condicionalidade para a classificação como compra pública ECO360, bem como a criação de bonificações associadas a produtos ou serviços que incorporem princípios de circularidade.

Estes esquemas de incentivo articulam-se com os restantes vetores de atuação da ECO360, em particular com a atuação nos domínios da governação e da formação e capacitação de

agentes.

#### **D4. Conhecimento e capacitação**

A disseminação de informação e a capacitação de agentes em toda a cadeia representa um dos vetores essenciais para a implementação da ECO360 e para a adoção generalizada das compras **públicas** ecológicas em Portugal.

As diferentes fases do processo de desenvolvimento da nova estratégia das compras públicas ECO360 permitem perceber que a disseminação e a capacitação serão fortes impulsionadores da integração de critérios ecológicos nos procedimentos de contratação pública. Desta forma, a nova estratégia pressupõe que este vetor seja materializado num conjunto de diferentes linhas de ação a abranger a disseminação de informação e a capacitação de compradores e fornecedores.

**Esta visão está em linha com a crescente preocupação com a ideia de profissionalização do «comprador público», com a perspetiva de dotar as entidades públicas que adquirem bens e serviços dos melhores meios humanos, técnicos e tecnológicos possíveis. A gestão das compras públicas, em particular das CPE, não deve ser apenas uma gestão operacional de procedimentos pré-contratuais, mas sim uma gestão estratégica, focada na busca de sinergias, de ganhos de eficiência, no fundo, na melhor administração dos recursos públicos.**

A aposta nos recursos humanos e na sua formação, a definição clara da base de conhecimentos e competências de que os profissionais da contratação pública devem estar munidos (designadamente ao nível da compreensão e domínio da globalidade das ferramentas ao dispor) são elementos chave para que o comprador público seja, cada vez mais, um gestor estratégico de compras públicas, munido de mais saberes e com competências de gestão de projetos, competências tecnológicas e, por fim, competências jurídicas. Neste contexto, é relevante que, no domínio das compras públicas ecológicas e circulares, a **prioridade seja** direcionada para a realização de ações de **formação, dirigidas** aos quadros dirigentes e intermédios **das** entidades públicas, incidindo em particular os responsáveis pelos departamentos de compras e fornecedores.

A disseminação deverá consubstanciar-se num plano de **ação que deverá**, entre outras, incluir:

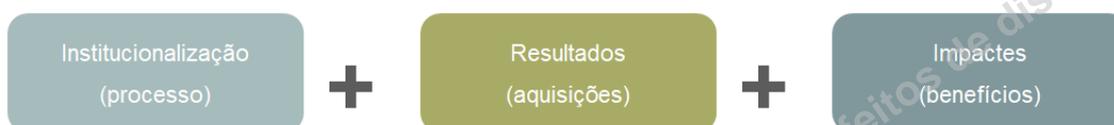
- a)** Disseminação de conhecimento e resultados sobre compras públicas ECO360, **com**

**foco na profissionalização e qualificação do comprador público, através de diversas atividades de formação, divulgação e informação;**

- b)* Divulgação de casos de sucesso e boas práticas nacionais e internacionais;
- c)* Divulgação direcionada a fornecedores.

## **D5. Monitorização e avaliação**

A capacidade de medir e comunicar o contributo das compras públicas ECO360 para a sustentabilidade e resiliência da economia é um elemento crítico para suportar a adesão às compras públicas ECO360 e para potenciar o efeito de demonstração desejado.



**Figura 6** – Modelo de avaliação do impacto da ECO360

Para o efeito, a monitorização desta estratégia deve incluir todos os elementos necessários à medição dos efeitos da sua implementação, tanto ao nível da administração pública como dos mercados e da sociedade em geral, aferindo o grau da execução dos objetivos e metas, apontando soluções para os desvios encontrados e avaliando as ações que necessitam de ajustes, melhorias ou eventual substituição por outras mais eficazes.

Os seguintes elementos devem ser considerados no âmbito de um quadro de monitorização da ECO360:

- a)* A definição de um quadro de indicadores que permita monitorizar o grau de execução da estratégia, medir o progresso em relação às metas propostas e avaliar os resultados da ECO360, como elemento chave. Este quadro de indicadores base deve ser de aplicação generalizada a todas as entidades do setor público, sem prejuízo de cada entidade poder desenvolver sistemas de indicadores mais detalhados, consoante as necessidades e especificidades das suas estratégias de compras públicas ecológicas;
- b)* O portal Base, da responsabilidade do IMPIC, já recolhe e disponibiliza um conjunto de informação acerca da CPE em Portugal, mas importa reforçar as suas capacidades, permitindo nomeadamente o carregamento de informação mais detalhada acerca da integração de critérios ecológicos nos processos de contratação pública por parte das entidades, o acompanhamento da execução ambiental dos contratos, bem como o

acesso em tempo real e facilitado a informação sobre os resultados alcançados;

- c) A monitorização da ECO360 deverá ainda suportar-se noutras formas de recolha de informação acerca da execução que permitam complementar a informação disponibilizada no portal BASE, por exemplo através da realização de inquéritos periódicos às entidades ou da realização de casos piloto/avaliações mais aprofundadas de determinados aspetos/setores;
- d) Avaliação de impacte: deve ser promovida uma avaliação periódica dos resultados alcançados com a ENCPE 2030 e assegurada a sua ampla disseminação por forma a inspirar entidades privadas e da economia social, bem como cidadãos. Esta avaliação deve permitir medir o progresso na institucionalização da ECO360 (i.e. caracterização do esforço realizado), os resultados alcançados (e.g. número e montante de aquisições com critérios ecológicos) e os impactes da ECO360 (e.g. contributo para redução de emissões de GEE ou de consumo de materiais, poupanças de custos);
- e) *Baseline*: a recolha de informação acerca dos indicadores de monitorização da ECO360 deve iniciar-se com a implementação do plano de ação, por forma a constituir um referencial para avaliar os seus impactes.

A monitorização deverá ser assegurada pela coordenação da estratégia, com o apoio do gabinete técnico de apoio à contratação ECO360 e dos contributos do fórum ECO360, e a sua divulgação assegurada pela elaboração de relatórios, com carácter bienal, permitindo a tomada de decisões atempada e eficaz no sentido da melhoria contínua da execução desta política pública.

O relatório final de monitorização, que inclui o balanço final da implementação da ECO360, incluirá as propostas da sua revisão, face às conclusões identificadas e do estado de arte desta política nacional e da UE, bem como das suas implicações.

## **6. Plano de ação das compras públicas ECO360**

Nos períodos anteriores, o esforço de implementação da CPE incidiu sobretudo no lançamento das bases de conhecimento, ferramentas e capacidade das instituições para se efetivar a introdução de critérios ecológicos nas aquisições públicas de produtos, serviços e empreitadas de obras públicas, materializado pela constituição do GAM, pela elaboração dos manuais de apoio à CPE para as categorias de produtos e serviços prioritários e pela

operacionalização do SNCP enquanto veículo privilegiado de aplicação da CPE, nomeadamente através da introdução de critérios ecológicos nos concursos públicos para a celebração de AQ.

A ECO360 pretende colocar a contratação pública ECO360 em Portugal no centro da decisão do consumo e da produção sustentável. Com este instrumento, pretende-se levar as compras públicas para um novo patamar de ambição e eficácia que lhes permita contribuir, de modo significativo, para o cumprimento dos objetivos das políticas de ambiente e para a projeção de uma administração pública que se configure como um exemplo de atuação no domínio da sustentabilidade, capaz de influenciar, de modo positivo, os comportamentos de empresas e de cidadãos.

Para a concretização desses objetivos é fundamental promover uma maior adesão à contratação ECO360 nas aquisições de produtos, serviços e empreitadas de obras da administração pública e induzir a adoção, pelas entidades da administração pública portuguesa de uma estratégia para a CPE. Estes objetivos requerem o desenvolvimento de um conjunto de medidas e intervenções estruturadas segundo os cinco vetores de atuação acima referidos. Importa, ainda no âmbito do plano de ação, equacionar a necessidade de legislação específica para garantir a obrigatoriedade de utilização de critérios ambientais no âmbito da contratação pública, para determinados bens e serviços em que haja maturidade de soluções.

Neste sentido, a ECO360 pressupõe a elaboração de um plano de ação ECO360, complementar a esta estratégia, com vista à sua implementação, detalhando as medidas a adotar em cada um dos vetores de atuação, em particular para cada objetivo específico, com vista à concretização das metas, especificando a sua forma de implementação, calendarização, entidades responsáveis e identificando os meios necessários.

## **7. Glossário**

### **7.1 Conceitos e definições**

#### Economia circular

Conceito estratégico que assenta na redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia. Substituindo o conceito de fim-de-vida da economia linear, por novos fluxos circulares de reutilização, restauração e renovação, num processo integrado, a economia circular é vista como um elemento chave para promover a dissociação entre o

crescimento económico e o aumento no consumo de recursos, relação até aqui vista como inexorável.

A economia circular ultrapassa o âmbito e foco estrito das ações de gestão de resíduos e de reciclagem, visando uma ação mais ampla, desde o redesenho de processos, produtos e novos modelos de negócio até à otimização da utilização de recursos (“circulando”, o mais eficientemente possível, produtos, componentes e materiais nos ciclos técnicos e/ou biológicos). Visa, assim, o desenvolvimento de novos produtos e serviços economicamente viáveis e ecologicamente eficientes, radicados em ciclos idealmente perpétuos de reconversão a montante e a jusante. Materializa-se na minimização da extração de recursos, maximização da reutilização, aumento da eficiência e desenvolvimento de novos modelos de negócios.

### Bioeconomia sustentável

Segmento da economia que procura transformar recursos biológicos renováveis em recursos de valor acrescentado para posterior uso na economia e aproveitamento pelo setor terciário através da criação de novas cadeias de valor<sup>3</sup>.

A bioeconomia tem como principal objetivo substituir a utilização de recursos fósseis por recursos de base biológica. Este objetivo deve focar-se na produção de alimentos para consumo humano e animal, em produtos de base biológica com novas funcionalidades ou que substituam outros de origem fóssil ou ainda na produção de bioenergia, transformando e inovando processos organizacionais e produtivos, de modo a diminuir a dependência dos recursos fósseis e, simultaneamente, aumentar a competitividade e melhorar a qualidade de vida da sociedade.

A bioeconomia sustentável deve guiar-se pelos princípios aspiracionais e critérios de sustentabilidade adotados pela Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) (Bracco et al. 2019; FAO 2021), que incluem aspetos como a segurança alimentar, a conservação de recursos naturais e da biodiversidade, a eficiência na utilização de recursos e a redução da intensidade carbónica, o envolvimento de consumidores, a criação de emprego e a inovação na indústria.

### Eco-inovação

Para a Comissão Europeia, o conceito de eco-inovação refere-se a qualquer forma de inovação que permite ou visa progressos significativos demonstráveis na consecução do

---

<sup>3</sup> Tal como definido no Plano de Ação para a Bioeconomia Sustentável — Horizonte 2025, adotado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2021, de 28 de dezembro.

objetivo de desenvolvimento sustentável, através da redução dos impactes no ambiente, do aumento da resiliência às pressões ambientais ou de uma utilização mais eficiente e responsável dos recursos naturais (Comissão Europeia, 2011).

### Custo de ciclo de vida

As decisões de contratação pública devem considerar não só o custo de aquisição de um bem, serviço ou obra, mas devem também adotar uma perspetiva de CCV. O cálculo do CCV implica considerar todos os custos incorridos durante o período de vida de um bem, obra ou serviço, incluindo:

- a) Preço de compra e todos os custos associados (entrega, instalação, seguro, etc.);
- b) Custos de funcionamento, incluindo consumo de energia, combustível e água, sobressalentes e manutenção;
- c) Custos de operação e manutenção, incluindo, por exemplo, consumos de energia, combustível, água e outros consumíveis e peças sobressalentes;
- d) Custos de fim de vida (como desmantelamento ou eliminação) ou valor residual (isto é, receitas provenientes da venda do produto).

O CCV pode igualmente incluir os custos das externalidades (como as emissões de GEE) em condições específicas. As diretivas de contratação pública exigem que, quando o CCV for utilizado, o método de cálculo e os dados a fornecer pelos proponentes sejam estabelecidos nos documentos de aquisição. Aplicam-se igualmente regras específicas relativas aos métodos de atribuição de custos às externalidades ambientais, que visam assegurar que estes métodos sejam justos e transparentes.

### Compras públicas circulares

Abordagem que reconhece o papel que as autoridades públicas podem desempenhar no apoio à transição para uma economia circular. Este conceito é definido como o processo através do qual «*as entidades públicas adquirem obras, produtos ou serviços que contribuem para fechar os ciclos de energia e materiais nas cadeias de abastecimento, minimizando, ou, preferencialmente, evitando, impactes ambientais negativos e a produção de resíduos ao longo de todo o seu ciclo de vida*» (Comissão Europeia, 2008).

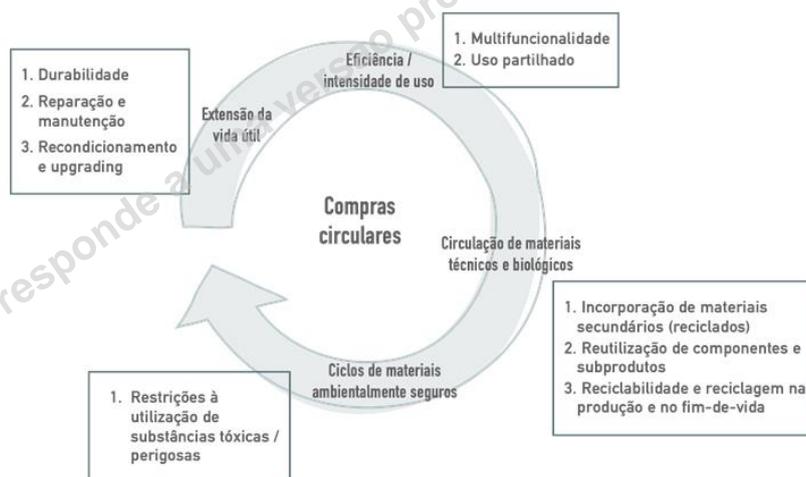
Os critérios de circularidade a introduzir nas aquisições públicas incluem critérios de (1) extensão do tempo de vida útil dos produtos e serviços, que compreendem requisitos relativos à durabilidade, reparação, manutenção e *upgradability*; (2) à promoção da

eficiência/intensidade de uso dos produtos, que incluem a multifuncionalidade e a promoção do uso partilhado de produtos e serviços; (3) a circulação de materiais, onde se incluem requisitos para incorporação de materiais secundários (materiais reciclados), reutilização de componentes e sub-produtos, reciclabilidade e reciclagem na produção e no fim-de-vida; e (4) ciclos de materiais não-tóxicos, que incluem a introdução de restrições à utilização de substâncias ambientalmente tóxicas ou perigosas (ver Figura 7).



**Figura 7** – Estádios na implementação de compras circulares

A implementação de estratégias de compras públicas circulares deve evoluir ao longo de quatro estágios principais, de crescente ambição e impacte ambiental e económico, conforme se ilustra na Figura 8.



**Figura 8** – Critérios de circularidade (adaptado de Alhola et al, 2017; Ahlola et al., 2019)

### Compras públicas de baixo carbono

As compras públicas de baixo carbono (*Low Carbon Procurement*) são uma abordagem que se foca no contributo da contratação para alcançar os objetivos das políticas climáticas, podendo ser definidas como o processo segundo o qual as organizações procuram adquirir produtos, serviços, obras e utilidades com uma pegada de carbono reduzida ao longo do seu

ciclo de vida e/ou conduzindo à redução da pegada de carbono da organização, considerando as emissões diretas e indiretas (Correia et al., 2013).

A contabilização das emissões de GEE de uma organização pode ser efetuada considerando três âmbitos (*scope*):

- a) Âmbito 1 (emissões diretas): emissões provenientes de fontes que pertencem ou são controladas pela organização (por exemplo, a partir de caldeiras, fornos, turbinas ou veículos da organização, ou por ela controlados);
- b) Âmbito 2 (emissões indiretas de energia): emissões da geração de eletricidade, calor, vapor ou arrefecimento que são usados pela organização, mas adquiridos a uma terceira parte;
- c) Âmbito 3 (outras emissões indiretas): outras emissões indiretas a montante ou a jusante que são uma consequência das ações da organização, mas são originadas por fontes que não pertencem ou não são controladas pela empresa.

As compras públicas podem ter um papel muito importante na gestão das emissões dos âmbitos 1 e 2 de uma entidade, por exemplo através da aquisição de produtos e serviços com maior eficiência energética ou privilegiando a aquisição de energia a partir de fontes renováveis.

As emissões de âmbito 3 são as mais difíceis de quantificar e controlar, uma vez que dependem de informação fornecida por terceiros. No entanto, do ponto de vista das compras públicas, as emissões do âmbito 3 são altamente relevantes, uma vez que são causadas na cadeia de fornecimento, podendo constituir uma componente importante da pegada de carbono de uma organização do setor público. A contratação pública pode contribuir para reduzir estas emissões de GEE através da compra de produtos ou serviços com uma menor pegada de carbono no seu ciclo de vida, quando comparados com outras alternativas.

#### Contratação pública socialmente responsável

A CPSR visa alcançar resultados sociais positivos em matéria de adjudicações públicas. Esta abordagem pode promover oportunidades de emprego, a melhoria de competências e a requalificação da mão-de-obra, o trabalho digno, a inclusão social, a igualdade de género e a não discriminação, a acessibilidade, o comércio ético, bem como procurar alcançar uma maior conformidade com as normas sociais.

O impacto da CPSR em certas categorias de produtos, obras e serviços pode ser particularmente significativo, uma vez que os adquirentes públicos controlam uma grande

parte do mercado em setores como a engenharia civil, a saúde e os transportes.

### Contratação pública sustentável

As tendências mais recentes apontam para a adoção de uma abordagem mais abrangente da contratação pública, onde se considera a integração de critérios ecológicos e circulares com aspetos sociais e económicos, numa perspetiva de compras para a sustentabilidade.

A CPS é o «*processo de tomada de decisões de compra que atendam às necessidades de produtos e serviços de uma organização de forma a beneficiar não só a organização, mas também a sociedade como um todo, ao mesmo tempo que minimiza o seu impacto no ambiente. Isto é conseguido garantindo que as condições de trabalho dos trabalhadores dos seus fornecedores sejam decentes, os produtos ou serviços adquiridos sejam sustentáveis, sempre que possível, e que sejam abordadas questões socioeconómicas, como a desigualdade e a pobreza*» (ISO, 20400).

A Comissão Europeia define a CPS como um processo através do qual as entidades públicas procuram alcançar o equilíbrio adequado entre os três pilares do desenvolvimento sustentável – económico, social e ambiental – na aquisição de produtos, serviços ou obras em todas as fases do projeto.

### Compras públicas de inovação

As compras públicas de inovação (CPI) referem-se à compra do desenvolvimento de novas soluções (produtos, serviços ou processos que ainda não existem) ou de soluções inovadoras (com características substancialmente novas) que estão a entrar no mercado (Comissão Europeia, 2021). Neste caso, a contratação de inovação tem como objetivo abrir possibilidades de inovação ao nível dos produtos, serviços, processos organizacionais (a forma como o processo de contratação é organizado) e inovação social (a forma como o produto/serviço é desenhado e fornecido).



## Figura 9 – Compras públicas de inovação

O novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência tem como objetivo impulsionar o investimento público após a crise da COVID19, tornando a contratação de inovação (ou eco-inovação) crítica para enfrentar os desafios da recuperação, da transição ecológica e digital e da criação de uma economia mais resiliente na UE.

Grande parte deste investimento será canalizado através da contratação pública e o objetivo é responder às necessidades, trazendo o maior valor acrescentado em termos de serviços públicos de maior qualidade, rentabilidade, com menor impacte ambiental, contribuindo para o bem-estar social e criando oportunidades para o mercado de fornecedores, por exemplo apoiando *start-ups* e pequenas e médias empresas inovadoras a entrar no mercado com produtos e serviços inovadores e a crescer (Comissão Europeia, 2021).

Neste contexto, a Comissão Europeia estabeleceu metas ambiciosas para que as CPI constituam 20 % dos contratos públicos (3 % para contratos de I&D e 17 % para contratos públicos de soluções inovadoras). Na prática, a despesa em CPI dos países é heterogénea e muito inferior a estes objetivos (Comissão Europeia, 2021). Em Portugal a proporção de CPI nas compras públicas situa-se entre os 2-4 %, pelo que existe um enorme potencial. É, por isso, necessário promover uma mudança estrutural na abordagem às CPI aumentando significativamente estes valores. Esta evolução não será possível sem mudanças profundas, em contraste com alterações pontuais e incrementais, ao nível da procura e oferta de inovação. O Centro de Competências em Compras Públicas de Inovação Português poderá ter um papel relevante neste sentido.

### 7.2 Referências

Alhola, K., Ryding, S. O., Salmenperä, H., & Busch, N. J. (2017). Circular Public Procurement in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers 2017

Alhola, K., Ryding, S. O., Salmenperä, H., & Busch, N. J. (2019). Exploiting the potential of public procurement: Opportunities for circular economy. *Journal of Industrial Ecology*, 23(1), 96-109.

ANI, ISCTE e LNEG (2021). Mercado da contratação pública de inovação em Portugal. <https://www.ani.pt/media/6612/mercado-cpi-relato-rio-final.pdf>

APA, SPMS, ESPAP e IMPIC (2020). Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 – ENCPPE 2020, Relatório Final de Monitorização.

Bracco, S., Tani, A., Çalicioğlu, Ö., Gomez San Juan, M. & Bogdanski, A. (2019). Indicators to monitor and evaluate the sustainability of bioeconomy. Overview and a proposed way forward. Rome, FAO.

Comissão Europeia (2021). The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy Smart 2016/0040. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology.

Comissão Europeia (2019). Benchmarking of national innovation procurement policy frameworks across Europe. SMART 2016/0040.

Comissão Europeia (2017a). COM(2017) 572 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa.

Comissão Europeia (2017b). Public Procurement for a Circular Economy. Good practice and guidance. European Commission. Available at:

[https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp\\_european\\_commission\\_brochure\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_en.pdf)

Comissão Europeia (2016). Comprar ecológico! Manual de Contratos Públicos Ecológicos 3ª Edição adaptada e com exemplos nacionais.

Comissão Europeia (2011). COM(2011) 899 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Inovação para um futuro sustentável – Plano de Ação sobre eco-inovação (EcoAP).

Comissão Europeia (2008a). COM(2008) 397 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o Plano de Ação para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável.

Comissão Europeia (2008b). COM(2008) 400 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Contratos públicos para um ambiente melhor.

Comissão Europeia, National GPP Action Plans (policies and guidelines), GPP Toolkit da EU.

Correia, F., Howard, M., Hawkins, B., Pye, A., & Lamming, R. (2013). Low carbon procurement: An emerging agenda. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(1), 58-64.

FAO (2021). Aspirational principles and criteria for a sustainable bioeconomy. Rome.

Green Deal on Circular Procurement 2017-2019, Flanders.

ISO (2017). ISO 20400:2017. Sustainable procurement — Guidance.

Kahlenborn, W.; C. Moser; J. Frijdal, M. Essig (2011). Strategic Use of Public Procurement in Europe – Final Report to the European Commission. MARKT/2010/02/C. Berlin: adelphi.

Ministério do Ambiente, Liderar a Transição: Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal 2017-2020

Nordic Council of Ministers (2017). Circular Economy and the Nordic Swan Ecolabel An Analysis of Circularity in the Product-Group-Specific Environmental Criteria. Suikkanen, Johanna and Nissinen, Ari. TemaNord 2017:553 ISSN 0908-6692

Nordic Council of Ministers (2021). Sustainable Public Procurement and the Sustainable Development Goals. Nord 2021:010.

OCDE (2015). Going Green. Best Practices for Sustainable Procurement. OECD, Paris.

OCDE (2013). “Mapping out good practices for green public procurement”, GOV/PGC/ETH(2013)3, OECD, Paris

OCDE (2008). OECD Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement, C(2008)105, OECD, Paris

OCDE (2002)3. OECD Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement, C(2002)3, OECD, Paris.

Tribunal de Contas (2020). Auditoria às Compras Públicas Ecológicas. Relatório nº 7/2020. 2ª Secção.

União Europeia (2017). Public Procurement for a Circular Economy. Good Practice and Guidance.

UNEP (2017). Global Review of Sustainable Public Procurement 2017. United Nations Environment Programme. ISBN No: 978-92-807-3658-8.

Este documento corresponde a uma versao preliminar para efeitos de discussao publica