CIRCULAR+

COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DA REGIÃO DE COIMBRA

COMPRAS PÚBLICAS CIRCULARES

MANUAL

Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra na Economia Circular

FICHA TÉCNICA

Este manual foi produzido pela Rules and Knowledge - - Consultoria Lda. e impresso em papel reciclado.

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

CIM|RC
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL
REGIÃO DE COIMBRA

Rua do Brasil, N.º 131 3030-175 Coimbra
Tel: +351 239 795 200
geral@cim-regiaodecoimbra.pt

www.cim-regiaodecoimbra.pt

CIM|RC/cimregiaodecoimbra/
CIM|RC/CIMRCoimbra/

CONTEÚDO

INTRODUÇÃO 04

I PARTE 07

Uma nova forma de pensar a vida 08

Definição e conceitos 11

O que é a economia circular? 11

Porquê uma economia circular? 16

Onde estamos?
Para onde caminhamos? 17

II PARTE 21

Consulta preliminar ao mercado 23

Critérios de adjudicação 24

Critérios ambientais
no caderno de encargos 26

Etapas do processo de construção
da contratação pública circular 28

Estratégias de transição da economia
linear para a economia circular na
contratação pública 31

Bibliografia 44

INTRODUÇÃO

Ao longo do último quarto do século XX, imagens de desflorestações tropicais, degelo das calotas polares ou poluições dramáticas dos oceanos, foram divulgadas pelos ambientalistas do mundo inteiro, e sustentaram movimentos, mais ou menos institucionalizados, que alarmaram a opinião pública e publicada, e tornaram quase inevitável o envolvimento dos decisores políticos, ao mais alto nível, na abordagem da sustentabilidade dos recursos naturais.

Nas sociedades mais evoluídas os problemas ambientais assumiram relevância e originaram movimentos de cidadania ativa.

Com a transformação de mentalidades e a disseminação de legislação, informação e formação, o exercício da cidadania ambiental revelou-se nos mais variados setores de atividade, justificando que às finalidades tradicionais da contratação pública, isto é, a transparência e a concorrência, fossem somadas novas preocupações, assumindo-se como instrumento de realização das mais variadas políticas públicas, nomeadamente ambientais e sociais.

É neste contexto que a União Europeia vem repensando a

contratação pública, de modo a orientar a despesa pública para a aquisição de produtos e serviços ambientalmente sustentáveis, contribuindo desse modo para um desenvolvimento económico com uma dimensão de sustentabilidade.

Os conceitos foram-se multiplicando ao longo dos anos: compras verdes, compras ecológicas, compras sustentáveis, compras eficientes, compras circulares, etc., mas, na realidade, todos traduzem preocupações com a escassez de recursos naturais e a proteção do ambiente e responsabilizam os compradores, em particular as entidades públicas, para que assumam o papel de liderança no processo de mudança das dinâmicas produtivas, exercendo uma compra responsável.

Na realidade as compras públicas constituem um instrumento importante para atingir os objetivos da política ambiental, em especial devido à dimensão das despesas do setor público, relativa a bens e serviços na Europa, que atingiram em 2010 14% do PIB comunitário, ou seja, 1,8 biliões de euros.

O presente Manual tem por objetivo ajudar os municípios que integram a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, enquanto entidades adjudicantes da região, a elaborar e implementar com sucesso a sua política em matéria de compras públicas "circulares".

No entanto, muitas das ideias e sugestões descritas são igualmente relevantes para outras entidades adquirentes no contexto do tecido empresarial local.

Este Manual procura explicar, com exemplos práticos, e devidamente enquadrados nas possibilidades proporcionadas pela legislação em vigor (europeia e nacional), como

podem as entidades adjudicantes promover a circularidade nos seus contratos públicos.

Espera-se que o presente Manual contribua igualmente para que os fornecedores e prestadores de serviços - especialmente as micro, pequenas e médias empresas compreendam melhor os requisitos de circularidade que, cada vez mais, serão incluídos nas compras públicas.

Na primeira parte do Manual pretende-se que o conceito da economia circular, e consequentemente da compra pública "circular" se torne contextualizada e familiar, facilitando o processo criativo de adoção de critérios nos mais diversos processos de compra pública.

A esse propósito na segunda parte, é estimulada a utilização de critérios circulares, devidamente enquadrados no normativo legal vigente, através de estratégias circulares, bem como serão sugeridas algumas hipóteses no contexto prático de compras públicas circulares.

01 PARTE

ECONOMIA CIRCULAR

Uma nova forma de pensar a vida

A Economia Circular é, na sua essência, uma nova forma de pensar a vida. É um "grito de socorro" de um planeta que finalmente começa a ser ouvido, de forma séria, sustentada e consciente.

Durante muitos anos o grito foi escutado, mas desvalorizado em prol do crescimento económico e da produtividade.

Acreditámos que tudo o que tínhamos era inesgotável para a nossa geração e para a seguinte. O paradigma era, extrair, processar, utilizar e descartar, o lixo era um resultado adquirido e as formas de melhorar o ambiente debruçavam-se sobre como melhor aproveitar o lixo produzido.

O crescimento económico é baseado em aumento de produção, de consumo e consequentemente de lixo.

A batalha da nossa geração e das anteriores foi produzir, mais, mais depressa e mais barato.

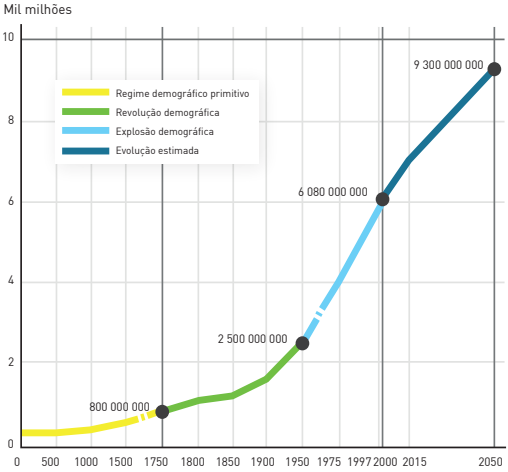
Até ao início da revolução industrial o impacto das ações humanas e a capacidade de gerar grandes modificações ambientais era muito menor que a capacidade de absorção da natureza.

Os espaços urbanos eram pequenos e o impacto dos resíduos, que as cidades de então geravam, era muito menor do que a capacidade de autodepuração do solo e das águas onde eram lançados.

Segundo Daniel Fensterseifer, no século XX o ser humano movimentou um volume de massa semelhante ao que as forças geológicas fizeram no último milhão de anos, mas está longe de ser a totalidade do problema. As últimas décadas assistiram a uma explosão de novas matérias, compostos e substâncias que surgem do conhecimento humano e para as quais o nosso planeta não tem capacidade de absorção.

Para terminar a equação falta juntar o crescimento populacional que, como se pode verificar no gráfico seguinte, não dá mostras de abrandar suficientemente.

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO MUNDIAL



Fonte: U.S Bureau of the Census, World Population, 2001

Chegámos a um momento em que ser ou não ambientalmente ativo deixou de ser opção. Todos temos que ser, uns por convicção, outros por falta de escolha.

Sendo, portanto, uma inevitabilidade, a decisão que teremos que assumir é: saber se queremos fazer parte da primeira vaga, liderando o processo, desbravando o caminho e decidindo por onde queremos ir ou se, pelo contrário, vamos ficar à espera que alguém o faça para, sem tempo nem opção, seguirmos o caminho trilhado por outros à sua medida.

BREVE HISTÓRIA DO CONSUMISMO

Fonte:@sustennials

Definição e conceitos

"Sistema (...) que é restaurador ou regenerativo por intenção e design" EMF, 2012, p. 7

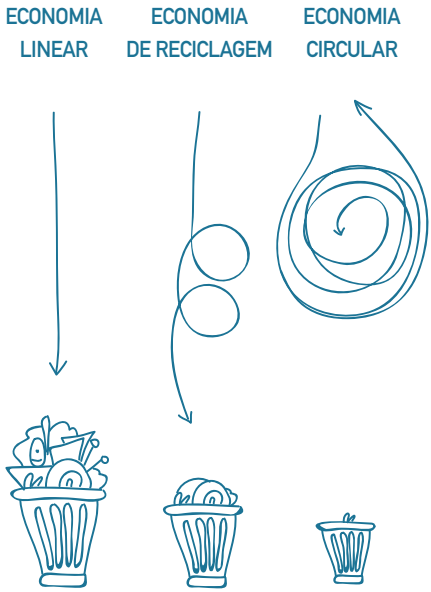
"O conceito circular promove riqueza e geração de emprego no contexto de restrições de recursos" WEF, 2014, p. 10

"Economia Circular mantém o valor acrescentado nos produtos pelo maior tempo possível e elimina o desperdício" COM 2014, p. 2

"A economia circular impulsionará a competitividade da UE ao proteger as empresas contra a escassez dos recursos e a volatilidade dos preços, ajudando a criar novas oportunidades empresariais e formas inovadoras e mais eficientes de produzir e consumir." COM 2015, p. 2

O que é a economia circular?

Nada define tão bem a economia circular como este desenho simples e divertido.



Fonte:@storyofstuff

O que é então, em palavras, a economia circular?

Segundo o Parlamento Europeu, cada cidadão europeu consome em média 14 toneladas de matérias-primas por ano que geram cerca de 5 toneladas de desperdício anual.

A Economia Circular afasta-se do conceito linear de "extração, produção e eliminação", focando-se na preservação e valorização do capital natural e na minimização de desperdícios centrando-se no "fecho do ciclo" em toda a cadeia de valor.

Este caminho visa reduzir o volume global de desperdício de produto.

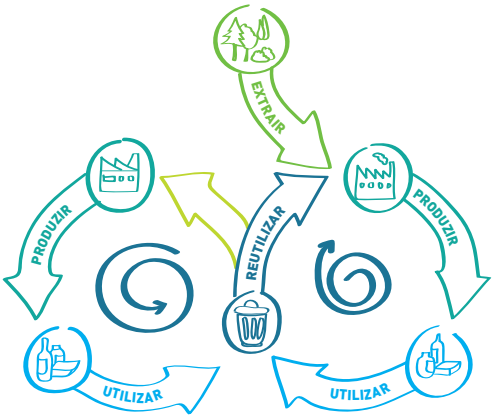
Este desperdício, produtos e materiais, devem ser reutilizados, reparados ou reciclados, afastando-nos da economia linear que vigorou desde a revolução industrial.

Embora o advento da reciclagem, que introduziu conceitos fundamentais como reduzir, reutilizar e reciclar, tenha dado contributos consideráveis na redução do desperdício, torna-se

insuficiente, não representa um corte com uma prática que nos levaria à destruição do nosso habitat.

O passo seguinte é ambicioso e pretende indicar uma nova fase onde se prolongue a vida dos materiais para reduzir as necessidades de matérias-primas e o desperdício.

A mudança não começa no final do processo, como aconteceu na passagem da linearidade



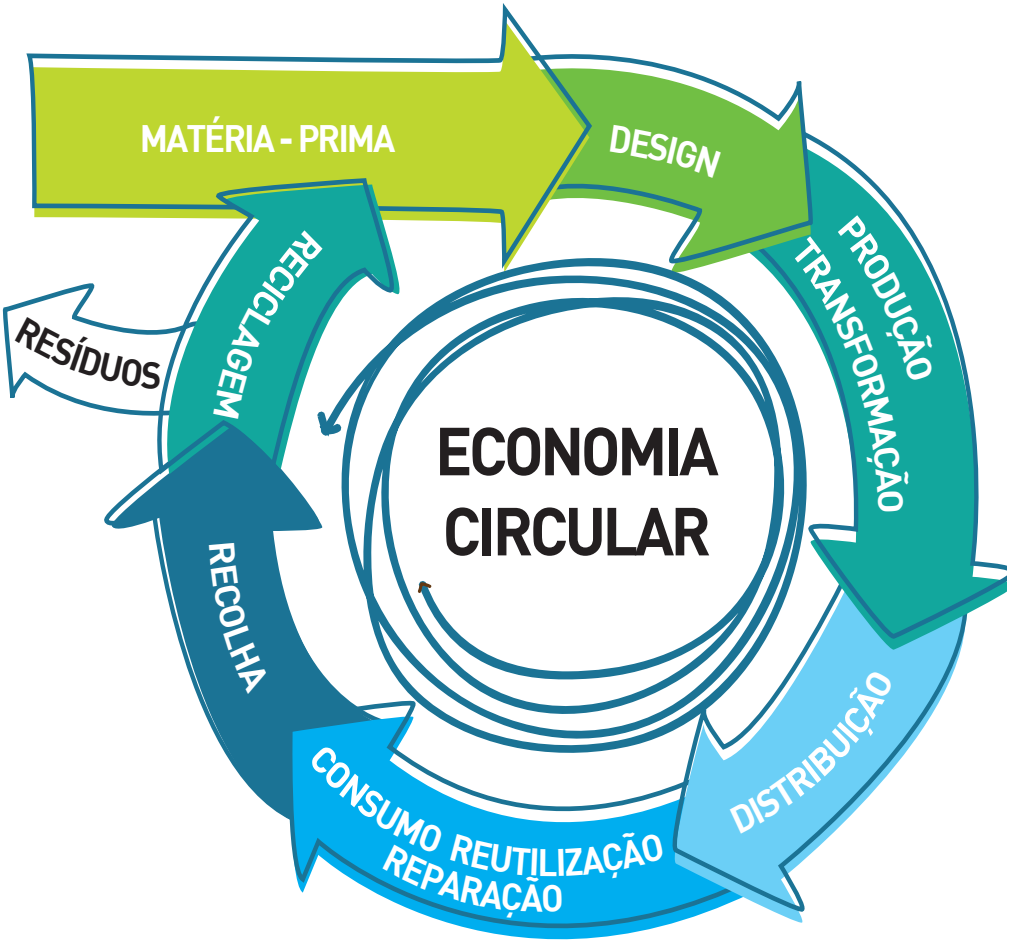
para a reciclagem. Desta vez, a mudança tem que ser radical e começa logo no início: no design do produto/serviço e na sua produção ou remanufactura.

Depois, estende-se pelo transporte e distribuição ou acesso aos mesmos e pela sua forma de consumo/utilização.

Surge então um novo patamar que é a reutilização ou regeneração que leva a que os bens reentrem na cadeia de consumo. Os que não puderem ser rentabilizados ou reparados serão então reciclados, dando origem a novos bens para consumo.

A saída de matérias deste novo ciclo apenas se fará por desgaste.

Esta abordagem ambiciosa ao consumo permite-nos prever a complexidade que a compra pública enfrenta na elaboração dos requisitos de circularidade nos procedimentos de compra de bens e serviços.


MATÉRIA - PRIMA
DESIGN
PRODUÇÃO
TRANSFORMAÇÃO
DISTRIBUIÇÃO
CONSUMO REUTILIZAÇÃO
REPARAÇÃO
RECOLHA
RECICLAGEM
RESÍDUOS
ECONOMIA
CIRCULAR

Aplicação da circularidade ao modelo atual

CONCEÇÃO/DESIGN

Desenho de produtos e serviços projetados para vários ciclos de vida, economicamente viáveis e ecologicamente eficientes.

PRODUÇÃO

Adoção de processos de produção mais limpa, limitando a utilização de substâncias tóxicas, promovendo a eficiência energética e de materiais e identificando novas utilizações para subprodutos.

DISTRIBUIÇÃO

Desenvolvimento de formas de distribuição conjunta, isto é, organização de serviços de logística para partilha de redes de distribuição, escolhas mais sustentáveis de modos de transporte, bem como preocupações com a utilização de materiais recicláveis e redução do sobre embalamento.

UTILIZAÇÃO

Melhoria da eficiência energética, maximização da vida útil do produto e otimização da reparação e reutilização.

ELIMINAÇÃO
(ou reentrada no ciclo)

Dinamização de redes de retoma, reuso, remanufactura ou reciclagem.

Foco no upcycling ("reutilização criativa", processo de reconversão de resíduos em novos materiais ou produtos de maior valor acrescentado) ou no downcycling (processo de reconversão de resíduos em novos materiais ou produtos de menor qualidade/funcionalidade reduzida).

Segundo a Fundação Ellen Macarthur 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.

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.

Porquê uma economia circular?

O paradigma vigente, baseado num modelo linear, confronta-se hoje com questões relativamente à disponibilidade de recursos.

Segundo o sítio Eco.nomia.pt em 2010 cerca de 65 mil milhões de toneladas de matérias-primas entraram no sistema económico prevendo-se que este número cresça até aos 82 mil milhões de toneladas em 2020.

Este é um sistema que expõe empresas e países a riscos relacionados com a volatilidade dos preços dos recursos e interrupções de fornecimento.

Estima-se que as medidas de prevenção dos resíduos, conceção ecológica, reutilização e outras ações "circulares" poderão gerar poupanças líquidas de cerca de 600 mil milhões de euros às empresas

da União Europeia (cerca de 8% do total do seu volume de negócios anual), criando 170.000 empregos diretos no sector da gestão de resíduos e, ao mesmo tempo, viabilizando uma redução de 2 a 4% das emissões totais anuais de gases de efeito de estufa. Por exemplo, medidas que levem a uma recolha de cerca de 95% dos telemóveis na União Europeia equivaleriam a uma poupança de mais de mil milhões de euros em custos de materiais de fabrico.

Onde estamos? Para onde caminhamos?

O crescimento populacional exacerbado essencialmente concentrado em grandes urbes e o aumento do rendimento per capita colocou uma pressão nunca antes vista na gestão das infraestruturas urbanas e do seu consumo de recursos.

Atualmente as cidades consomem muito mais, os cidadãos consomem mais, mais vezes e em menos tempo. Hoje trocamos mais vezes de telefone, de carro, de casa, de roupa e o nosso habitat não está preparado para esta forma de viver.

Todos os anos atingimos o Overshoot Day, o dia em que são ultrapassados os recursos naturais disponíveis para o ano em curso.

Em 2017, este dia negro chegou a 2 de agosto, seis dias mais cedo do que em 2016. "Se todos os países tivessem a mesma pegada ecológica que Portugal, seriam necessários 2,3 planetas", lembra a associação Zero.

Na Europa, um automóvel está

parqueado, em média, 92% do tempo; mais de 30% da comida é desperdiçada e os lugares num escritório chegam a ter taxas de ocupação inferiores a 50% mesmo quando falamos só das horas laboráveis, isto são dados apurados pela fundação Ellen Macarthur.

A mobilidade nas cidades, ainda que seja identificada como um problema central, está longe de ter uma solução satisfatória.

O tempo que se perde no tráfego dentro de uma cidade tem um impacto significativo nos custos, na qualidade de vida e

UTILIZAÇÃO DO CARRO

Carro europeu estacionado **92%** do tempo

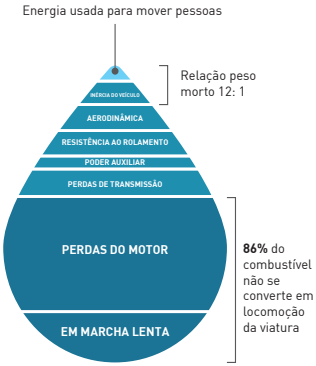
1% no trânsito

1,6% à procura de estacionamento

5% a conduzir

Carro europeu médio tem 5 lugares mas transporta 1,5 pessoas / viagem

REPARTIÇÃO DO CONSUMO DE COMBUSTÍVEL



MORTES E FERIDOS / ANO NA ESTRADA

30.000 mortes em acidentes e 4x mais lesões incapacitantes

95% dos acidentes por erro humano

UTILIZAÇÃO DE TERRAS:

5% A estrada apenas atinge a sua capacidade programada em 5% do tempo e apenas 10% da sua superfície é ocupada por viaturas

50% Na maioria das cidades europeias 50% da área é dedicada a estradas e arruamentos, estacionamentos e estações de serviço, acessos para viaturas e sinalização de trânsito

na produtividade da cidade e dos seus habitantes.
Estudos realizados pela consultora INRIX, especializada em assuntos de tráfego, indicam que em 2016 o custo de problemas relacionados com o trânsito nos EUA superou os 260 mil milhões de euros e a previsão é que até 2025 este valor cresça 25% para 325 mil milhões de euros.

A Comissão Europeia está na vanguarda mundial neste repto rumo à economia circular e tem em prática um pacote de medidas para apoiar as empresas e consumidores europeus a acelerar esta mudança.

As medidas propostas contribuirão para «fechar o ciclo» de vida dos produtos através de um maior recurso à reciclagem e à reutilização, com vantagens tanto para o ambiente como para a economia.

O objetivo é aproveitar ao máximo o valor e a utilização de todas as matérias-primas, produtos e resíduos, promovendo poupanças de energia e diminuindo as emissões de gases com efeito de estufa.

O Plano de Ação para a Economia Circular na União Europeia foi aprovado pelo Parlamento Europeu em 2 de dezembro de 2015 e é o pilar legislativo para todos os estados membros em matéria de economia circular.

Curiosamente este diploma foi inicialmente chumbado pelo Parlamento Europeu em julho de 2014 por ter sido considerado pouco ambicioso.

Este plano de ação apresenta as linhas estratégicas da União Europeia para uma economia mais circular com eficiência no uso dos recursos.

Mais tarde, em setembro de 2016 é apresentado o Protocolo de Gestão de Resíduos de Construção e Demolição (RCD) da União Europeia o qual reforça a confiança no processo de gestão dos RCD e na qualidade dos materiais de construção e demolição reciclados.

Em 11 de dezembro de 2017 é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, que estabelece o Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC), que apresenta um modelo estratégico de crescimento e de investimento assente na eficiência e valorização dos recursos e na minimização dos impactos ambientais.

O PAEC insere-se no âmbito da estratégia a seguir até 2020 e tem como objetivo redefinir o conceito de fim de vida da economia linear, assente na produção e eliminação de resíduos apostando nos conceitos de reutilização, reparação e renovação de materiais e energia.
Este documento surge à luz dos compromissos internacionais de Portugal como o Acordo de Paris, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a própria União Europeia.

O Plano apresenta 3 níveis de ações: Nacional, Setorial e Regional; e destaca as compras públicas como um "living lab" de soluções circulares, determinante para a dinamização do mercado para a produção de produtos e serviços circulares inovadores.

02 PARTE

COMPRAS PÚBLICAS

Os municípios, enquanto entidades adjudicantes, têm um papel importantíssimo na implementação da economia circular, cabendo-lhes, entre outras coisas, promover ativamente nos seus procedimentos concursais normas que estimulem os concorrentes a respeitar e utilizar os princípios e processos da economia circular.

Os municípios devem exercer o seu considerável poder de compra de forma ambiental e socialmente responsável, sem prejuízo do objetivo primordial, que é a obtenção da obra pública, produto ou serviço que permita a realização de determinado fim de interesse público.

O legislador europeu, ciente da necessidade imperiosa de implementar a economia circular nas compras públicas, criou ferramentas, através da Diretiva n.º 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, que possibilitam às entidades adjudicantes uma abordagem circular das compras públicas.

O caminho trilhado por aquela Diretiva contribui para o abandono da prevalência dos critérios económicos na contratação pública em prol de critérios de sustentabilidade.

A tutela do ambiente é hoje fator importante e passível de ser critério de seleção no âmbito dos procedimentos de contratação pública.

O desafio para as entidades adjudicantes consiste em dar o salto jurídico na inclusão dos critérios ambientais na panóplia de critérios pelos quais se afere a proposta economicamente mais vantajosa.

A fase preparatória é crucial!

Para atingir os objetivos da economia circular há que proceder a uma análise e planificação aprofundadas antes de dar início à tramitação do procedimento aquisitivo.

No momento de decidir qual o procedimento a utilizar e qual a melhor forma de incluir os critérios da economia circular nas peças do procedimento, é útil ter algum conhecimento do mercado – por exemplo, a disponibilidade, o custo e possíveis implicações práticas de alternativas mais ecológicas, etc.

Este diálogo com potenciais fornecedores é essencial para uma boa planificação das compras.

Reconhecendo essa importância, o legislador europeu introduziu a figura da consulta preliminar ao mercado.

Consulta Preliminar ao Mercado

A consulta preliminar ao mercado, constante do artigo 40.º da referida Diretiva n.º 2014/24/EU, é transposta para o nosso ordenamento no artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro - Código dos Contratos Públicos.

Esta figura é um dos novos expedientes comunitários preparatórios do procedimento de adjudicação de um contrato público, e traduz-se na possibilidade da entidade adjudicante realizar consultas ao mercado, a fim de preparar os seus procedimentos aquisitivos e, em simultâneo, informar os operadores económicos dos seus planos de contratação e respetivos requisitos.

Os municípios podem, por exemplo, solicitar ou aceitar pareceres de peritos ou autoridades independentes ou de participantes no mercado que possam ser utilizados no planeamento e na condução do procedimento de contratação, na condição de que esses pareceres não tenham por efeito distorcer a concorrência nem resultem em qualquer violação dos princípios da não discriminação e da transparência.

Através da consulta preliminar os municípios podem ter acesso às melhores práticas em termos de economia circular e exigir as mesmas através das peças dos seus procedimentos aquisitivos.

No entanto, importa ter em consideração, que tais critérios não podem ter por efeito distorcer a concorrência, como por exemplo, adotar especificações que apenas um único concorrente possui.

Os critérios a adotar também não devem ser demasiados exigentes ao ponto de impossibilitar os operadores económicos de apresentar proposta. É importante realçar que a aquisição de produtos que obedeçam à economia circular por parte dos municípios serve também para dar o exemplo e influenciar o mercado.

Ao promoverem contratos com critérios de circularidade, os municípios podem dar à indústria verdadeiros incentivos para desenvolverem tecnologias ecológicas.

Há alguns sectores de produtos, obras e serviços em que o impacto pode ser particularmente importante, uma vez que os municípios dominam uma importante fatia do mercado, como sejam os transportes públicos, os edifícios energeticamente eficientes, entre outros.

Critérios de Adjudicação

Os considerandos n.º 89 e n.º 90 e o artigo 67.º, todos da Diretiva 2014/24/EU, introduziram uma importante alteração, claramente indicadora do caminho que o legislador europeu pretende que seja seguido, ao considerar como único critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa.

O preço mais baixo deixa de ser fator decisivo na adjudicação do contrato.

Porém, o legislador nacional, no artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro - Código dos Contratos Públicos, apesar de manter como único critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, possibilita a escolha de duas modalidades:

→ Melhor relação qualidade /preço, na qual o critério de adjudicação é composto por um conjunto de fatores, e eventuais subfactores, relacionados com diversos aspetos da execução do contrato a celebrar;

→ Avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar.

Esta última mais não é que a aplicação do preço mais baixo.

No entanto, a proposta economicamente mais vantajosa pode ser identificada com base no preço ou custo, através de uma abordagem de custo/eficácia, como os custos do ciclo de vida, e pode incluir a melhor relação qualidade/

preço. Esta deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público.

Para esta avaliação, deve entender-se como custos relevantes, os custos suportados pela entidade adjudicante, como seja o consumo de energia e outros recursos, ou ainda os custos com a manutenção e o fim de vida (recolha e reciclagem).

Por outro lado, temos ainda de considerar os custos imputados a externalidades ambientais ligadas ao produto/serviço, considerando a possibilidade de determinar e confirmar o seu valor monetário.

Para reforçar a possibilidade de recurso a critérios ambientais como critério de adjudicação, a alínea d) do n.º 2 do artigo 75.º do Código dos Contratos Público, estatui que os fatores e eventuais subfactores podem ser, em função dos objetivos e das necessidades da entidade adjudicante a sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato.

Critérios ambientais no caderno de encargos

As entidades adjudicantes podem ainda adotar critérios de circularidade sem os submeter à concorrência, ou seja, sem que tenham influência nos critérios de adjudicação.

Trata-se de critérios que a entidade adjudicante reputa como sendo obrigatórios e cujo incumprimento leva à exclusão da proposta.

Tal desiderato encontra eco no n.º 6 do artigo 42.º do Código dos Contratos Públicos, onde se consigna que os aspetos da execução do contrato, constantes das cláusulas do caderno de encargos, podem dizer respeito, desde que relacionados com tal execução, a condições de natureza social e ambiental. As autoridades adjudicantes poderão exigir a aplicação de medidas ou sistemas de gestão ambiental durante a realização de um contrato público.

Os sistemas de gestão ambiental poderão atestar a habilitação técnica do operador económico para a realização do contrato. Tal inclui, por exemplo, certificados de rótulo ecológico com critérios de gestão ambiental.

As autoridades adjudicantes podem utilizar critérios de adjudicação ou condições de execução dos contratos relacionados com obras, produtos ou serviços a fornecer ao abrigo dos contratos públicos sob qualquer dos seus aspetos e em qualquer fase do seu ciclo de vida, desde a extração de matérias-primas para o produto até à fase de eliminação do produto, incluindo fatores relacionados com o processo específico de produção, fornecimento ou negociação e respetivas condições das obras, produtos ou serviços, ou um processo específico numa fase posterior do seu ciclo de vida, mesmo que tais fatores não façam parte da sua substância material.

Os critérios e condições relacionados com tais processos de produção ou fornecimento podem estipular, por exemplo, que o fabrico dos produtos comprados não envolve produtos químicos tóxicos, ou que os serviços adquiridos são prestados utilizando máquinas eficientes em termos energéticos.

Etapas do Processo de Construção da Contratação Pública Circular

01. Avaliação das necessidades

A primeira etapa a considerar no processo de contratação consiste em avaliar as necessidades efetivas da entidade adjudicante, tendo plena consciência do potencial impacto ambiental da execução do contrato.

Dever-se-á obter respostas às seguintes questões:

→ Consigo obter o mesmo fim com menos quantidades?

→ É possível promover a partilha do bem e/ou serviço com outras entidades adjudicantes?

→ É possível optar por produtos reutilizados, reciclados ou remanufaturados?

02. Como avaliar o potencial impacto ambiental?

A cada contrato está associado um conjunto diferente de potenciais impactos ambientais a ter em conta, consoante se esteja perante a aquisição de bens, prestação de serviços ou execução de empreitadas, como por exemplo:

→ Contratos de fornecimento de bens:

• Impacto ambiental dos materiais utilizados para fabricar o produto;

• Impacto dos processos de produção utilizados;

• Consumo de energia, água ou outro recurso durante a utilização do bem;

• Durabilidade / vida útil do produto;

• Possibilidades de reciclagem/

reutilização do produto em fim de vida;

• Embalagem e transporte do produto.

→ Contratos de prestação de serviços:

• Conhecimentos técnicos e qualificações do pessoal para executar o contrato de uma forma ambientalmente responsável;

• Produtos/materiais utilizados na execução do serviço;

• Procedimentos de gestão instaurados para reduzir ao mínimo o impacto ambiental do serviço;

• Energia, água e outros recurso consumidos, e resíduos produzidos, na execução do serviço.

→ Contratos de empreitadas de obras:

• Para além de todas as considerações indicadas para o fornecimento de bens e serviços, os contratos de empreitadas de obras podem ter impactos ambientais significativos, por exemplo, em termos de utilização do solo ou de planeamento do tráfego;

• No caso de alguns projetos, haverá que proceder a uma Avaliação do Impacto Ambiental.

03. Critérios de circularidade das compras públicas

→ Título ecológico para o procedimento

Aparentemente pouco relevante, a escolha de um título ecológico e circular permite estimular os concorrentes a identificar mais facilmente o que é pretendido e a transmitir a mensagem de que o desempenho ambiental do produto ou serviço será uma parte importante do contrato. A utilização de um título alusivo ao respeito do ambiente e utilização de critérios de circularidade remete uma mensagem não só aos potenciais fornecedores, mas também à comunidade local e a outras entidades adjudicantes.

→ Especificações técnicas

As especificações técnicas podem ser formuladas por referência a normas europeias, internacionais ou nacionais e/ou em termos de desempenho ou de funcionalidade, como por exemplo, exigindo níveis máximos de consumo de energia ou valores máximos de emissões poluentes, tanto no processo de produção como na fase de utilização.

No processo de produção a entidade adjudicante pode definir especificações técnicas baseadas:

- No desempenho;
- Em materiais e métodos de produção;
- Em materiais utilizados;
- Nos processos e métodos de produção.

Para a fase de execução ou consumo a entidade adjudicante pode definir especificações técnicas ou critérios de adjudicação relacionados com a capacidade técnica e profissional, nomeadamente:

- Recursos humanos e técnicos;
- Experiência e referências;
- Qualificações académicas e profissionais do pessoal;
- Regimes e sistemas de gestão ambiental;
- Sistemas de gestão da cadeia de abastecimento;
- Certificados de avaliação da conformidade;
- Custos do ciclo de vida.

A este propósito a entidade adjudicante deverá, em relação a todos os critérios de seleção, encontrar uma relação direta ao objeto do contrato bem como a sua relevância relativa

ser proporcional e assegurar a concorrência.

Independentemente dos mais variados critérios de adjudicação a considerar, o preço da proposta é normalmente um dos fatores mais influentes.

Mas como é que define o custo? Se apurar o preço é fácil, este representa apenas um dos elementos dos custos do processo de compra, utilização e eliminação.

Para calcular os custos do ciclo de vida será necessário considerar todos os custos a incorrer durante a vida útil do produto, obra ou serviço, designadamente:

• O preço de aquisição e todos os custos associados (entrega, instalação, seguro, etc.);

• Os custos de funcionamento, incluindo consumo de energia, combustível e água, peças sobressalentes e manutenção;

• Os custos de fim de vida, tais como os de desativação ou eliminação;

• Custos de externalidades negativas (emissões de gases com efeito de estufa).

Estratégias de transição da economia linear para a economia circular na contratação pública

De seguida apresentamos 10 estratégias, divididas em 3 blocos, para a implementação de critérios de circularidade, nos requisitos técnicos e/ou nos critérios de adjudicação dos procedimentos de contratação pública, que permitem o abandono da economia linear e o contributo para um processo de compra pública mais inteligente nos municípios.

A. Aplicações úteis de materiais

No que respeita aos critérios para aplicações uteis de materiais, menos exigente no processo de implementação de politicas de circularidade, entidades adjudicantes podem optar por 2 estratégias, não necessariamente independentes: reciclar e valorizar.

01. RECICLAR

A estratégia "reciclar" implica o processamento de materiais para obtenção do mesmo material, com igual qualidade ou inferior.

Ex: Pilhas, Equipamentos eletrónicos, material de construção, etc.

As entidades adjudicantes devem incluir, nos requisitos técnicos, exigências ao nível da utilização de material reciclado (embalagens em cartão em materiais reciclados, se necessários), bem como assegura a recolha dos produtos para tratamento de reciclagem.

Nos procedimentos de empreitadas as entidades adjudicantes podem exigir, nos requisitos técnicos, que parte dos materiais provenha de um repositório de materiais usados provenientes de demolições.

02. VALORIZAR

A estratégia valorizar implica a recuperação de energia de materiais, embora a sua essência seja de difícil aplicação pelos municípios, é possível enquadrar esta estratégia com mecanismos de consumo eficiente de energia.

Ex: Aquecimento de piscinas, aquisição de eletricidade, construção de obras públicas, etc.

As entidades adjudicantes poderão incluir nos requisitos técnicos ou nos critérios de avaliação, a apresentação de métodos alternativos, mais eficientes e resultantes de fontes renováveis, de produção de energia (ex: painéis solares, geotermia, etc.)

Nos critérios de adjudicação, as entidades adquirentes, podem valorizar a energia proveniente de fontes renováveis, a designada **"energia verde".**

B. Prolongar a vida útil de produtos e seus componentes

No que respeita aos critérios associados ao prolongamento da vida útil de produtos e seus componentes, as entidades adjudicantes podem optar por 5 estratégias diferentes mas, não necessariamente independentes: reutilizar, reparar, recondicionar, remanufaturar e realocar.

03. REUTILIZAR

A estratégia "reutilizar" implica assegurar a reutilização por outros consumidores ou utilizadores do produto descartado que ainda esteja em boas condições e pode cumprir a sua função original.

Ex: Equipamentos eletrónicos, garrafas.

As entidades adjudicantes poderão incluir nas peças dos seus procedimentos aquisitivos mecanismos que assegurem que no final do contrato ou da vida útil para a entidade, os equipamentos em condições de funcionamento devam ser retomados ou redistribuídos por outras entidades que lhes confiram utilidade.

Os municípios, por exemplo, nos contratos de comunicações podem

definir que os telefones móveis, centrais telefónicas e telefones fixos serão, no final do contrato, distribuídos pelas escolas ou Instituições de Solidariedade Social daquela autarquia, de forma a rentabilizar a utilização dos bens.

As entidades adjudicantes podem, ainda, no que for possível, procurar assegurar o ciclo de vida dos produtos, valorizando a manutenção em detrimento da substituição.

Para isso deverão criar critérios de avaliação que considerem os custos de manutenção em detrimento do valor da compra. As entidades adjudicantes poderão, por exemplo, definir a recolha e reutilização de garrafas de vidro ou de metal.

04. REPARAR

A estratégia "reparar" implica que as entidades adjudicantes assegurem nas peças do procedimento o serviço de reparação e manutenção dos produtos com defeitos, de modo a poder ser utilizado na sua função original.

Ex: Mobiliário de escritório, mobiliário urbano, viaturas, equipamentos eletrónicos diversos, pneus.

As entidades adjudicantes deverão, em sede de especificações técnicas, assegurar que os produtos adquiridos permitem, em caso de dano, a substituição das partes danificadas.

Assim, por exemplo, quando um município pretende adquirir mobiliário de escritório deve precaver a possibilidade de substituir peças (a perna de uma cadeira ou de uma mesa) evitando assim que esta fique completamente inutilizada e, com custos reduzidos, aquele

bem possa continuar a ser utilizada.
Outro exemplo é a possibilidade de prever o serviço de recolha e recauchutagem dos pneus, permitindo assim a reparação dos mesmos.

05. RECONDICIONAR

A estratégia "recondicionar" implica o restauro do produto em fim de vida e a sua atualização de forma a poder ser reutilizado.

Ex: Artigos de Higiene e Limpeza

As entidades adjudicantes devem assegurar a recolha e enchimento dos mais diversos recipientes e/ou determinar a utilização de embalagens recicladas ou reaproveitadas para o fornecimento dos produtos de higiene e limpeza. Podem, ainda, determinar que os panos e as esfregonas sejam compostos por microfibras e sejam laváveis e reutilizáveis.

06. REMANUFATURAR

A estratégia "remanufaturar" implica a utilização de produtos descartados (partes ou componentes) num novo produto com a mesma função.

Ex: Alimentos

As entidades adjudicantes podem, conjuntamente com os potenciais fornecedores, avaliar a possibilidade dos bens a adquirir serem fabricados de modo a que os seus componentes possam ser utilizados noutro produto com a mesma função.

Por exemplo, ao adquirir mobiliário de escritório, as secretárias, independentemente do tamanho e da forma, poderem ter componentes iguais (pés que possam ser aproveitados de umas para outras).

Uma boa prática e que serve

de exemplo é a possibilidade que os municípios têm de prever nas suas peças a recuperação dos alimentos excedentários das cantinas, destinando-os para outros fins como seja a confeção de doces e compotas com a fruta sobrante.

07. REALOCAR

A estratégia "realocar" implica a utilização de produtos descartados (partes ou componentes) num novo produto com outra função. A entidades adjudicante pode determinar que o produto pretendido resulte de componentes de outros produtos.

Esta estratégia é semelhante à estratégia da "remanufaturar", para a qual se remete, divergindo apenas na função do produto que neste caso é diferente da função original.

Ex: Mobiliário urbano, pneus, etc.

A entidade adjudicante pode valorizar a inclusão de pneus usados como componentes para os parques infantis, ou a produção de mobiliário urbano produzido através de upcycling de plásticos.

C. Produção e utilização inteligente

No que respeita aos critérios mais ambiciosos, associados à produção e utilização inteligente dos bens e serviços, as entidades adjudicantes podem optar por 3 estratégias, não necessariamente independentes: recusar, repensar e reduzir.

08. RECUSAR

A estratégia "recusar" requer, necessariamente, o conhecimento do funcionamento do mercado, só assim será possível recusar determinados bens ou componentes, sem que

as necessidades das entidades adjudicante deixem de ser satisfeitas.

Ex: Serviço de Impressão, transporte, telecomunicações, materiais engarrafados ou embalados

As entidades adjudicantes, ao definir as suas necessidades, devem equacionar a possibilidade de incluir critérios de recusa, como por exemplo, recusar a utilização de plásticos ou outros materiais nocivos para o ambiente na aquisição de garrafas, embalagens, etc.

O n.º 6 do art.º 42 do Código dos Contratos Públicos estabelece precisamente que os aspetos de execução do contrato, constantes das cláusulas do caderno de encargos, podem dizer respeito, desde que relacionadas com tal execução, a condições de natureza ambiental. Por um lado, a entidade adjudicante deverá, ainda, dar preferência à prestação em detrimento da aquisição de bens. Poderá, a título de exemplo, optar por uma solução de printing, em vez de adquirir impressoras ou fotocopiadoras, fazer um renting operacional, em vez de compras automóveis ou equipamentos de comunicações, ou ainda contratar serviços de transporte em vez de adquirir autocarros.

09. REPENSAR

A estratégia "repensar" implica encontrar formas de tornar o uso do produto mais intensivo, de forma a assegurar a total exploração das suas funcionalidades e capacidades.

Com esta estratégia os municípios são desafiados a desenvolver sistemas de partilha de equipamentos entre serviços internos ou até mesmo entre autarquias. Nesta matéria as Comunidades Intermunicipais, e principalmente as suas estruturas

de negociação centralizada, vulgarmente designadas por Centrais de Compras, podem assumir o papel de coordenação do processo de partilha.

Ex: Maquinaria pesada, maquinaria ligeira, viaturas, serviços de manutenção diversos, etc.

As entidades adjudicantes podem, e devem, criar mecanismos de partilha de equipamentos por forma a assegurar a sua permanente utilização, reduzindo assim a necessidade de aquisição de equipamentos redundantes, bem como podem partilhar os serviços de manutenção dos diversos equipamentos existentes, reduzindo custos e impactos ambientais. Os municípios poderão partilhar, por exemplo, maquinaria (pesada e ligeira), viaturas, serviços de manutenção diversos, etc. Efetivamente, se um município é proprietário de um autocarro de que não precisa num determinado dia, este poderá ser utilizado por outro município, que dele necessite, que por sua vez tem uma máquina pesada que pode ceder a outro município. Ainda no que respeita à estratégia "repensar" as entidades adjudicantes poderão valorizar, em sede de critérios de adjudicação, o tempo de vida dos diversos bens, acima das normas legais vigentes.

Como acima melhor se explicou, os legisladores europeu e nacional, adotaram o caminho de possibilitar a utilização do critério de adjudicação do preço como sendo critério multifatorial e não monofatorial, podendo ser avaliado por exemplo e ciclo de vida de bens, cfr. Alínea b) do n.º 1 do art.º 74.º do Código dos Contratos Públicos.

Como exemplo, a aquisição de lâmpadas, em que os municípios podem definir o limite de 10 000h como especificação técnica para o tempo de vida mínimo ou, nos

critérios de adjudicação, atribuir bonificações por cada cem horas acima do limite mínimo exigido.

10. REDUZIR

A estratégia "reduzir" tem como objetivo aumentar a eficiência na produção ou utilização do bem ou serviço, consumindo menos recursos e materiais naturais.

Assim, compete às entidades adjudicantes, conjuntamente com potenciais fornecedores, identificar novos materiais, ambientalmente sustentáveis que permitam satisfazer as necessidades dos municípios.

Ex: Equipamentos de escritório, mobiliário urbano, etc.

As entidades adjudicantes, em sede de consulta preliminar, podem conjuntamente com os fornecedores, encontrar soluções para substituir componentes com maior impacto no processo de consumo de recursos naturais.

Por exemplo, em vez de adquirir bancos de madeira para os jardins é possível optar por soluções em plástico reciclado, e com isso, para além de preservar os recursos naturais estarão, ainda, a reutilizar materiais de difícil decomposição e nocivos para a natureza.

As entidades adjudicantes poderão definir uma taxa de extração de madeira que não exceda os níveis máximos sustentáveis a titulo permanente ou utilização mínima de componentes plásticas não recicladas ou recicláveis.

Tal pode acontecer, por exemplo com os equipamentos de escritório, mobiliário urbano entre outros.

ESTRATÉGIAS DE ECONOMIA CIRCULAR

RECICLAGEM

ESTRATÉGIA			TIPOLOGIA DE BENS/SERVIÇOS	EXEMPLO
APLICAÇÕES ÚTEIS DE MATERIAIS	RECICLAR	Processar materiais para obter o mesmo material da mesma qualidade ou inferior	Diversos	Dispensa de embalagem; Obrigação de embalagem em cartão ou materiais reciclados;para outros fins (fruta para doce ou compotas)
	VALORIZAR	Recuperação de energia de materiais	Aquecimento de piscinas	Métodos económicos e ambientalmente mais eficientes resultantes de fontes renováveis (exemplo: painéis solares)para outros fins (fruta para doce ou compotas)
			Aquisição de eletricidade	Valorização da energia originária de fontes renováveis, a designada energia verde
			Construção e obras públicas	Exigência que parte dos materiais provenha de um repositório de materiais usados provenientes de demolições

RECICLAGEM ▶▶▶ ECONOMIA CIRCULAR

	ESTRATÉGIA		TIPOLOGIA DE BENS/SERVIÇOS	EXEMPLO
PROLONGAR A VIDA ÚTIL DE PRODUTOS E SEUS COMPONENTES	REUTILIZAR	Reutilização por outro consumidor ou utilizador do produto descartado que ainda está em boas condições e pode cumprir a sua função original	Equipamentos eletrónicos	Assegurar o prolongamento do ciclo de vida, valorizando o serviço de manutenção em detrimento do valor de compra; Valorização da retoma; Redistribuição dos equipamentos usados que possam satisfazer as necessidades de outras entidades
	REPARAR	Reparação e manutenção de um produto com defeito de modo a poder ser utilizado na sua função original	Mobiliário urbano	Produtos resultantes de processos produtos ambientalmente mais eficientes, tais como madeira proveniente de florestas geridas de forma ecologicamente sustentável ou materiais sintéticos fabricados com matéria-prima reciclada. Construção que permita em caso de dano a substituição de partes danificadas
			Pneus	Recolha e recauchutagem;
	RECONDICIONAR	Restaurar um produto antigo e atualizá-lo	Higiene e Limpeza	Recolha e reenchimento dos recipientes; Embalagens recicladas ou reaproveitadas; Panos e Esfregonas devem ser compostas por microfibras e serem laváveis e reutilizáveis
	REMANUFACTURAR	Utilizar o produto descartado (partes ou componentes) num novo produto com a mesma função	Alimentação	Exigência de alimentos biológicos, que cumpram os requisitos previstos no Regulamento (CE) n.º 2092/91 do Conselho relativo ao modo de produção biológico e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios. Recuperação dos alimentos excedentários e distribuição dos mesmos para outros fins (fruta para doce ou compotas)
	REALOCAR	Utilizar o produto descartado (ou partes/ componentes de) num novo produto com outra função	Mobiliário urbano	Utilização de pneus como componentes de parques infantis. Utilizar mobiliário urbano produzido através do upcycling de plásticos.

ECONOMIA CIRCULAR

	ESTRATÉGIA		TIPOLOGIA DE BENS/SERVIÇOS	EXEMPLO
PRODUÇÃO E UTILIZAÇÃO INTELIGENTE	RECUSAR	Tornar o produto redundante abandonando a sua função ou oferecendo a mesma função com um produto radicalmente diferente	Serviços de Impressão, transporte, comunicações, etc.	Preferência à prestação de serviços em detrimento da aquisição de bens
	REPENSAR	Tornar o uso do produto mais intensivo	Bens diversos (partilha)	Desenvolvimento de sistema de partilha de equipamentos entre serviços ou autarquias; Contribuição das centrais de compras para processos de compra partilhada
			Lâmpadas	Valorização do tempo de vida acima das normas legais vigentes. Definição de limite de 10 000 horas como especificação técnica para o tempo de vida mínimo, e atribuição de bonificação nos critérios de adjudicação por cada cem horas acima desse limite.
	REDUZIR	Aumentar a eficiência na produção ou utilização, consumindo menos recursos e materiais naturais	Equipamento de escritório em madeira	Garantia de que a taxa de extração de madeira não excede os níveis máximos sustentáveis a título permanente;

Adaptado de: Agência de Avaliação Ambiental Holandesa (PBL).

BIBLIOGRAFIA

COM (2014), Para uma economia circular: Programa para acabar com os resíduos na europa. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

COM (2015), Fechar o ciclo– plano de ação da UE para a economia circular. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

EMF (2012), Towards the Circular Economy: economic and business rationale for an accelerated transition. Ellen MacArthur Foundation

WEF (2014), Towards the Circular Economy: Accelerating the scale-up across global supply chains

Portal ECO.NOMIA - Ministério do Ambiente

FUNDO AMBIENTAL
Ambiente

REPÚBLICA PORTUGUESA | AMBIENTE

CIM RC
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL
REGIÃO DE COIMBRA