



Promoção da reutilização e da valorização de Resíduos de Construção e Demolição nas Compras Públicas Ecológicas

29-11-2021

A ENCPE : Estado da arte e perspetivas futuras

José Paulino

Ana Santos | Isabel Lico | Marco Silva



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

**AMBIENTE E
AÇÃO CLIMÁTICA**



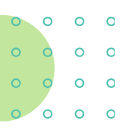
ÍNDICE DA APRESENTAÇÃO

1. Objetivos, funcionamento e principais resultados da ENCPE 2020
2. Referências aos RCD na definição de Critérios Ecológicos
3. Processo de Avaliação e revisão
4. Notas Finais e Perspetivas de Desenvolvimento





1.Objetivos, funcionamento e principais resultados da ENCPE 2020



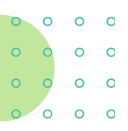
A **ENCPE 2020**, adotada pela **RCM n.º 38/2016**, de 29 de julho, aplica-se ao **Estado**, designadamente:

- ❖ Aos organismos sob sua administração direta;
- ❖ Aos organismos sob sua administração indireta;
- ❖ Ao setor empresarial do Estado.

A **título facultativo** aplica-se ainda à administração autónoma e a outras pessoas coletivas de direito público.

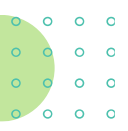
Para os efeitos da ENCPE «**compras públicas ecológicas**» são as aquisições de um conjunto de bens e/ou serviços considerados prioritários, integrando especificações e requisitos técnicos de carácter ambiental.





- ❖ A ENCPE 2020 aplica-se sempre que esteja em causa a **aquisição de bens, serviços ou a elaboração de projetos de execução de obras públicas** que integrem a lista de bens e serviços prioritários identificados no n.º 4.1 do Anexo à RCM n.º 38/2016, e conforme esteja disponível a respetiva especificação definida pelos grupos de trabalho referidos no n.º 6.2.1 do referido Anexo.
- ❖ A ENCPE 2020 aplica-se às aquisições efetuadas mediante procedimentos pré-contratuais definidos no **Código dos Contratos Públicos (CCP)**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as alterações vigentes.
- ❖ **Excluem-se** do âmbito de aplicação as aquisições efetuadas mediante ajustes diretos simplificados.





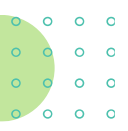
- ❖ Produtos e serviços de limpeza
- ❖ Edifícios de escritório
- ❖ Equipamentos elétricos e eletrônicos (EEE) usados no setor dos cuidados de saúde
- ❖ Produtos alimentares e serviços de catering
- ❖ Produtos e serviços de jardinagem
- ❖ Iluminação interior
- ❖ Construção rodoviária e sinalização de tráfego
- ❖ Iluminação pública e sinalização rodoviária
- ❖ Sanitas de descarga e urinóis
- ❖ Painéis interiores
- ❖ Aquecedores a água
- ❖ Produção combinada de calor e eletricidade
- ❖ Papel de cópia e papel para usos gráficos
- ❖ Eletricidade
- ❖ Mobiliário
- ❖ Equipamentos de representação gráfica
- ❖ Equipamentos TI para escritório
- ❖ Torneiras sanitárias
- ❖ Têxteis
- ❖ Transportes
- ❖ Infraestruturas de tratamento de águas residuais



- ❖ Têm como objetivo ajudar os organismos públicos na aquisição de produtos, serviços e obras com impacte ambiental reduzido, têm carácter voluntário e são elaborados de maneira a serem integrados nos concursos;
- ❖ Podem aplicar-se a **critérios de seleção, especificações técnicas, critérios de adjudicação e cláusulas de execução do contrato.**

São apresentados em dois níveis:

- **CrITÉrios essenciais** – de implementação fácil, incidindo nas áreas-chave do desempenho ambiental dos produtos ou serviços, mantendo os custos administrativos para as entidades compradoras a um nível mínimo;
- **CrITÉrios complementares** – têm em conta um maior número de aspetos ou níveis mais elevados de desempenho ambiental, destinando-se a ser utilizados pelas autoridades que pretendam ir mais longe no apoio aos objetivos ambientais e de inovação.



Cada procedimento pode incluir diversas fases em que as considerações ambientais podem ser aplicadas:

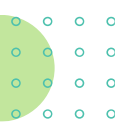
Objeto e especificações técnicas

- ❖ O «objeto» tem a ver com o produto, o serviço ou a obra que se pretende adquirir, sendo particularmente importante pois determina o âmbito permitido das especificações e de outros critérios que pode aplicar.
- ❖ As «especificações técnicas» estipulam os requisitos quantificáveis em função dos quais é possível avaliar as propostas, constituindo assim critérios mínimos de conformidade.

Critérios de seleção e de exclusão

- ❖ Avaliam a adequação do operador económico para a execução de um contrato.
- ❖ As situações em que uma entidade adjudicante pode excluir um operador estão definidas na legislação dos Contratos Públicos.





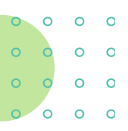
Critérios de adjudicação – poderão ser aplicados desde que:

- ❖ Tenham relação com o objeto do contrato;
- ❖ Não confirmem à entidade adjudicante uma liberdade de escolha ilimitada;
- ❖ Assegurem a possibilidade de uma concorrência efetiva;
- ❖ Sejam mencionados expressamente no anúncio na documentação do concurso;
- ❖ Estejam em conformidade com os princípios aplicáveis à contratação pública.

Cláusulas de execução do contrato

- ❖ São utilizadas para especificar o modo como o contrato deve ser executado;
- ❖ As considerações ambientais podem ser integradas desde que tenham sido publicadas no anúncio ou nos documentos do concurso e estejam relacionadas com o objeto do contrato.





Órgão técnico que visa o acompanhamento e a monitorização da execução da ENCPE 2020 (Despacho n.º 2568/2017, de 28 de março);

O **GAM ENCPE** é constituído por:

- ❖ Um representante da APA, que coordena e disponibiliza apoio logístico;
- ❖ Um representante da eSPap;
- ❖ Um representante da SPMS;
- ❖ Um representante do IMPIC.

E tem como **principais atribuições**:

- ❖ Coordenar, dinamizar, e monitorizar a execução da ENCPE 2020;
- ❖ Promover a participação de outras entidades que contribuam para a prossecução dos objetivos da ENCPE;
- ❖ Disponibilizar informação a entidades nacionais e internacionais;
- ❖ Avaliar o grau de sucesso na implementação dos critérios definidos, apresentando propostas de adequação.



Disponíveis desde
2019



Disponível desde
agosto 2020



Disponíveis desde
dezembro 2020



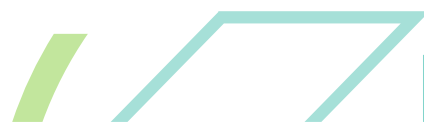


Para o ano de 2021, e aproveitando a dinâmica criada em 2020 e a disponibilidade manifestada por várias entidades, foram definidos e encontram-se em operacionalização **3 novos GT** para os grupos de **“Aquecedores a água”, “Equipamentos de representação gráfica, consumíveis e serviços de impressão” e “Centros de dados, salas de servidores e serviços em nuvem”**.

Os referidos GT têm como objetivo a produção de manuais nacionais de apoio à contratação ecológica de bens e serviços, tendo em conta a lista dos critérios GPP e as prioridades nacionais.

Procurou-se assim:

- ❖ Envolver as entidades com responsabilidade setorial no âmbito dos Contratos Públicos Ecológicos (CPE) nos GT;
- ❖ Considerar a competência de peritos reconhecidos na temática abordada;
- ❖ Recorrer à melhor informação disponível;
- ❖ Analisar sustentadamente o mercado para um ajuste mais coerente dos critérios GPP à realidade nacional.



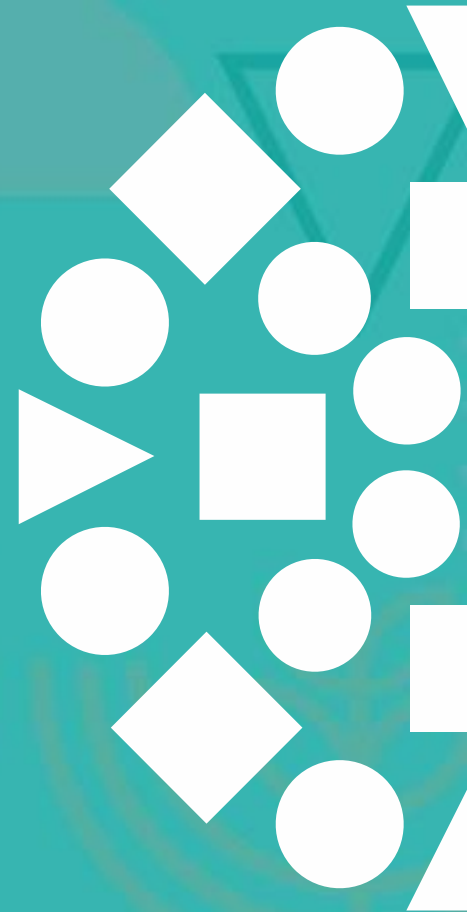
Acordos quadro gerais com critérios ecológicos

Atualmente estão disponíveis:

- ❖ AQ-MOB | Fornecimento de Mobiliário - 2021
- ❖ AQ-MOB ELE | Mobilidade elétrica - 2021
- ❖ AQ-SMIE | Serviços de Manutenção de Instalações de Elevação 2021
- ❖ AQ-Papel | Fornecimento de papel para fotocópia e impressão - 2020
- ❖ AQ-GN | Fornecimento de gás natural – 2020
- ❖ AQ-ELE | Fornecimento de eletricidade – 2020
- ❖ AQ-SFC | Serviços Fixos de Comunicações - 2019
- ❖ AQ-AOV | Aluguer Operacional de Veículos - 2019
- ❖ AQ-SMT | Serviço Móvel Terrestre – 2019
- ❖ AQ-CR | Combustíveis Rodoviários - 2019
- ❖ AQ-Veículos | Aquisição de Veículos – 2018
- ❖ AQ-GF | Gestão de Frota - 2017



2. Referências aos RCD na definição de Critérios Ecológicos



- ❖ Publicado em Agosto de 2020 para o contexto nacional e aborda o **processo de adjudicação de edifícios de escritórios**, incluindo a conceção, preparação do local, construção, manutenção e gestão corrente.
- ❖ Inclui recomendações que se aplicam a edifícios que exercem essencialmente atividades administrativas, burocráticas e de secretaria, entre as quais a conceção, especificação e gestão do local que de modo a **minimizar a produção de resíduos de construção e demolição (RCD)** e a **utilizar produtos ou materiais de construção com elevado conteúdo reciclado ou reutilizado**;
- ❖ Os critérios GPP da Comissão Europeia para este grupo de bens e serviços encontra-se **atualmente em revisão**, com previsão de conclusão no final de 2022.



▪ Especificações Técnicas

B6. Armazenagem de resíduos recicláveis

(Aplicam-se os mesmos requisitos aos critérios essenciais e aos critérios globais)

Deve ser disponibilizado no interior do edifício, ou no seu perímetro, um espaço de armazenagem onde os ocupantes possam facilmente proceder à **separação de materiais reutilizáveis, resíduos recicláveis e não recicláveis** (produtos em fim de vida de acordo com o prescrito na secção F7).

A dimensão das zonas de recolha deve ser determinada com base no nível provável de ocupação do edifício, de modo a acolherem um número suficiente de contentores.

Verificação:

As equipas de projeto ou os cocontratantes devem apresentar planos do edifício que mostrem o(s) espaço(s) destinado(s) à separação e recolha de resíduos, bem como os pressupostos que serviram de base aos cálculos do espaço que estará disponível.

▪ Critérios de adjudicação

B10.2 Incorporação de material reciclado ou reutilizado em betão e alvenaria

Este critério deve ser utilizado nos casos em que todos os proponentes têm de conceber uma solução estrutural de betão e alvenaria. Recomenda-se ponderar a sua combinação com o critério B10.3, mas a sua utilização é inadequada se se seleccionar o critério B10.1¹⁰.

Este critério é aplicável aos edifícios de escritórios com estruturas de betão, paredes de blocos-tijolos e paredes interiores e exteriores de enchimento.

O adquirente deve **atribuir pontos aos proponentes que alcancem um valor igual ou superior a 30% de conteúdo reciclado, de conteúdo reutilizado e/ou de subprodutos¹¹**, em relação à soma dos principais elementos de construção indicados no quadro D.

O requisito de conteúdo mínimo pode ser mais elevado se se chegar a acordo com a equipa de projeto antes do concurso para o cocontratante principal. Em função das condições locais, a entidade adjudicante pode optar por atribuir mais pontos ao conteúdo reutilizado. Pode fazê-lo, por exemplo, favorecendo projetos que reutilizem a estrutura de suporte principal de um edifício existente.

- ❖ Publicado em Dezembro de 2020 para o contexto nacional e apresenta os critérios elaborados para os **Sistemas Sanitários**, o qual resulta da junção dos critérios CPE das categorias “Torneiras Sanitárias” e “Sanitas com Descarga e Urinóis”;
- ❖ Inclui nos critérios propostos a obrigatoriedade de cumprimento da legislação aplicável em matéria de gestão de resíduos, nomeadamente **resíduos de construção e demolição – RCD**;
- ❖ Os critérios GPP da Comissão Europeia para ambos os grupos de bens e serviços datam de 2013, sem previsão de revisão.



- Critérios de adjudicação

CA2.2. O concorrente deve demonstrar o correto encaminhamento dos resíduos gerados

O concorrente, enquanto produtor de resíduos, deve encaminhar os resíduos gerados para destino adequado privilegiando, sempre que tecnicamente exequível, o princípio da hierarquia de gestão de resíduos. O encaminhamento dos resíduos deve cumprir as disposições do regime geral de gestão de resíduos¹³ e da demais legislação¹⁴.

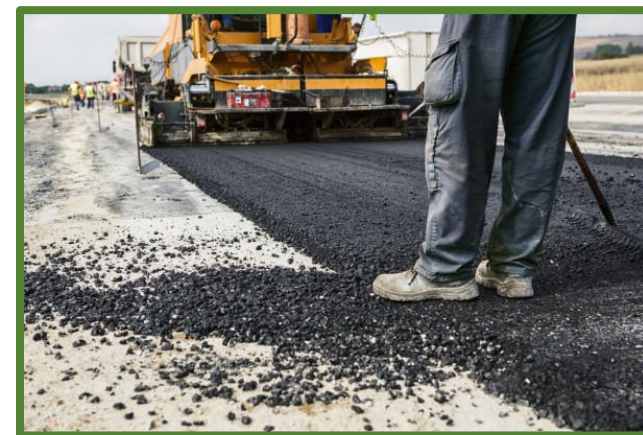
Nessa medida deve igualmente demonstrar que é efetuado o correto encaminhamento dos resíduos gerados de acordo com a legislação em vigor, nomeadamente em matéria de resíduos de construção e demolição – RCD¹⁵.

Verificação:

O concorrente deve demonstrar, através da apresentação de uma declaração sob compromisso de honra, que é efetuado o correto encaminhamento dos resíduos gerados de acordo com a legislação em vigor.



- ❖ Publicado em Dezembro de 2020 para o contexto nacional para apoiar os processos de «Conceção, construção, reabilitação e conservação de estradas»;
- ❖ Inclui recomendações que se aplicam às seguintes etapas destes processos:
 - Estudos de viabilidade e estudos prévios;
 - Projeto base, Estudos de Especialidade e Projeto de Execução;
 - Construção ou grandes reparações;
 - Uso da estrada;
 - Reabilitação, conservação e exploração;
 - Fim de vida.



▪ Critérios de adjudicação

CA5. Incorporação de material reciclado

Recomenda-se ponderar a combinação deste critério com o critério CA6, mas a sua utilização é inadequada se for selecionado o critério CA4²⁴.

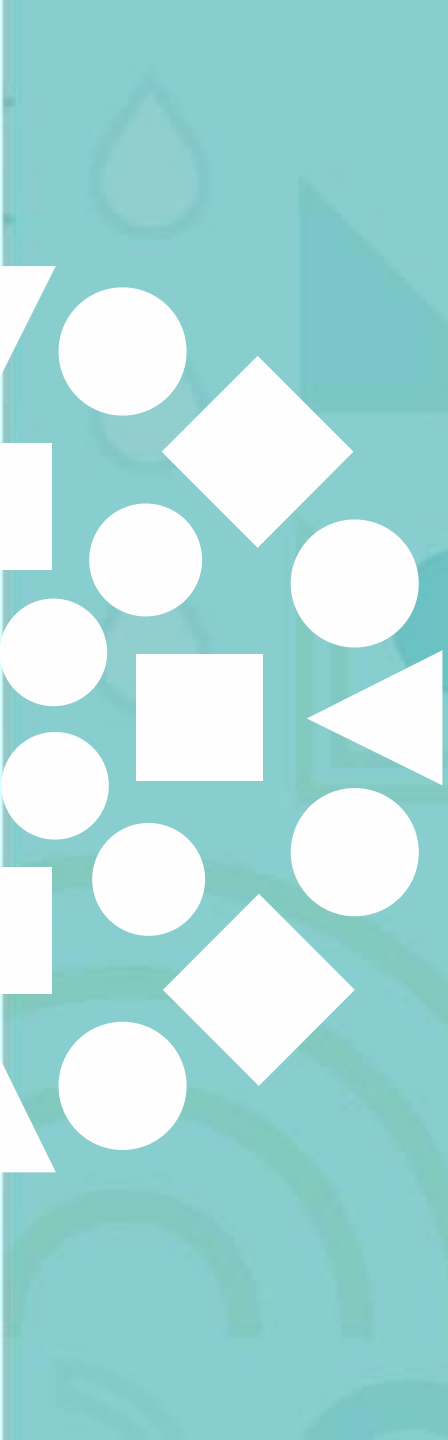
A entidade adjudicante deve **atribuir um ponto por cada incremento de 5% na percentagem de incorporação/ reutilização de materiais/ subprodutos¹⁰ (acima dos 15%), até que seja alcançado um valor concorrente igual ou superior a 50%, em massa, em relação ao total dos materiais constituintes dos principais elementos** da estrada indicados no Quadro D.

O requisito de uma percentagem mínima para adjudicação pode ser mais elevado se houver acordo com a equipa de projeto antes do concurso. Em função da especificidade das condições locais, a entidade adjudicante pode decidir atribuir mais pontos à percentagem de material reutilizado do que à percentagem de material reciclado. Nessa medida deve igualmente demonstrar que é efetuado o correto encaminhamento dos resíduos gerados de acordo com a legislação em vigor, nomeadamente em matéria de resíduos de construção e demolição – RCD¹⁵.

Verificação:

A equipa de projeto, ou o concorrente CC, ou o concorrente CCEC deve propor a percentagem de material reutilizado, a percentagem de material reciclado e/ou subprodutos pela quantificação da contribuição proporcional do material reciclado e/ou do material reutilizado para o peso total dos elementos da estrada especificados, com base nas informações fornecidas pelo(s) fabricante(s) do material de construção.





3. Processo de Avaliação e Revisão da ENCPE 2020

**Resultados, análise SWOT e linhas de
força para a revisão**

ICPE 1	2017-2018		2019-2020*	
% de procedimentos pré-contratuais que incluem critérios ambientais	Valor apurado	Meta	Valor apurado	Meta
Administração direta e indireta do Estado	9,2%	55%	12,3%	60%
Setor empresarial do Estado	0,7%	35%	0,9%	40%

ICPE 2	2017-2018		2019-2020*	
% do montante financeiro associado a procedimentos pré-contratuais que incluem critérios ambientais	Valor apurado	Meta	Valor apurado	Meta
Administração direta e indireta do Estado	16,8%	55%	14,4%	60%
Setor empresarial do Estado	6,5%	35%	5,5%	40%

*valores de 2020 referem-se apenas ao 1º trimestre.



ICPE 3	2017-2018		2019-2020*	
	Valor apurado	Meta	Valor apurado	Meta
% de contratos que incluem critérios ambientais				
Administração direta e indireta do Estado	9,4%	55%	9,8%	60%
Setor empresarial do Estado	1,1%	35%	1,6%	40%

ICPE 4	2017-2018		2019-2020*	
	Valor apurado	Meta	Valor apurado	Meta
% do montante financeiro associado a contratos que incluem critérios ambientais				
Administração direta e indireta do Estado	13,9%	55%	13,9%	60%
Setor empresarial do Estado	5,0%	35%	5,0%	40%

*valores de 2020 referem-se apenas ao 1º trimestre.



Os trabalhos de revisão da ENCPE irão identificar os aspetos a ter em conta para o reforço deste mecanismo, tendo sido identificada como principal ação a necessitar de investimento a sensibilização e formação de recursos humanos afetos à área das Compras Públicas.

❖ Principais **linhas de força** para revisão:

- Definir critérios obrigatórios, alinhando com as propostas da Comissão Europeia neste domínio, mas podendo ser antecipada a nível nacional para certos produtos;
- Criar linhas orientadoras e/ou mecanismos compensatórios que demovam a adoção do critério “preço” como critério primordial na escolha de propostas;
- Garantir a criação e a revisão sistemática de manuais e de Acordos-Quadro com vista à adoção de novos e mais recentes critérios ecológicos/circulares acompanhando a evolução tecnológica e tendências de mercado;
- Garantir a inclusão do conceito de “circularidade” na definição dos critérios ecológicos, pretendendo-se não só a reutilização ou a valorização dos produtos para fins alternativos, como a diminuição dos respetivos impactes, desta forma alavancando o seu valor de mercado; e
- Reconsiderar o conceito de “fim-de-vida” para possibilitar novos fluxos circulares, tais como reutilização, restauro e renovação.



Forças

- Experiência acumulada com a implementação da ENCPE 2020 e da estratégia anterior (2008) permite avançar para aprofundamento e alargamento dos mecanismos de contratação pública ecológica;
- Criação do GAM estabeleceu um modelo de colaboração entre as diversas entidades com responsabilidades na ENCPE 2020 que funcionou bem;
- Número já significativo de Manuais com critérios ambientais já aprovados para diversos grupos de produtos e serviços prioritários;
- Envolvimento de diversas entidades nos GT criou plataforma de colaboração, sensibilizou para importância do tema e facilita envolvimento no futuro;
- Portal Base foi sendo objeto de melhorias para facilitar a utilização por parte dos utilizadores;
- Desde 2018, acordos quadro do SNCP com critérios ecológicos sempre que a categoria o permita (mesmo que não seja prioritária para a ENCPE 2020), o que significa que todos os procedimentos lançados ao seu abrigo têm já critérios ecológicos.



Fraquezas

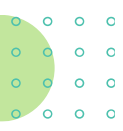
- Insuficiente disponibilidade de recursos humanos e materiais das entidades que constituem o GAM para fazer face às tarefas associadas à implementação da ENCPE 2020;
- Atraso no início da preparação das ferramentas de apoio à implementação da estratégia (e.g. preparação de manuais) e às necessárias ações de sensibilização e formação das entidades da administração pública, não tendo assim o alcance necessário no período em análise;
- Natureza voluntária do instrumento condiciona adesão das entidades e consequentemente a sua eficácia;
- Necessidade de melhorias adicionais na operacionalização e utilização do Portal Base, no que se refere à monitorização da utilização de critérios ambientais na contratação pública;
- Dificuldade em envolver o setor empresarial do Estado e a Administração Local;
- Elevada diversidade de agentes que intervêm nos processos de contratação da AP, com graus de conhecimento e perceções muito diversificados acerca das CPE;
- Ausência de monitorização e divulgação de resultados durante a execução da estratégia, bem como de um mecanismo de “feedback” para monitorizar a utilização dos manuais e os resultados obtidos;
- Limitada perceção dos resultados alcançados em termos de desempenho ambiental das organizações como resultado das compras ecológicas, não promove adesão.



Oportunidades

- Novos contextos de política nacional e comunitária – (e.g. Descarbonização integrada em vários instrumentos de política; Eco.AP, RCM Inovação e Modernização Administrativa; EU Green Deal);
- Desígnio estratégico de promoção da economia circular (PAEC) cria motivação para introdução de critérios de circularidade e poderá alavancar contratação pública ecológica;
- Plano de Recuperação e Resiliência – oportunidade para introdução de requisitos ecológicos para financiamento/contratação;
- Revisão do Código dos Contratos Públicos pode criar condições para atribuir maior peso a critérios como o custo de ciclo de vida e impactes ambientais;
- Generalização de boas práticas de Compras Ecológicas nas autoridades da Administração Central (por exemplo através das Secretarias Gerais/centrais de compras ministeriais) e Local (e.g. através das CIM e CCDR);
- Crescente interesse da sociedade por questões de ambiente e sustentabilidade poderá criar condições para maior adesão das autoridades locais e outras.



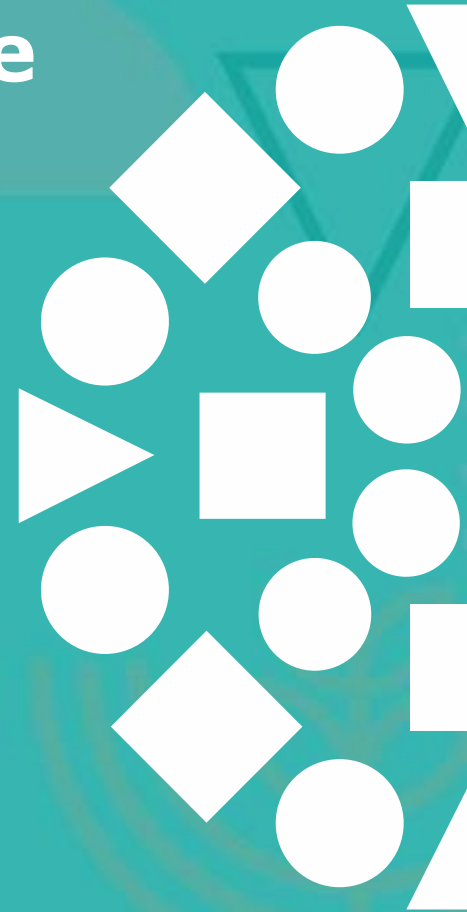


Ameaças

- Prioridades de política condicionadas por contexto (pós) COVID-19 podem desviar foco das entidades da administração pública;
- Pressão de crise económica para decisões de adjudicação baseadas unicamente em critérios de preço - Perceção de maior custo associado aos produtos ecológicos – Custo no ciclo de vida não está interiorizado na contratação pública;
- Inexperiência na utilização adequada dos critérios ambientais, associada a uma perceção dos riscos e maiores custos associados a novas formas de contratação, limita adesão das entidades.



4. Notas Finais e Perspetivas de Desenvolvimento





Tarefas desenvolvidas em 2021:

- ❖ Coordenação dos trabalhos de avaliação e revisão da ENCPE e preparação de proposta legislativa;
- ❖ Contratação da FCT-UNL para apoio à revisão da ENCPE e realização de inquérito às entidades compradoras;
- ❖ Colaboração com o IMPIC nas melhorias a introduzir no Portal Base para torná-lo mais fácil e apelativo para os utilizadores e o preenchimento dos critérios ambientais mais intuitivo;
- ❖ Apostar na disseminação das ferramentas de apoio à contratação ecológica (manuais e acordos-quadro) e na formação dos agentes (AP e empresas);
- ❖ Desenvolver parcerias e mecanismos complementares de suporte ao mercado de bens e serviços ecológicos e circulares;
- ❖ Acompanhar a programação dos fundos comunitários para garantir apoios financeiros às entidades públicas e empresas.





- ❖ As Compras Públicas Ecológicas e Circulares constituem um importante instrumento para o desenvolvimento da Economia Circular, estimulando a procura de bens e serviços com reduzido impacto ambiental;
- ❖ A próxima estratégia deverá apostar na utilização dos critérios ecológicos nas aquisições de forma alargada por parte da AP, servindo de *benchmark* para o setor privado;
- ❖ A formação dos recursos humanos e disseminação de boas práticas e dos manuais de apoio constituem instrumentos a reforçar, por forma a acabar com os preconceitos relacionados com os custos mais elevados associados à integração das questões ambientais (muitos dos critérios baseiam-se na eficiência de utilização de recursos e em redução de custos a médio e longo prazo)
- ❖ A obrigatoriedade na adoção dos critérios, sobretudo de fácil implementação, pode e deve ser considerada, com base na análise do impacto no mercado nacional de certos bens e serviços
- ❖ Deve ser adotado um modelo de governação adequado para incrementar a eficácia da implementação, que passa pelo envolvimento das Unidades Ministeriais de Compras e das entidades locais e regionais.

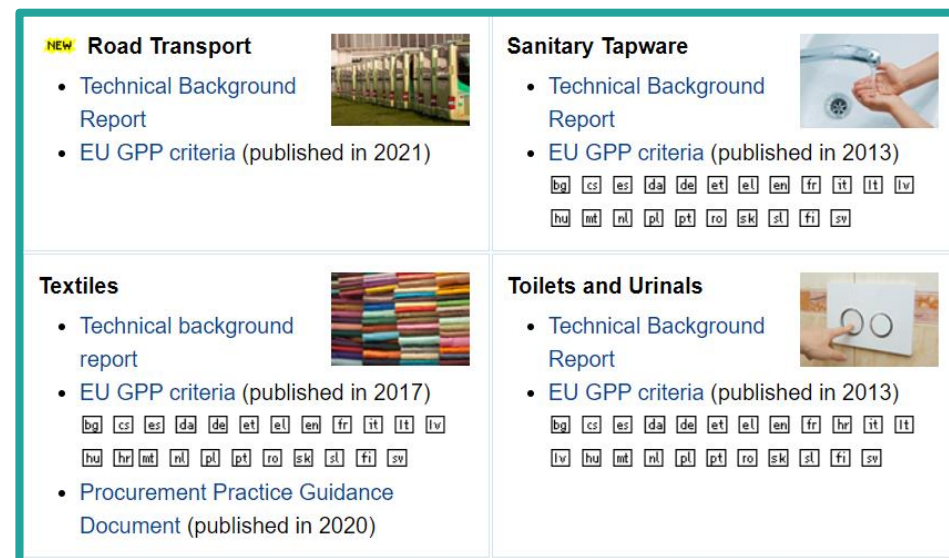


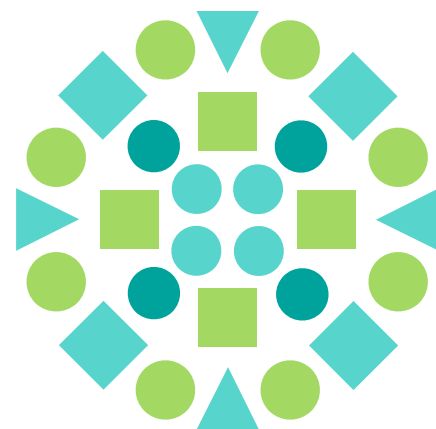
Site da ENCPE 2020

<https://encpe.apambiente.pt/>

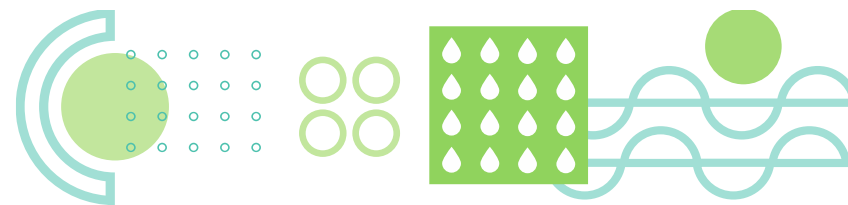
GPP – Green Public Procurement

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





apa
agência portuguesa
do **ambiente**



**Muito obrigado
pela vossa atenção**

apambiente.pt

