Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Carlos Alberto da Fonte Videira

A Contratação Pública Sustentável em Portugal

maio de 2025

A Contratação Pública Sustentável em Portugal
Carlos Alberto da Fonte Videirra
UMinho | 2025

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Carlos Alberto da Fonte Videira

A Contratação Pública Sustentável em Portugal

Tese de Doutoramento
em Ciências da Administração

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Pedro Jorge Sobral Camões
Professor Doutor João Carlos Cerejeira Silva

maio de 2025

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição
CC BY

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

AGRADECIMENTOS

À memória do meu pai, Nuno Manuel da Fonte Videira, e dos meus avós, Domingos Parente Gonçalves da Fonte e Rosa Amélia Pires Videira e Domingos Borlido Afonso Videira e Maria da Piedade Pires da Fonte, pelo exemplo que perdura e pela certeza que me acompanham.

À minha mãe Ana Maria, à minha irmã Andreia, ao meu cunhado Ricardo, à minha tia Maria Prazeres e à minha madrinha Carla pelo amor incondicional e pelo apoio e pela disponibilidade constantes durante o meu percurso académico, pessoal e profissional, mesmo nas (minhas) sucessivas ausências.

Às minhas amigas e aos meus amigos pelo carinho e pela dedicação, pela lealdade e pela paciência. E, sobretudo, por fazerem da amizade "o lugar da Terra onde mais gosto de viver".

Às minhas professoras e aos meus professores, em particular ao Professor Pedro Camões e também ao Professor João Cerejeira, pelo contributo indispensável para a conclusão desta última etapa do meu percurso académico. Por tudo o que me ensinaram, dentro e fora das salas de aula.

À Universidade do Minho, casa onde me formei como homem, como profissional e como cidadão. Aos Serviços de Acção Social da Universidade do Minho e à BragaHabit – Empresa Municipal de Habitação de Braga, aos seus trabalhadores e trabalhadoras, pela compreensão, dedicação e paciência que sempre tiveram para comigo, permitindo-me conciliar este trabalho académico com o trabalho do dia-a-dia.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

A Contratação Pública Sustentável em Portugal

Resumo

A adoção de políticas e práticas de sustentabilidade nas organizações é uma tendência crescente. Além disso, o desenvolvimento sustentável é um conceito cada vez mais presente nos documentos oficiais da generalidade das instituições nacionais e internacionais, públicas e privadas.

O interesse crescente pela adoção de medidas sustentáveis nos modelos de gestão das organizações tem atraído uma atenção cada vez maior por parte da comunidade académica. Ainda assim, verifica-se a existência de pouca literatura científica sobre a gestão do setor público.

A contratação pública, como processo de aquisição de bens e serviços por parte das organizações do Estado, com vista à prossecução das suas atividades, assume particular relevância nas entidades da Administração Pública. Nesse sentido, emerge cada vez mais o conceito de contratação pública sustentável, enquanto processo que integra, simultaneamente, considerações económicas, ambientais e sociais nos critérios de adjudicação dos procedimentos de aquisição.

Esta investigação pretende contribuir para o estudo da sustentabilidade no seio da Administração Pública em Portugal, verificando o estado da adoção de critérios sustentáveis na contratação pública, explicando as suas causas e analisando o impacto da certificação ambiental de fornecedores na adjudicação de procedimentos de compras que incluem critérios ambientais.

Os resultados obtidos indicam que a maioria das entidades públicas ainda não incorporou considerações sustentáveis de forma significativa nos seus procedimentos de contratação. Os fatores com mais impacto positivo na implementação de compras sustentáveis têm caráter interno, sendo que os fatores com impacto negativo estão mais relacionados com circunstâncias externas. A certificação ambiental das empresas tem um impacto positivo na seleção de fornecedores em procedimentos de compras públicas ecológicas sempre que é introduzida competitividade no processo de escolha da entidade adjudicatária. O fator concorrencial assume um papel preponderante em todos os resultados obtidos nesta investigação.

Palavras-chave: administração pública; contratação pública; contratação pública sustentável desenvolvimento sustentável; sustentabilidade.

Sustainable Public Procurement in Portugal

Abstract

The adoption of sustainability policies and practices in organisations is a growing trend. Moreover, sustainable development is a concept that is increasingly present in official documents of most national and international institutions, public and private.

The growing interest in adopting sustainable measures in organisational management models has attracted increasing attention from the academic community. Nevertheless, there is still scant scientific literature on public sector management.

Public procurement, as a process for the purchase of goods and services by public organisations, in order to pursue their activities, assumes particular relevance in Public Administration. In this sense, the concept of sustainable public procurement is emerging more and more as a process that simultaneously integrates economic, environmental, and social considerations into the criteria for awarding procurement procedures.

This research aims to contribute to the study of sustainability within Public Administration in Portugal by examining the state of adoption of sustainable criteria in public procurement, explaining its causes and analysing the impact of suppliers' environmental certification on green public procurement.

The results show that the majority of public entities have not yet significantly incorporated sustainable considerations into their procurement procedures. The factors with the most positive impact on the implementation of sustainable procurement are internal, while the factors with a negative impact are more related to external circumstances. Environmental certification of companies has a positive impact on the selection of suppliers in green public procurement whenever competitiveness is introduced in procurement procedures. The competition factor plays a dominant role in all the results obtained in this research.

Keywords: public administration; public procurement; sustainability; sustainable development; sustainable public procurement.

Índice

1. Introdução 1

1.1 Tema e Relevância 1

1.2 Organização 3

2. A Importância da Contratação Pública 5

2.1 Enquadramento 5

2.2 Evolução Histórica 6

2.3 A Teoria na Contratação Pública 8

2.4 Da Teoria Burocrática à Nova Gestão Pública 9

2.5 A Teoria da Agência 12

2.6 A Teoria dos Custos de Transação 15

2.7 A Componente Estratégica na Contratação Pública 19

2.8 A Realidade da Contratação Pública 22

2.9 A Contratação Pública em Portugal 24

2.10 O Código dos Contratos Públicos 26

3. A Sustentabilidade na Contratação Pública 32

3.1 Enquadramento 32

3.2 Evolução Histórica 33

3.3 O Relatório Brundtland 36

3.4 Da Cimeira da Terra aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030 38

3.5 A Contratação Pública Ecológica 43

3.6 A Contratação Pública Sustentável 48

3.7 A Sustentabilidade na Realidade da Contratação 53

4. A Sustentabilidade do Carrinho de Compras do Estado 59

4.1 Introdução 59

4.2 Revisão de Literatura 60
4.3 Enquadramento Institucional 62
4.4 Metodologia 63
4.5 Resultados 67
4.6 Índice de Compras Públicas Sustentáveis 75
4.7 Conclusões 78
5. Os Determinantes da Adoção da Contratação Pública Sustentável 81
5.1 Introdução 81
5.2 Revisão de Literatura 82
5.3 Enquadramento Teórico 84
5.4 Metodologia 85
5.5 Resultados 87
5.6 Discussão 96
5.7 Conclusões 98
6. O Impacto da Certificação Ambiental nas Compras Públicas Ecológicas 101
6.1 Introdução 101
6.2 Revisão de Literatura 102
6.2.1 A Implementação de Compras Públicas Sustentáveis 102
6.2.2 A Implementação da Contratação Pública Ecológica 105
6.2.3 A Norma ISO 14001 – Sistema de Gestão Ambiental 107
6.3 Dados e Metodologia 108
6.3.1 Fonte dos Dados 108
6.3.2 Caracterização da Amostra dos Contratos 109
6.3.3 Caracterização da Amostra das Empresas 114
6.3.4 Modelo de Análise 117
6.4 Resultados 121

6.4.1 Resultados por Tipo de Procedimento 121

6.4.2 Resultados por Número de Concorrentes 123

6.5 Conclusões 126

7. Conclusões 129

8. Referências Bibliográficas 137

9. Anexos 155

9.1 Anexo I: Inquérito às Entidades Públicas 155

9.2 Anexo II: Guião das Entrevistas Semiestruturadas 162

Lista de Abreviaturas e Siglas

BDEC - Base de Dados de Empresas Certificadas

CAE - Classificação de Atividade Económica

CCP - Código dos Contratos Públicos

CPV - Vocabulário Comum para os Contratos Públicos

DGAEP - Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

eSPap - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção

INE - Instituto Nacional de Estatística

ISO - International Organization for Standardization

LPM – Linear Probability Model

NIF - Número de Identificação Fiscal

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OLS - Ordinary Least Squares

ONU - Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

UE - União Europeia

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Classificação administrativa das entidades 67
Gráfico 2: Políticas de compras públicas sustentáveis das entidades 68
Gráfico 3: Entidades com políticas de compras públicas sustentáveis 68
Gráfico 4: Avaliação da suficiência dos recursos humanos alocados às compras públicas para a sustentabilidade 69
Gráfico 5: Entidades que incluíram considerações sustentáveis nos procedimentos de contratação nos últimos dois anos 69
Gráfico 6: Administração Direta 69
Gráfico 7: Administração Indireta 70
Gráfico 8: Administração Autónoma 70
Gráfico 9: Dimensões em que foram incluídos critérios de sustentabilidade 70
Gráfico 10: Inclusão de dimensões de sustentabilidade pelas entidades 70
Gráfico 11: N.º de ações implementadas para a integração de fatores de sustentabilidade nos procedimentos de contratação 71
Gráfico 12: N.º de categorias de bens e serviços em que foram incluídos critérios de sustentabilidade por parte das entidades 71
Gráfico 13: Percentagem de procedimentos em que foram incluídos critérios de sustentabilidade 72
Gráfico 14: Percentagem do montante total de despesa em contratação pública em procedimentos com considerações sustentáveis 72
Gráfico 15: Variação da despesa em procedimentos de contratação pública com critérios sustentáveis 73
Gráfico 16: Tipos de procedimentos em que foram incluídos critérios sustentáveis 73
Gráfico 17: Fases do procedimento em que foram incluídos critérios sustentáveis 74
Gráfico 18: Percentagem de novos fornecedores selecionados em procedimentos de compras públicas com critérios sustentáveis 74
Gráfico 19: Distribuição da atribuição de Selos de Compras Públicas Sustentáveis 78
Gráfico 20: Distribuição de frequência dos tipos de contratos celebrados em 2022 110
Gráfico 21: Distribuição de frequência dos tipos de procedimentos utilizados em 2022 111

Gráfico 22: Distribuição de frequência dos montantes contratuais por tipo de procedimento em 2022 112
Gráfico 23: Distribuição do tipo de empresas por dimensão em 2022 115
Gráfico 24: Distribuição do volume de negócios por tipo de empresa em 2022 116
Gráfico 25: Distribuição do ativo por tipo de empresa em 2022 117

Lista de Tabelas

Tabela 1: Fatores com Impacto Positivo nas Compras Públicas Sustentáveis 88
Tabela 2: Fatores com Impacto Negativo nas Compras Públicas Sustentáveis..... 88
Tabela 3: Fatores com Impacto Positivo nas Compras Públicas Sustentáveis (Entidades com Práticas Sustentáveis)..... 89
Tabela 4: Fatores com Impacto Negativo nas Compras Públicas Sustentáveis (Entidades com Práticas Sustentáveis)..... 90
Tabela 5: Fatores com Impacto Positivo nas Compras Públicas Sustentáveis (Entidades sem Práticas Sustentáveis)..... 90
Tabela 6: Fatores com Impacto Negativo nas Compras Públicas Sustentáveis (Entidades sem Práticas Sustentáveis)..... 91
Tabela 7: CPVs mais utilizados nos contratos celebrados em 2022 113
Tabela 8: Estatísticas descritivas da amostra utilizada nas regressões 120
Tabela 9: Resultados por tipo de procedimento 122
Tabela 10: Resultados por número de concorrentes 124

1. Introdução

1.1 Tema e Relevância

A sustentabilidade é um conceito que emergiu com um ideal ambiental, social e económico a partir do final da década de 1970 e durante a década de 1980 (Caradonna, 2014), nomeadamente após a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, por parte da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas (doravante, ONU). É nesse documento que emerge o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades, garantindo o equilíbrio entre o crescimento económico, o cuidado com o ambiente e o bem-estar social (WCED, 1987).

Desde então, e com apenas algumas décadas, a sustentabilidade tornou-se numa temática com grande nível de popularidade, tornando-se numa palavra recorrente na investigação cientifica, nos discursos dos líderes políticos, nos documentos oficiais de organizações internacionais e no espaço mediático através dos órgãos de comunicação social, entre outros (Caradonna, 2014; Dixon & Fallon, 1989; Spindler, 2013). À medida que os cidadãos se tornam mais conscientes da influência que a produção e o consumo têm sobre o meio ambiente, a economia e a sociedade, o conceito de desenvolvimento sustentável torna-se mais relevante, assumindo-se já não como uma escolha, mas acima de tudo como uma necessidade (Roman, 2017).

É nesse contexto que surge o conceito de compras públicas sustentáveis, no papel estratégico que cabe ao Estado como um dos principais consumidores de bens e serviços da economia nacional, bem como na prossecução de metas e objetivos associados ao desenvolvimento sustentável. Nos últimos anos, verificou-se um crescente reconhecimento internacional do papel estratégico que as compras públicas podem desempenhar, não só para garantir uma alocação de recursos mais eficiente, mas também para cobrir objetivos governamentais mais amplos e criar valor acrescentado para a sociedade (Grandia & Meehan, 2017; Zheng et al., 2007).

Essa mesma relevância é reconhecida no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pelos chefes de Estado e de Governo e altos representantes de 193 países, reunidos na sede da ONU, em Nova Iorque, em setembro de 2015, sendo que uma das metas associadas à referida Agenda passa por promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais (United Nations, 2015).

No plano europeu, as diretivas comunitárias de 2014 reforçaram a estratégia europeia no sentido da instrumentalização dos contratos públicos para a prossecução de políticas horizontais ou secundárias, com particular relevância para a incorporação de critérios sociais e ambientais nos processos de adjudicação (Estorninho, 2016).

Todas estas diretivas foram transpostas para o ordenamento jurídico português, nomeadamente a partir da publicação e sucessivas revisões do Código dos Contratos Públicos (doravante, CCP). Nessa medida, a sustentabilidade assume-se como um dos princípios a observar na formação e execução dos contratos públicos em Portugal. No entanto, o grau de inclusão e de impacto de critérios de sustentabilidade nas aquisições públicas não está avaliado. A divulgação é escassa, a formação é praticamente inexistente e não existe informação para a avaliação dos impactos das estratégias assumidas pelo Estado e pelas entidades da Administração Pública, nomeadamente no que diz respeito à Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (Tribunal de Contas, 2020). A nível comunitário, o Tribunal de Contas Europeu também refere que a promoção da contratação pública estratégica com o objetivo de incentivar uma maior consideração dos aspetos ambientais, sociais ou inovadores teve um reduzido impacto global e a percentagem de procedimentos que utilizam outros critérios de adjudicação além do preço é muito pequena (Tribunal de Contas Europeu, 2023).

Dessa forma, esta investigação pretende contribuir para aumentar o conhecimento sobre a realidade da contratação pública sustentável em Portugal, abordando um tema ainda pouco explorado na literatura científica. A abordagem é transversal e complementar, abrangendo diferentes dimensões do fenómeno.

Em primeiro lugar, pretende-se quantificar o estado da adoção de critérios sustentáveis nas compras públicas em Portugal, propondo-se a criação de um índice de compras públicas sustentáveis. Este índice permite identificar, medir e comparar o grau da inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública levados a cabo pelas entidades que integram a Administração Pública.

Posteriormente, a investigação procura identificar os fatores que impulsionam ou dificultam a implementação da contratação pública sustentável. A análise é baseada nas semelhanças e nas diferenças das respostas dos dirigentes com responsabilidades de gestão e dos técnicos de compras das entidades públicas selecionadas, identificando potenciais assimetrias de informação e a forma como os procedimentos e objetivos ao nível das compras públicas são compreendidos e partilhados por toda a organização, à luz da teoria da agência.

Por fim, é avaliado o impacto da certificação ambiental dos fornecedores, nomeadamente através da Norma ISO 14001, na adjudicação de contratos públicos com critérios ambientais. Através de uma abordagem quantitativa, a investigação oferece uma perspetiva mais robusta e baseada em dados reais sobre as práticas de certificação ambiental e de compras públicas ecológicas no contexto português.

Para tal, são aplicadas metodologias distintas que envolvem a distribuição de inquéritos junto das entidades públicas, a realização de entrevistas semiestruturadas junto de técnicos de compras públicas e decisores dessas mesmas entidades e a análise de dados sobre os contratos públicos, as entidades com certificação ambiental e as empresas a operar em Portugal.

O contributo desta investigação é, para além de inovador, significativo e multidimensional. Começa por oferecer uma análise detalhada e quantificável da realidade da contratação pública sustentável em Portugal, algo que não havia sido realizado antes com esta profundidade. Propõe um modelo de análise e um índice de compras públicas sustentáveis que podem ser aplicados em estudos futuros e em diferentes contextos. Permite tirar algumas ilações acerca das iniciativas que são levadas a cabo em entidades com práticas de contratação pública sustentável mais disseminadas, bem como encontrar pontos em comum nas entidades que ainda não adotaram essas práticas ou fazem-no de forma muito residual. Evidencia a importância da competitividade e da introdução do fator concorrencial para a disseminação das compras públicas com critérios ambientais e sociais e para a promoção da certificação dos sistemas de gestão ambiental das empresas.

Dessa forma, esta investigação não apenas expande o conhecimento teórico, como também oferece novos dados, ferramentas práticas, sugestões e recomendações que podem ser utilizadas por académicos, gestores públicos e decisores políticos interessados no tema da sustentabilidade e da contratação pública estratégica.

1.2 Organização

Após a introdução do tema e da sua relevância, os primeiros capítulos desta investigação são dedicados a uma revisão de literatura exaustiva acerca da importância da contratação pública e acerca da inclusão do conceito de sustentabilidade na contratação pública. Nessa medida, é feito um enquadramento teórico e apresentada a evolução histórica, finalizando na apresentação do contexto atual em Portugal, com recurso a estudos científicos, documentos legais e dados oficiais de organizações nacionais e internacionais.

Posteriormente, a estrutura desta investigação apresenta-se sob a forma de uma tese não convencional em três artigos que procuram dar resposta, através de metodologias distintas, a três questões transversais e complementares sobre a contratação pública sustentável em Portugal.

No primeiro artigo é apresentada uma questão descritiva, através da qual se procurará identificar e quantificar a incorporação de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública, através da criação de um índice de compras públicas sustentáveis. Assim sendo, a questão formulada é: qual é o estado da inclusão de critérios sustentáveis nas compras públicas em Portugal?

Seguidamente, no segundo artigo, e através de uma lente teórica, é formulada uma questão explicativa com o objetivo de identificar fatores que impulsionem ou dificultem a implementação da contratação publica sustentável no seio das organizações, bem como a sua relevância no processo de formação de contratos e decisão de adjudicar bens, serviços e obras. Nesse sentido, a questão formulada para a investigação é a seguinte: o que leva as entidades públicas portuguesas a incluir critérios de sustentabilidade nos seus procedimentos de compras?

Por fim, no terceiro artigo, é formulada uma questão causal com o objetivo de aferir se a certificação ambiental das empresas se traduz numa vantagem no momento da adjudicação de procedimentos com critérios ambientais. Desse modo, a questão é formulada nestes termos: qual é a relação entre a certificação de fornecedores na vertente ambiental, nomeadamente através da Norma ISO 14001 - Sistema de Gestão Ambiental, e a adjudicação de procedimentos de contratação pública que incluem critérios ambientais?

Em cada um dos artigos é desenvolvida uma breve revisão da literatura, um enquadramento institucional e teórico, quando aplicável, uma descrição da metodologia aplicada e uma apresentação dos resultados e principais conclusões.

A investigação termina com um capítulo dedicado às conclusões globais e notas finais acerca dos resultados da investigação, abordando as limitações identificadas e sugerindo caminhos para o futuro.

2. A Importância da Contratação Pública

2.1 Enquadramento

Na União Europeia (doravante, UE), as entidades públicas celebram contratos para assegurar o fornecimento de obras e a prestação de serviços na ordem dos dois biliões de euros, o que indica que os contratos públicos são um dos principais motores do crescimento económico, da criação de emprego e da inovação. Trata-se de um volume de negócios bastante significativo, calculando-se que o mesmo seja responsável por mais de 14% do Produto Interno Bruto (doravante, PIB) da União, algo que obriga as entidades privadas a adotar os princípios e as orientações da contratação pública de modo a garantir o acesso aos procedimentos levados a cabo pelo setor público (Franco et al., 2023; Theron & Dowden, 2017; Tribunal de Contas Europeu, 2023).

Nessa medida, os contratos públicos passaram a ser vistos como um instrumento estratégico a partir da década de 1990 (Murray, 2009), com particular enfoque na realização de políticas públicas ecológicas ou de políticas sociais, assumindo-se como um dos principais motores de desenvolvimento sustentável, assegurando objetivos como a redução do impacto ambiental nos meios de produção ou a promoção do emprego de determinadas categorias de trabalhadores, entre outros (Estorninho, 2006).

De acordo com a literatura, as políticas públicas podem ser definidas como a soma das atividades dos governos, exercidas diretamente pelos mesmos ou através de agências, que influenciam a vida dos cidadãos (Peters, 2018). Para garantir a segurança, a proteção e o bem-estar das populações, os governos estabelecem políticas públicas de modo a facilitar os desenvolvimentos que consideram desejáveis e dificultar aquilo que consideram prejudicial.

De modo a atingir os objetivos pretendidos, os governos e as agências do Estado têm necessidade de adquirir bens, serviços e obras (Grandia, 2017). Assim sendo, as atividades de compras por parte das entidades públicas também podem ser enquadradas como políticas públicas, na medida em que as decisões tomadas no âmbito das práticas de contratação conferem benefícios a determinados grupos em detrimento de outros (Snider & Rendon, 2008).

Dessa forma, pode-se assumir que os governos têm quatro atividades económicas principais: a criação de um quadro legal para o desenvolvimento das atividades económicas, sociais e políticas, a redistribuição da riqueza através da criação de impostos e prestações sociais; a produção de bens e a prestação de serviços públicos aos cidadãos, como a segurança, a defesa, a educação e as obras públicas; e a compra de bens, serviços e ativos de capital (Thai, 2001).

As compras públicas são importantes na medida em que são elas que suportam quase toda a atividade dos governos (Thai & Grimm, 2000). Assim, a aquisição de bens e serviços por parte de entidades do Estado, realizada através dos procedimentos de contratação pública, pode ser definida como o processo através do qual os governos e outras entidades de direito público compram produtos e serviços e procedem à construção de obras públicas, para o desempenho das suas funções, de forma a satisfazer as necessidades das entidades que prestam serviços aos cidadãos e de forma a atingir objetivos políticos, relacionados com o interesse público, assumindo-se como uma ferramenta estratégica utilizada pelos governos para o cumprimento dos seus mandatos (Anderson & Arrowsmith, 2011; Handler, 2015; OECD, 2019).

As compras públicas podem também ser definidas como compras de bens e serviços em mercados privados, excluindo-se desse âmbito os salários pagos aos funcionários públicos, os subsídios e outras transferências do Estado (Trionfetti, 2002).

O objetivo deste capítulo passa por fazer uma revisão de literatura da evolução da contratação pública, desde as primeiras evidências de contratos públicos até à caracterização do fenómeno na atualidade. Numa primeira fase serão enunciados alguns dos registos históricos de contratação pública que contribuíram para uma primeira definição do conceito. Posteriormente, procurar-se-á analisar de que forma é que várias teorias da gestão pública se aplicam à análise da contratação pública e de que forma é que essas mesmas teorias nos fornecem ferramentas para compreender a evolução do conceito e das práticas de compras públicas. Por fim, analisar-se-á o contexto atual dos contratos públicos, de acordo com a literatura, o quadro normativo em vigor e os dados fornecidos por organizações nacionais e internacionais, com particular ênfase para o sistema português, evidenciando a influência das diretivas comunitárias no seu desenvolvimento.

2.2 Evolução Histórica

As primeiras evidências de práticas de compras públicas remontam ao período de 2400 a 2800 a.C. na Síria, existindo também registos históricos relacionados com o comércio de seda entre a China e uma colónia grega em 800 a.C. (Thai, 2001) e com questões contratuais relacionadas com o apoio ao Exército Romano em Espanha em 300 a.C. (Thai & Grimm, 2000).

Nos Estados Unidos, os primeiros registos de contratação pública são relativos ao ano de 1792, quando o governo federal, através do Congresso, autorizou os Departamentos de Guerra e do Tesouro a contratarem em nome da nação (Matthews, 2005). Embora as leis aprovadas pelo Congresso tivessem

como principal objetivo regular as operações de contratação pública, as mesmas acabaram também por reconhecer a existência de profissionais de compras públicas, contribuindo para a criação da figura e da profissão (Callender & Matthews, 2000).

Em Portugal, a Lei de 22 de julho de 1850, que classificava as vias terrestres de comunicação do Reino e estabelecia os princípios e regras aplicáveis à sua construção e utilização, já previa um conjunto de formalidades na execução de obras de construção de estradas. Entre estas, destacava-se o concurso, com uma duração mínima de três meses e exigência de concorrência, bem como a adjudicação em hasta pública ao proponente que apresentasse as melhores condições e uma fiança considerada idónea. Por sua vez, o Regulamento da Contabilidade Pública, de 12 de dezembro de 1863, previa igualmente a realização de concurso público, tanto para a construção de obras como para o fornecimento de bens destinados ao exército, à marinha ou a outros serviços públicos (Correia, 2016; Estorninho, 2006).

Na visão mais tradicional, a contratação pública era vista como uma função rotineira e repetitiva (Snider & Rendon, 2008). De acordo com essa perspetiva, os profissionais de compras públicas deveriam, em articulação com os responsáveis setoriais de cada entidade, reunir toda a informação relevante para projetar as aquisições necessárias; assegurar o cumprimento do processo de tomada de decisão, a fim de melhor atender às diversas partes interessadas; evitar custos desnecessários e garantir a celeridade de procedimentos, de acordo com a observação do quadro legislativo em vigor, de modo profissional e oportuno. Nessa medida, o funcionário de compras públicas deveria ser dotado de conhecimentos interdisciplinares que lhe permitissem atuar em ambientes complexos em consonância com a visão, missão e objetivos da organização. Deveria também evidenciar capacidades de antecipação, análise, comunicação e cooperação, e características como a flexibilidade, resiliência, paciência e adaptabilidade (Gordon et al., 2000).

Não obstante a centralidade da contratação pública na prestação de serviços por parte dos governos e da sua longa história no seio da Administração Pública, a investigação sobre compras públicas esteve durante muito tempo à margem dos estudos no âmbito das ciências da administração, como se tratasse de um assunto periférico. Apesar de ainda não ser uma área de estudos completamente amadurecida no âmbito da investigação em Administração Pública, esse desequilíbrio tem vindo a ser corrigido ao longo dos últimos anos, através de abordagens multidisciplinares ao estudo dos contratos públicos, a partir de diferentes perspetivas, refletindo sobre o potencial do seu alcance como instrumento vital na prossecução de políticas públicas (Flynn & Davis, 2014; Grandia, 2017).

Apesar disso, é possível concluir que a evolução das conceções sobre os profissionais de compras públicas e do próprio conceito de contratação pública acompanham o desenvolvimento das teorias e do estudo acerca do papel da Administração Pública na evolução histórica do Estado, refletindo-se tanto no reconhecimento progressivo das funções que são acometidas aos seus profissionais, como na importância atribuída à definição dos critérios de adjudicação nos contratos celebrados entre entidades públicas e entidades privadas, como instrumentos de satisfação das necessidades coletivas (Bastos, 2012).

Por isso, entende-se que a análise das teorias das políticas públicas é importante para a investigação sobre compras públicas, na medida em que fornece uma lente através da qual é possível compreender e explicar o fenómeno, assumindo-se como um instrumento para aumentar o nosso conhecimento sobre as práticas de contratação no setor público e entender a sua complexidade, os seus fins e as suas limitações (Flynn & Davis, 2014; Snider & Rendon, 2008).

2.3 A Teoria na Contratação Pública

No que diz respeito às compras públicas, as teorias das políticas públicas merecem maior atenção, visto que o conhecimento das mesmas ajuda as partes interessadas a entender melhor o papel que desempenham no processo de contratação pública e oferece princípios orientadores para o fenómeno que ajudam a explicar, prever e entender os comportamentos dos profissionais e das organizações. Por outro lado, permite definir e esclarecer conceitos, identificar e comparar modelos de contratação, bem como as inúmeras consequências que podem resultar das práticas de compras públicas por parte dos governos (McCue & Prier, 2008).

Desse modo, verifica-se que a contratação pública é uma área de investigação onde a teoria e a prática se encontram naturalmente. A interação é bidirecional na medida em que a elaboração dos contratos beneficia de investigações teóricas mais sólidas, enquanto a prática alimenta a investigação através do fornecimento de dados e a exposição de novos problemas, novas sugestões e novas ideias (Dimitri, 2013). Assim, o conhecimento gerado por meio de investigações académicas pode ser transformado em ferramentas de apoio à tomada de decisão para lidar com os problemas que se verificam em contexto real (Flynn & Davis, 2014).

Como foi referido anteriormente, a análise histórica da contratação pública acompanha a análise histórica das teorias relativas aos modelos de organização da Administração Pública e do Estado, com desafios e

problemáticas comuns associadas ao processo de tomada de decisão e ao funcionamento das organizações.

Algumas das principais teorias das políticas públicas que são aplicáveis à análise da contratação pública são a teoria burocrática (Prier et al., 2010; Prier & McCue, 2009), a teoria da nova gestão pública (Hood, 1991; O'Flynn, 2007), a teoria da agência, também conhecida como a teoria do principal-agente (Kauppi & Van Raaij, 2015; McCue & Prier, 2008; Soudry, 2007; Yukins, 2010), e a teoria dos custos de transação (Fim & Baldam, 2015; Reimarová, 2012).

De seguida, procurar-se-á esclarecer em que medida é que o conhecimento dessas teorias nos pode ajudar a compreender a importância da contratação pública para a concretização das funções dos governos, bem como os desafios que se colocam à sua organização e ao seu funcionamento de acordo com diferentes perspetivas.

2.4 Da Teoria Burocrática à Nova Gestão Pública

A base do modelo burocrático, desenvolvido a partir do final do século XIX, assenta na ideia de que deve existir uma dicotomia entre a política e a administração (Wilson, 1887). De acordo com esse pressuposto, todos os sistemas governamentais são caracterizados por duas funções primárias: a expressão da vontade do Estado e a execução dessa vontade, sendo que a primeira corresponde à política e a segunda corresponde à administração (Goodnow, 1914). Desse modo, a ação do Estado como entidade política consiste em operações necessárias para a expressão da sua vontade e em operações necessárias para a execução dessa vontade. O que resulta dessa conclusão é que o controlo da administração pela política é essencial (Waldo, 2006).

Assim, a teoria tradicional da burocracia caracteriza-se pela existência de uma administração sob controlo do poder político, com base num modelo hierárquico, composta por funcionários, admitidos com base em concursos neutrais nas suas decisões e cujo objetivo é o interesse geral. A esta administração compete apenas implementar as políticas, cabendo exclusivamente aos decisores políticos a decisão e formulação das mesmas (Rocha, 2001). O estudo da administração justifica-se na medida em que a mesma se assume como a vertente mais visível do governo, dada a sua natureza executiva e operacional, carecendo de preparação e formação (Wilson, 1887).

Foi nesse contexto que Max Weber desenvolveu o estatuto da burocracia, condição necessária para a racionalidade legal, económica e técnica. De acordo com Weber, a experiência tende a demonstrar que

a organização administrativa de tipo burocrático é, do ponto de vista puramente técnico, capaz de atingir o mais alto grau de eficiência. Nessa medida, as organizações burocráticas eram tecnicamente superiores, do ponto de vista do conhecimento e da competência, e os seus princípios poderiam ser aplicados a qualquer tipo de organização, independentemente do campo de atuação e do seu propósito. Na administração burocrática, os funcionários são selecionados de acordo com a sua formação e as suas qualificações técnicas para o exercício de funções especializadas. O trabalho é estabelecido através de relações de trabalho seguras e estruturado em carreiras, com base em hierarquias claramente definidas, sendo que as promoções são baseadas no desempenho, sujeito à disciplina e controlo rigoroso e sistemático do trabalho desenvolvido, sem ter em conta considerações de natureza pessoal ou subjetiva que não estejam relacionadas com o exercício das funções acometidas (Weber, 2009, 2015).

Na Administração Pública profissional, competia aos atores políticos a definição das políticas e aos administradores a implementação das mesmas, segundo regras de boa gestão e não de acordo com a oportunidade política e o tempo eleitoral (Rocha, 2001). Os factos devem ser separados dos valores, a política deve ser separada da administração e a definição de políticas da sua implementação (Lynn Jr., 2001).

No que diz respeito à contratação pública, há pouco consenso na literatura sobre se os profissionais de compras públicas constituem um corpo que deva ter formação e certificação específica, visto que, na prática, continua a ser uma área relativamente indiferenciada, onde a entrada e saída de funcionários é frequente (Prier et al., 2010). Não obstante, o trabalho dos profissionais envolvidos na contratação pública passa por aconselhar, planear, avaliar e executar as despesas de um governo na aquisição de bens e serviços. Nesse sentido, esses profissionais, funcionários não eleitos envolvidos em compras públicas, desempenham um papel crítico na determinação de como os governos em todo o mundo alocam os seus recursos com eficácia e eficiência. Embora existam várias dimensões importantes que determinam a base das atividades dos profissionais no cumprimento das suas responsabilidades, é consensual que os profissionais que atuam no âmbito da contratação pública executam tarefas que asseguram o cumprimento de objetivos, obrigações e resultados declarados pela política (Prier & McCue, 2009).

O acréscimo da procura dos serviços básicos e bens essenciais para a sobrevivência da população, motivado pela crise de 1929 e o "New Deal", conduziu a uma crise do modelo clássico, sendo que a administração aparece como uma interface entre a sociedade e o sistema político em geral, esbatendo-se a separação entre a administração e a política (Rocha, 2001). Desse modo, o administrador público

passa a desempenhar um papel importante na identificação daquilo que é o "interesse público" (Rhodes, 1994).

Porém, a partir do começo dos anos setenta do século XX, surge um outro modelo, associado à crise económica mundial relacionada com os choques petrolíferos, que voltará a alterar de forma significativa a relação entre a política e a administração (Larbi, 1999; Pollit et al., 2001).

Na década de 1970, a capacidade de os governos arrecadarem receita tinha diminuído substancialmente, ao mesmo tempo que os custos do Estado Social aumentavam, sendo que os responsáveis políticos procuravam evitar a opção por cortes, tendo em conta a impopularidade que os mesmos poderiam acarretar. Por outro lado, verificava-se um aparente declínio na confiança dos cidadãos nas instituições governamentais. Por último, e em paralelo, registava-se um aumento das expectativas e das exigências dos cidadãos em relação aos padrões de qualidade dos serviços públicos, que não tinham correspondência com a realidade (Pollit et al., 2001).

É nesse contexto que surge o modelo da Nova Gestão Pública, cuja ascensão, segundo Christopher Hood, resulta da convergência de quatro "mega tendências" no campo da administração: as tentativas para conter o crescimento do Estado ao nível da despesa pública e do número de trabalhadores; a transição para modelos de privatização e quasi-privatização, acompanhada de um distanciamento progressivo das estruturas governamentais centrais e de uma valorização crescente do princípio da "subsidiariedade"; o avanço da automação, sobretudo com o uso das tecnologias de informação nos serviços públicos; e o desenvolvimento de uma agenda de internacionalização, com foco em temas transversais de gestão pública, definição de políticas, estilos de decisão e cooperação entre governos, para além das tradições nacionais da Administração Pública, ultrapassando o modelo tradicional de administração pública centrado nas especificidades nacionais (Hood, 1991).

Todo este contexto levou à definição de novas estratégias na estrutura e funcionamento da Administração Pública, nomeadamente ao nível do aumento do recurso a mercados, concorrência e contratos para a alocação de recursos e prestação de serviços públicos (Osborne, 2006). Foi no âmbito da teoria da Nova Gestão Pública que se assistiu a uma mudança para uma maior competitividade no setor público, para a adoção de contratos a termo e procedimentos de concurso público, e à valorização da "rivalidade" como fator chave para reduzir custos e melhorar padrões de desempenho (Hood, 1991). A contratação foi estabelecida como uma forma padrão de implementação de políticas (Chalmers & Glyn, 2001).

Nesses termos, caberia ao gestor governamental a definição das políticas, o estabelecimento dos padrões de desempenho das mesmas e a escolha, no mercado competitivo, através da contratação, da entidade

que deveria entregar os bens e os serviços considerados necessários para concretizar o resultado desejado das políticas que pretendia implementar (Kelly, 1998). Trata-se, portanto, de uma visão diferente do modelo burocrático, no qual o serviço público assentava sobretudo nas entidades da esfera do Estado (Hood, 1991). Na teoria da Nova Gestão Pública, a contratação surge como o mecanismo mais importante de organização da atividade económica como forma de atingir a eficiência (O'Flynn, 2007).

2.5 A Teoria da Agência

Os defensores da Nova Gestão Pública também argumentam que o Estado deve promover a criação de organizações no setor público que assegurem a prestação de serviços públicos, sendo que, para o efeito, devem ter um elevado grau de autonomia relativamente aos agentes políticos e devem agir numa perspetiva mais empresarial do que numa perspetiva convencional do setor público. Essas organizações – tradicionalmente referidas como "agências" – estabelecem uma variedade de relações formais com as suas tutelas (Peters, 2002).

As agências podem ser definidas como organismos que possuem todas ou a maioria das seguintes características: são organizações relativamente distantes dos ministérios, sem uma hierarquia direta, ou seja, há um determinado grau de desagregação estrutural; desempenham tarefas públicas (prestação de serviços, regulamentação, adjudicação, certificação) a nível nacional; os seus colaboradores são funcionários públicos; são financiadas pelo Orçamento do Estado, ainda que possam ter delegação de captação de receitas próprias (cobrança de licenças, taxas ou outras); e estão sujeitas a, pelo menos, alguns procedimentos de direito administrativo, ou seja, não são organismos de direito, total ou predominantemente, privado (Pollit et al., 2001).

Podemos afirmar que estaremos perante uma relação de agência quando se verificar a existência de um contrato através do qual uma ou mais pessoas ou entidades (principal) contratem uma outra pessoa ou entidade (agente) para executar um determinado serviço em seu nome, circunstância que envolverá a delegação de alguma autoridade de tomada de decisão ao agente (Jensen & Meckling, 1976).

Assim, e de acordo com os princípios da teoria da agência, pressupõe-se que os profissionais de compras públicas possam ser enquadrados na figura de agentes. Nessa medida, as suas ações e as suas escolhas afetam não só o seu desempenho, como o desempenho e os resultados do principal (McCue & Prier, 2008).

Deste modo, a teoria da agência assume-se como um modelo através do qual é possível compreender os sistemas de compras públicas e as suas regras, bem como explicar os seus sucessos e os seus fracassos (Yukins, 2010).

A análise da agência é útil sempre que se verifica alguma delegação de autoridade, dentro de uma relação hierárquica, existindo uma lógica de autonomia e responsabilidade que deverá evoluir ao longo do tempo em função uma da outra (Kauppi & Van Raaij, 2015). O principal, responsável pelo ápice estratégico, delega autonomia no agente que é responsável pelo núcleo operacional. Em função da experiência, se a mesma for positiva, a delegação de autonomia pode ser cada vez maior, passando para as agências funções cada vez mais importantes. Na medida em que a delegação de autonomia aumente, a responsabilidade do agente deverá aumentar na mesma proporção, devendo reportar com caráter regular, informações e relatórios sobre a sua conduta e o desempenho das agências nas áreas que lhes sejam atribuídas. No entanto, se a experiência for negativa, a relação entre prestação de contas e capacitação das agências autónomas tornar-se-á bastante complexa (Andersen & Torsteinsen, 2017).

Se ambas as partes da relação procurarem maximizar as suas funções de utilidade, e partindo do princípio que cada uma tem preferências diferentes, haverá boas razões para acreditar que o agente não agirá sempre no melhor interesse do principal (Jensen & Meckling, 1976).

Tal acontece porque, por norma, é o agente que possui, em maior abundância, as competências, os dados, o conhecimento e o tempo necessário para o desenvolvimento e implementação de atividades relacionadas com a prossecução do interesse público. No entanto, o seu comportamento poderá ser caracterizado por atitudes de racionalidade limitada e pela prossecução do interesse próprio. Dessa forma, assume-se que o principal e o agente poderão não partilhar os mesmos níveis de informação e, como tal, o agente poderá aproveitar essa circunstância para tirar vantagem da situação em detrimento do principal (McCue & Prier, 2008).

A teoria tradicional da agência pressupõe que o agente seja um oportunista focado no seu interesse próprio. Uma visão complementar dos problemas de agência retrata o agente como um ator honesto, ainda que não seja totalmente competente. Quer o principal, quer o agente podem ser caracterizados como "incompetentes honestos" devido à assimetria de informação e racionalidade limitada (Kauppi & Van Raaij, 2015).

No entanto, seja qual for o motivo, é certo que existe uma grande probabilidade de existência de um conflito de interesses entre o principal e o agente, entre os decisores políticos e os gestores públicos, sendo também provável que o mesmo seja desencadeado pelo agente, surgindo daí a necessidade de

implementação de práticas de prestação de contas, supervisão, monitorização e vínculo (Yukins, 2010), mas também de incentivos, orientação e formação (Kauppi & Van Raaij, 2015).

Estas formas de controlo ou de incentivos têm custos, que podem ou não ser pecuniários, e que são denominados por custos de agência. Segundo Michael Jensen e William Meckling, os custos de agência podem ser entendidos como a soma das despesas de monitorização e controlo por parte do principal; as despesas com a concessão de garantias ("bonding expenditures") por parte do agente; e as perdas residuais que correspondem ao equivalente monetário da redução do bem-estar do principal, decorrente do eventual desalinhamento entre os interesses de ambas as partes (Jensen & Meckling, 1976).

Ora todos estes fenómenos se aplicam também à contratação pública. As diversas entidades governamentais são compostas por departamentos de compras e profissionais que trabalham na área da contratação, que, por sua vez, respondem a múltiplos outros departamentos e responsáveis que necessitam de adquirir bens, serviços e obras, algo que torna o exercício de prestação de contas ainda mais complexo (McCue & Prier, 2008). Os processos de compras públicas exigem a participação de profissionais que, para o exercício das suas funções, necessitam de alguma delegação da autoridade da tomada de decisão por parte dos representantes eleitos (Soudry, 2007).

No contexto das compras públicas, a incongruência de objetivos entre o principal e o agente pode levar as perdas de desempenho e bem-estar, sobretudo tendo em conta as escolhas que possam ser feitas no âmbito da seleção de fornecedores (Kauppi & Van Raaij, 2015). Isto porque os profissionais de compras têm maior conhecimento e experiência sobre a tipologia de bens, serviços ou obras que é mais adequada para os objetivos das entidades públicas (Soudry, 2007).

Por outro lado, verifica-se ainda, com frequência, uma dupla assimetria de informações, não apenas entre o responsável político e o profissional de compras, mas também entre a entidade adjudicante, no papel de principal, e o fornecedor, no papel de agente, circunstância em que ambas as partes procuram a maximização do seu interesse próprio. Desse modo, a teoria da agência, no âmbito da contratação pública, apresenta uma dimensão intra-organizacional, mas também uma vertente inter-organizacional (Fayezi et al., 2012).

A prestação de contas apresenta-se, portanto, como uma preocupação no sentido de garantir a integridade e a responsabilização dos funcionários de compras públicas perante o governo e o público em geral, dadas as implicações económicas da sua atividade (Soudry, 2007).

A teoria da agência está na base de grande parte da legislação e da regulamentação que existe no sentido de resolver potenciais conflitos de interesse, pessoais e organizacionais, e outras práticas oportunistas,

como a corrupção e os subornos, e no sentido de promover a transparência, a concorrência, a integridade, a eficiência, a satisfação do consumidor e o melhor custo-benefício possível (Yukins, 2010).

Considera-se que a ausência de mecanismos de prestação de contas pode acarretar custos adicionais, já que critérios não comerciais, como a corrupção, o favoritismo ou o nepotismo, podem substituir os critérios comerciais objetivos devido à falta de controlo. Por outro lado, na perspetiva dos fornecedores, na ausência de prestação de contas, os fornecedores em potencial são menos incentivados a valorizar os negócios do governo e a fornecer bens e serviços de alta qualidade. Essa circunstância, por sua vez, distorce o mercado, na medida em que os fornecedores menos eficientes são escolhidos à custa de fornecedores eficientes, que não são recompensados e, portanto, são incapazes de ser competitivos. Por fim, no que diz respeito à sociedade, que é afetada pelas ações do governo e da comunidade empresarial, a ausência de prestações de contas é lesiva do interesse público, visto que não informa acerca da racionalidade das aquisições levadas a cabo. Nesse sentido, a contratação pública assume uma dupla importância: por um lado deve garantir a melhor alocação do dinheiro dos contribuintes e, por outro, deve garantir o crescimento do mercado a longo prazo, adquirindo bens e serviços aos fornecedores mais eficientes, promovendo a concorrência e a eficiência (Soudry, 2007).

No entanto, a criação de todos estes mecanismos de controlo e prestação de contas acarretam custos, de vária ordem, que não podem deixar de ser considerados aquando do processo de tomada de decisão. O desafio passa por assegurar que os benefícios que resultam da aquisição de bens e serviços e da delegação de competências nos profissionais de compras públicas não ficam aquém dos custos que se verificam para assegurar a eficácia das escolhas levadas a cabo.

2.6 A Teoria dos Custos de Transação

Os governos, no âmbito do processo de tomada de decisão acerca da prestação de serviços públicos aos cidadãos, têm que fazer face a custos de transação, de vária ordem, tanto no plano económico, como no plano político.

No plano económico, os custos de transação têm impacto na eficiência da economia e no desempenho dos governos e dos prestadores de serviços públicos. Os custos de transação podem ser definidos como os recursos necessários para estabelecer, manter e transferir direitos de propriedade, ou seja, os direitos que conferem a capacidade de exercer escolhas sobre um determinado bem ou serviço (Allen, 1991).

Nessa perspetiva, Ronald Coase apresentou a empresa como uma hierarquia organizacional que dá uma resposta eficiente a custos de transação elevados relacionados com o mecanismo de preços. No seu entendimento, as empresas podem ser mais eficientes do que os mercados, porque algumas transações são melhor conduzidas numa empresa do que nos mercados (Coase, 1937). Num mundo com custos de transação, as hierarquias, como formas de organização, podem salvaguardar e permitir trocas que, de outra forma, não poderiam ocorrer, mitigando custos de transação relacionados com leis imperfeitas, informações incompletas, incertezas e custos de oportunidade de identificação e negociação com potenciais compradores ou vendedores (Lake, 2009).

Assim, um fator de produção (ou o proprietário do mesmo) não precisa de fazer uma série de contratos com os fatores que cooperam no seio da mesma empresa, como seria necessário se essa cooperação fosse resultado direto do funcionamento do mecanismo de preços. Para o efeito basta um único contrato em que um determinado fator de produção, a troco de uma certa remuneração, que pode ser fixa ou flutuante, concorda em obedecer às orientações da empresa dentro de determinados limites, previamente definidos. No entanto, à medida que uma empresa cresce, pode haver retornos decrescentes, ou seja, os custos de organização das transações adicionais dentro da empresa podem aumentar, visto que, a partir de determinada altura, a eficiência tende a diminuir à medida que a empresa aumenta (Coase, 1937).

A teoria dos custos de transação pode ser aplicada à esfera pública, nomeadamente no processo de tomada de decisão acerca do melhor modelo para a prestação de serviços públicos, que pode variar desde o recurso a entidades estatais criadas para o efeito à contratualização de parcerias com privados ou até mesmo à privatização, limitando-se o Estado ao papel de regulador (Ruiter, 2005).

Observando a transação como unidade de análise (Williamson, 1991), a teoria explica os limites das organizações, públicas e privadas, assumindo que quando se torna demasiado caro fazer transações no mercado, as organizações deverão internalizar a produção de bens, serviços ou obras no seio da sua própria hierarquia. Os custos não são apenas determinados pelo preço de mercado, mas também pelos custos de prospeção, custos de informação, custos de negociação e custos de monitorização e proteção contra o oportunismo de parceiros comerciais (Hawkins et al., 2011). Em suma, a produção deixa de ser benéfica quando o custo de produção é superior ao preço do ativo com a soma do custo de transação associado (Coase, 1937).

No entanto, não é só no plano estritamente económico que os governos têm que fazer face a custos de transação. No plano político, a teoria dos custos de transação é construída com base no pressuposto da

existência de informações dispendiosas, de modelos subjetivos por parte dos atores para explicar o seu ambiente político, e da aplicação imperfeita de acordos (North, 1990).

Assim, os custos de transação políticos assumem-se como um elemento essencial para entender o processo de tomada de decisão e podem ser definidos como os custos necessários para alcançar e fazer cumprir acordos políticos, incluindo custos de informação, custos de organização, custos de agência e quaisquer outros que advenham da existência de uma situação política na qual os indivíduos procuram agir coletivamente (Twight, 1994).

Para Douglass North, um mercado político eficiente seria aquele em que os seus participantes pudessem avaliar com precisão os efeitos das suas transações no seu bem-estar (North, 1990). No entanto, há quem considere que os participantes na vida política se caracterizam por ser ignorantes, emocionais e geralmente irracionais. Os eleitores são míopes e esquecidos e as instituições políticas são projetadas ou pervertidas para permitir que os funcionários públicos alcancem os seus interesses pessoais (Stigler, 1983).

Nessa circunstância, a legislação e a regulamentação devem contribuir para, na medida do possível, maximizar os ganhos e, ao mesmo tempo, garantir a compensação às partes negativamente afetadas. Na arena regulatória, as leis podem ser administradas pelos tribunais, por comissões independentes ou por agências executivas (Horn, 1995).

A contratação pública também pode ser vista à luz da teoria dos custos de transação, na medida em que os procedimentos de compras exigem, por definição, o recurso ao mercado para a aquisição de bens, serviços ou obras. Nessa medida, os custos de transação podem verificar-se quer no processo de adjudicação e de seleção de fornecedores, relacionados com a recolha de informação e processos de negociação, como no processo de execução, relacionados com o acompanhamento e monitorização dos contratos, exigindo o envolvimento de equipas multidisciplinares para o efeito (Soliño & Gago de Santos, 2010).

Embora o setor público, às vezes, confie na sua capacidade de produção para prestar serviços, há muitos bens e serviços que necessitam de ser adquiridos junto de entidades comerciais (Waara, 2008). Por incapacidade de produzir todo o tipo de bens que são necessários para o desenvolvimento de atividades do Estado, os governos optam, muitas vezes, por contratar no mercado privado, por vezes em cenários de grande complexidade. De forma a acautelar o interesse público e a precaver comportamentos oportunistas, seja da parte dos profissionais de compras públicas, seja da parte dos fornecedores, os processos de contratação são altamente legislados e regulamentados, procurando garantir princípios de

igualdade e de concorrência na fase de adjudicação e de prestação de contas na fase de execução dos contratos (Fim & Baldam, 2015; Spagnolo, 2012). A todas estas preocupações, acresce ainda a necessidade de transparência dos procedimentos, na medida em que os sistemas de compras públicas administram o dinheiro que é de todos (Costantino et al., 2012)

A necessidade de submissão dos contratos públicos a um conjunto alargado de requisitos legais acarreta custos de transação adicionais que devem ser conhecidos a fim de serem considerados aquando do processo de tomada de decisão, visto que se refletem num conjunto de tarefas complexas e dispendiosas que têm impacto nas organizações e na alocação de recursos de vária ordem (Costantino et al., 2012; Fim & Baldam, 2015).

A título de exemplo, no sentido de garantir o princípio da concorrência, determinados procedimentos poderão ser concebidos no sentido de acomodar o maior número de propostas possível, com o objetivo de diversificar o leque de escolhas e evitar comportamentos oportunistas. No entanto, essa solução acarreta a alocação de mais recursos, bem como uma maior morosidade nos processos de adjudicação. A alocação desses recursos e a morosidade associada aos mesmos podem acarretar custos de transação superiores e contribuir para que o custo final seja superior ao que seria em processos mais limitados do ponto de vista da concorrência mas que podem ser levados a cabo com menos recursos e de forma mais célere (Costantino et al., 2012).

Desse modo, o processo de tomada de decisão deverá considerar o custo total de propriedade, ou seja, os custos pré-transação, que incluem os encargos com a identificação de necessidades, a seleção e avaliação de fornecedores; os custos de transação, que ocorrem no período desde a emissão do pedido até a entrega do produto e incluem o preço e o transporte, entre outras despesas; e os custos pós-transação, que se verificam após a adjudicação e incluem a manutenção e outros custos relacionados com a execução dos contratos (Ellram, 1993). Se o custo total destas três componentes for inferior ao custo de produção através de meios próprios, deverá ser tomada a decisão de recorrer a procedimentos de contratação pública (Costantino et al., 2012).

Nesse caso, os custos dos procedimentos de adjudicação de compras públicas representarão parte significativa dos gastos públicos e a qualidade do procedimento de adjudicação influenciará a qualidade dos contratos públicos, devendo, por isso, ser dada a máxima atenção ao seu estudo (Reimarová, 2012).

No entanto, a consideração dos custos totais não envolve apenas os custos de transação económica, relacionados com o valor da aquisição de bens, serviços ou obras, mas também os custos de transação políticos vinculados ao contexto político em que ocorre o fenómeno da contratação pública, na medida

em que o mesmo pode assumir um alcance muito relevante para o bem-estar das pessoas e o desenvolvimento da sociedade, para além da satisfação imediata das necessidades que justificam a compra de determinados bens e serviços por parte de entidades públicas.

2.7 A Componente Estratégica na Contratação Pública

Nos últimos anos, verificou-se um crescente reconhecimento internacional do papel estratégico que as compras públicas podem desempenhar, não só para garantir uma alocação de recursos mais eficiente, mas também para cobrir objetivos governamentais mais amplos e criar valor acrescentado para a sociedade (Grandia & Meehan, 2017; Zheng et al., 2007).

Assim, a contratação pública assume-se, cada vez mais, como um meio para atingir fins que vão para além da simples aquisição de bens, serviços ou obras, constituindo-se como uma ferramenta política com objetivos tão distintos como diminuir o desemprego, melhorar as condições de trabalho, promover os direitos humanos, estimular a inovação, apoiar as pequenas e médias empresas e o desenvolvimento local ou potenciar a criação de mercados de produtos sustentáveis (Grandia & Meehan, 2017; McCrudden, 2004).

A contratação pública pode, por isso, ser vista como uma ferramenta de regulação social, no papel que cabe ao Estado enquanto comprador, legislador e regulador (McCrudden, 2004). A utilização das compras públicas como um instrumento político verifica-se quando existe um enquadramento legal que permite a adjudicação de contratos com base em critérios diferentes do preço, permitindo a consideração de aspetos relacionados com a qualidade, a segurança, o ambiente ou outras questões sociais, de modo a que as organizações possam utilizar a contratação para estimular políticas governamentais específicas (Grandia & Meehan, 2017).

A literatura mais antiga relativa à utilização da contratação pública para o cumprimento de outros objetivos políticos utilizava o conceito de "compras discriminatórias", com especial enfoque nas práticas que privilegiavam fornecedores domésticos e contribuíam para estimular a economia e os empregos locais e nacionais, promover a inovação e proteger interesses nacionais vitais contra concorrentes internacionais (Keulemans & Van de Walle, 2017; McLachlan, 1985; Morettini, 2011).

Assim sendo, verifica-se uma alteração de paradigma no processo de tomada de decisão das compras públicas. Tradicionalmente, a contratação pública tinha como objetivos principais a equidade, a integridade e a eficiência, de modo a alcançar a redução de custos e evitar arbitrariedades e práticas

oportunistas. Neste modelo, o critério do preço assumia-se como predominante para a adjudicação de contratos (Keulemans & Van de Walle, 2017).

Entretanto, os critérios sociais e ambientais começaram a tornar-se cada vez mais relevantes nos procedimentos de contratação de modo a compensar as consequências negativas da produção e do consumo. O entendimento é de que quanto mais sustentáveis forem os bens, serviços e obras adquiridos pelos governos, maiores serão os impactos no mercado e no meio ambiente (Grandia, 2016). Este entendimento levou as organizações públicas a usar a contratação pública para apoiar as pequenas e médias empresas, alcançar objetivos ambientais, melhorar as condições de trabalho e combater o desemprego, ainda que essas opções contrastem com a escolha do preço mais baixo (Keulemans & Van de Walle, 2017).

No que diz respeito à vertente ambiental, as "compras verdes" passaram a ser vistas como parte de uma série de iniciativas com o objetivo de atingir metas de desenvolvimento sustentável. À medida que os cidadãos se tornam mais conscientes da influência que a produção e o consumo têm sobre o meio ambiente, a economia e a sociedade, o conceito de desenvolvimento sustentável torna-se mais relevante, assumindo-se já não como uma escolha, mas acima de tudo como uma necessidade (Roman, 2017). Mais recentemente, o âmbito das "compras verdes" foi alargado para as "compras sustentáveis" de modo a acomodar, em simultâneo, aspetos ambientais, económicos e sociais, relacionados com o interesse público e que vão para além do controlo exclusivo da despesa pública ou da aplicação dos princípios da concorrência, da igualdade ou da transparência (McCrudden, 2004).

A consecução de objetivos sociais por intermédio da contratação pública também pode ser designada por "políticas secundárias". Se o objetivo primário da contratação pública continua a ser a aquisição de bens, serviços ou obras nas melhores condições possíveis, os governos usam, com cada vez maior frequência, os seus amplos poderes de contratação para dar resposta a outras preocupações nacionais, que são de natureza industrial, social e ambiental (Morettini, 2011). A prática de relacionar a contratação pública com a prossecução de objetivos ambientais, económicos e sociais pode ainda ser definida como "vínculo", que pode ser alcançada através da adjudicação de contratos a fornecedores que tenham em conta várias considerações relacionadas com os objetivos políticos dos governos na sua produção (McCrudden, 2004).

De igual forma, importa referir que as políticas governamentais, nas quais se incluem as políticas de compras públicas, tendem a refletir as preferências da opinião pública ou a moldar as mesmas às políticas do governo. No que diz respeito à contratação, estudos demonstram que os cidadãos concordam

com a ideia de que as autoridades públicas devem avaliar vários aspetos de qualquer proposta de aquisição antes de proceder à escolha do fornecedor, sendo que os critérios valorizados dependem de população para população (Keulemans & Van de Walle, 2017).

Hoje em dia, os contratos públicos representam uma grande parcela do orçamento geral do setor público, abrangendo um leque muito diversificado de tipos de compras e que inclui áreas tão diversas como a comunicação e tecnologias de informação, material de escritório, livros escolares, serviços de proteção a menores, programas de formação, aviões, energia, serviços públicos, seguros, limpeza e manutenção, despesas de capital e consultadoria, entre muitas outras (Arlbjørn & Freytag, 2012).

Em todas as organizações, o processo de compras públicas começa com a identificação de uma necessidade e a decisão de comprar em vez de produzir (Grandia, 2017). Nessa medida, os processos de contratação pública são caracterizados pela existência de seis atividades distintas: a especificação do bem, serviço ou obra; a seleção de fornecedores; a contratação; o processamento do pedido; a expedição, o acompanhamento e a avaliação; e a gestão da relação entre o cliente e o fornecedor (Van Weele, 2009).

Porém, há quem prefira caracterizar o processo através da existência de três fases: o planeamento, que consiste na decisão sobre quando e quais serão os bens, serviços ou obras que devem ser adquiridos; a escolha do fornecedor e os termos em que os bens, serviços ou obras serão providos; e a gestão do contrato para garantir a satisfação adequada das necessidades que desencadearam o processo de aquisição (Arrowsmith, 2011).

Na medida em que as entidades públicas são grandes compradoras, a definição dos critérios de adjudicação para a escolha do fornecedor tem uma grande influência no comportamento dos fornecedores e na natureza dos bens, serviços ou obras que são apresentados pelos mesmos ao mercado (Keulemans & Van de Walle, 2017).

Por fim, importa referir a centralidade que é dada atualmente às práticas de contratação eletrónica no setor público. De forma progressiva, a grande maioria das organizações tem vindo a confiar nas tecnologias de informação como plataformas para o desenvolvimento dos seus processos e para a automação dos procedimentos de aquisição de bens, serviços ou obras (Vaidyanathan & Devaraj, 2008). De acordo com o relatório Government at a Glance 2019, os sistemas de compras eletrónicas permitem que os governos aumentem a transparência das atividades de compras públicas, além de recolher dados consistentes, atualizados e confiáveis, que posteriormente se cruzam em todas as fases do processo de contratação (OECD, 2019).

No que diz respeito à contratação pública, a existência de sistemas de informação permite vincular compradores, fornecedores, fabricantes, empresas de logística, serviços financeiros, marketing e outras funções. Desse modo, as organizações possuem ferramentas mais eficazes para criar mais valor acrescentado e controlar custos, possibilitando o desenvolvimento de operações através da internet com investimentos menores em ativos físicos (Jin & Robey, 2008; Walker & Brammer, 2012).

Desse modo, as compras públicas eletrónicas ajudam os governos e as entidades públicas a melhorar os seus procedimentos de contratação, reduzir custos de transação, tomar melhores decisões e agregar mais valor, tornando-os mais eficientes e económicos (Panayiotou et al., 2004).

Além de todas as vantagens enunciadas anteriormente, a contratação eletrónica permite-nos ter uma noção mais aproximada da dimensão do mercado dos contratos públicos, nomeadamente em termos de volume financeiro e em termos de relevância económica e peso no PIB, contribuindo também para perspetivar o alcance potencial das decisões tomadas no âmbito da contratação pública.

2.8 A Realidade da Contratação Pública

De acordo com o relatório Government at a Glance 2023, as despesas com contratos públicos em percentagem do PIB aumentaram ao longo da última década, de 11,8% do PIB em 2007 para 12,9% do PIB em 2021, nos 34 Estados-Membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (doravante, OCDE), variando de 4,5% no México a 20,9% nos Países Baixos. O relatório conclui que nos países da OCDE-UE, os contratos públicos aumentaram de 13,7% do PIB em 2019 para 14,8% em 2021. Este aumento deve-se principalmente ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, a peça central do plano de recuperação da Europa após a crise da COVID-19, que impulsiona o investimento público. As despesas com contratos públicos em percentagem do PIB também aumentaram no Japão, de 16,6% para 18,1%, e no Reino Unido, 13,1% para 15,7% (OECD, 2023).

Por outro lado, os contratos públicos em relação ao total das despesas públicas caíram 1,9 pontos percentuais nos países da OCDE entre 2019 e 2021. Esta diminuição pode ser explicada pelo aumento global das despesas devido às medidas de apoio económico introduzidas durante a pandemia de COVID-19. Os planos de recuperação e resiliência poderão consolidar ainda mais esta tendência, uma vez que incluem uma combinação de incentivos fiscais, subvenções e garantias de empréstimos, além de investimentos públicos canalizados através de contratos públicos. Tal como nos anos anteriores, a saúde representou a maior parte das despesas com contratos públicos, com 31,9% em média nos países da OCDE em 2021, acima dos 29,3% em 2019. Seguiram-se os assuntos económicos (16,4%), a educação

(10,7%), a defesa (9,9%) e a proteção social (9,8%), com variações relativamente pequenas entre países. A saúde é a única categoria onde os gastos aumentaram, devido à aquisição intensiva de produtos de saúde na pandemia da COVID-19. A Bélgica, o Japão e a Itália gastaram mais de 43% das despesas com contratos públicos no setor da saúde. As exceções incluem a Hungria e os Estados Unidos, onde os assuntos económicos representaram a maior parte das despesas públicas, e a Suíça, onde os serviços públicos gerais e a proteção social assumem preponderância (OECD, 2023).

Em Portugal, a contratação pública representava 10,3% do PIB e um valor na ordem dos 21,6% da despesa pública em 2021 (OECD, 2023). Em 2017, os valores eram de 9,1% do PIB e de 19,8% da despesa do Estado em compras públicas. São números bastante abaixo da média da OCDE e que ainda estão relacionados com os cortes efetuados aquando do período de assistência financeira a que o país esteve sujeito entre 2011 e 2014 (Camões & Cerejeira, 2019).

Antes da crise, em 2009, o peso da contratação pública no PIB era de 12,6%, sendo que o peso na despesa do Estado era de 25,2%. Em 2021, ainda de acordo com os dados disponíveis no relatório Government at a Glance 2023, as despesas com saúde representam a maior parte dos gastos do Estado ao nível da contratação pública, com uma despesa na ordem dos 37%. Seguem-se as despesas com os assuntos económicos com 20,2%, os serviços públicos gerais com 11,9% e a educação com 8,3% (OECD, 2023).

Em 2022, os contratos públicos reportados ao portal dos concursos públicos em Portugal atingiram 12 517 milhões de euros, em resultado de 182 766 contratos celebrados, sendo que nestes números não estão incluídos os ajustes diretos simplificados e a contratação excluída do CCP. A grande maioria dos contratos respeita a aquisição de bens e serviços, com um valor na ordem dos 94%. No que diz respeito aos montantes contratuais, os bens e serviços foram, igualmente, maioritários, ainda que com uma menor expressão, na ordem dos 77,52%, enquanto que as obras públicas representaram 22,48% dos montantes contratuais. Numa amostra reduzida de procedimentos concursais (com base no anúncio), e cujos contratos foram celebrados em 2022, constatou-se que 98,8% tiveram como critério de adjudicação o preço mais baixo, sendo que esses contratos corresponderam a 78,4% do total dos montantes contratualizados (IMPIC, 2023).

Em Portugal, o Índice de Contratação Pública Eletrónica em 2022, índice que pretende monitorizar o peso da contratação pública tramitada através de plataformas que hoje em dia estão devidamente certificadas para assegurar os procedimentos de compras, foi de 87,70%. Uma vez que os procedimentos concursais são, obrigatoriamente, tramitados através de plataformas eletrónicas para a contratação

pública, o valor deste indicador depende da evolução dos procedimentos de contratação iniciados com recurso ao ajuste direto e à consulta prévia dado que, nestes procedimentos, a utilização de uma plataforma pública de contratação está sujeita à discricionariedade da entidade adjudicante (IMPIC, 2023).

2.9 A Contratação Pública em Portugal

Durante largos anos, o modelo clássico de contratação pública em Portugal, com raízes na tradição jurídica francesa, baseou-se numa diferenciação entre contratos administrativos e contratos de direito privado celebrados pela Administração, implicando não apenas a aplicação de regimes jurídicos substantivos distintos, mas também a separação das competências jurisdicionais (de Meneses, 2009). Com a adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1986, é dado inicio a um processo de transposição das diretivas comunitárias para a ordem jurídica interna, nomeadamente com a introdução da noção comunitária de contratos públicos que ganharia relevância face às noções tradicionais de contrato administrativo que eram utilizadas no ordenamento jurídico português (Estorninho, 2006).

Atualmente, a contratação pública em Portugal é desenvolvida num quadro em que sobressaem as diretivas e orientações da UE no sentido de garantir o cumprimento dos princípios enunciados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, bem como os princípios deles decorrentes, como os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência (União Europeia, 2014).

As regras que regem a contratação pública na UE foram originalmente projetadas para promover a concorrência e a eficiência, promovendo a maior expressão possível de interesse entre os contratantes nos Estados-Membros. Os esforços de regulamentação foram projetados para permitir uma concorrência aberta e transparente entre fornecedores em potencial e, assim, chegar à solução técnica e financeiramente ideal. Em particular nos níveis regional e local, esse procedimento também pretendia frustrar decisões subjetivas, dependendo das ligações e interesses pessoais dos tomadores de decisão (Handler, 2015).

No rescaldo da crise económica e financeira de 2008/09, a Comissão Europeia lançou uma nova estratégia de crescimento decenal, substituindo a anterior Estratégia de Lisboa 2000, que nunca chegou a ser concluída. No âmbito da Estratégia Europa 2020, estabelecida na Comunicação da Comissão, de 3 de março de 2010, a contratação pública é encarada como um dos instrumentos de mercado mais

relevantes no sentido alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização eficiente dos fundos públicos (Comissão Europeia, 2010a; Handler, 2015).

Foi no seguimento dessa Estratégia que a UE decidiu rever e modernizar as suas diretivas com o objetivo de aumentar a eficiência da despesa pública, em particular facilitando a participação das pequenas e médias empresas na contratação pública, e de permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns na aquisição de obras, fornecimentos ou serviços, a título oneroso (União Europeia, 2014).

Em 2014, foram publicadas no Jornal Oficial da União Europeia, quatro novas diretivas no âmbito da contratação pública que procederam à revogação das Diretivas de 2004: a Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, apelidada de "Diretiva Concessões", que regula os procedimentos de formação de contratos de concessão de obras públicas e de serviços; a Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, mais conhecida por "Diretiva Clássica", que se ocupa dos contratos públicos em geral, e a Diretiva 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, também designada por "Diretiva Setores Especiais", referente aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais. Foi ainda aprovada a Diretiva 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos.

A sua publicação visou essencialmente melhorar a regulação da contratação pública, aumentar a transparência, combater a corrupção e os conflitos de interesses, simplificar e flexibilizar os procedimentos de contratação, generalizar a utilização de meios eletrónicos, promover a inovação, criar incentivos à contratação pública transfronteiriça, facilitar o acesso das pequenas e médias empresas aos contratos públicos e, por fim, promover o desenvolvimento de políticas secundárias ou horizontais através da contratação pública, reconhecendo o seu papel estratégico na prossecução de objetivos sociais e ambientais, não apenas na formação dos contratos, mas também durante a sua execução (Estorninho, 2016; Rodrigues, 2016).

De acordo com o Tribunal de Contas Europeu, com a revisão de 2014, os legisladores pretendiam tornar a contratação pública mais flexível, com procedimentos simplificados, melhorar o acesso das pequenas e médias empresas aos contratos públicos e facilitar uma utilização mais estratégica da contratação pública para obter melhores resultados. Esta revisão visava igualmente reforçar os requisitos de transparência e fortalecer as disposições em matéria de integridade, a fim de ajudar a prevenir a corrupção e a fraude (Tribunal de Contas Europeu, 2023).

As diretivas europeias de 2014 têm em comum a identificação de princípios jurídicos essenciais em matéria de contratação pública e adjudicação de contratos, nomeadamente a igualdade de tratamento, a não discriminação, a transparência e a proporcionalidade (P. C. Gonçalves, 2015).

Todas estas diretivas foram transpostas para o ordenamento jurídico português, através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que procedeu à nona alteração ao CCP.

Portugal foi altamente influenciado pelas políticas da UE e os contratos públicos mudaram drasticamente nas duas últimas décadas com a criação de entidades públicas e a reorganização dos serviços e responsabilidades do Sistema Nacional de Compras Públicas. Algumas dessas mudanças representaram uma profunda revolução nos procedimentos públicos, com o início da agregação de compras para várias entidades públicas, a realização de leilões eletrónicos e a conclusão de acordos-quadro para categorias comuns a toda a Administração Pública (Rosa et al., 2016).

É de salientar, também, que Portugal foi pioneiro na implementação da contratação pública eletrónica no seio da UE. No Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública eletrónica na UE, a Comissão Europeia reconhecia que Portugal constituía uma exceção à fraca utilização que se verificava à data nos Estados-Membros, numa altura em que a adesão global aos meios eletrónicos estava estimada em menos de 5% do valor total dos contratos públicos. Em Portugal, a utilização de meios eletrónicos para a realização de todas as etapas da contratação pública, inclusive a adjudicação, é obrigatória desde 1 de novembro de 2009 para a maior parte das aquisições públicas (Comissão Europeia, 2010b).

2.10 O Código dos Contratos Públicos

O CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e n.º 42/2017, de 30 de novembro), pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março, pela Lei n.º 30/2021 de 21 de maio pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho, foi o primeiro diploma que instituiu um conjunto de disposições que regulam os procedimentos para a formação de contratos públicos, estabelecendo a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo (Mimoso & Anjos, 2019).

Conforme referido no preâmbulo do decreto-lei que aprovou o Código, este representou o primeiro diploma legal, no ordenamento jurídico português, a reunir numa só peça legislativa tal amplitude de matérias, constituindo, por isso, um marco relevante na trajetória do direito administrativo, em especial no que respeita à contratação pública por parte da Administração. Para além de assegurar a transposição das diretivas comunitárias mais recentes à data, o Código procedeu igualmente a uma reorganização sistemática e à harmonização dos regimes substantivos aplicáveis aos diversos contratos administrativos, até então dispersos e fragmentados (Código Dos Contratos Públicos, 2008).

O diploma tem como âmbito de aplicação as "entidades adjudicantes", que são discriminadas no número 1 do artigo 2.º, e que incluem "o Estado", "as Regiões Autónomas", "as autarquias locais", "os institutos públicos", "as entidades administrativas independentes", "o Banco de Portugal", "as fundações públicas", "as associações públicas" e "as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas anteriormente, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas". São também entidades adjudicantes, de acordo com o número 2 do mesmo artigo, "os organismos de direito público", as entidades que "tenham sido criadas para satisfazer necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, nem submissão à lógica concorrencial de mercado por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade", as entidades "maioritariamente financiadas por entidades referidas anteriormente ou por outros organismos de direito público, ou cuja gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades" e "as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas anteriormente, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas" (Código Dos Contratos Públicos, 2008).

No que respeita aos procedimentos pré-contratuais, o CCP estabelece diferentes modalidades para a formação de contratos, cada uma com regras próprias. Nos termos do artigo 16.º, quando se trata de contratos cujo objeto envolva prestações sujeitas ou potencialmente sujeitas à concorrência de mercado, podem ser utilizados procedimentos como o ajuste direto, a consulta prévia, o concurso público, o concurso limitado com qualificação prévia, o procedimento de negociação, o diálogo concorrencial e a parceria para a inovação. O mesmo artigo define como sendo, em regra, submetidas à concorrência de mercado as prestações associadas a empreitadas de obras públicas, concessões de obras públicas,

concessões de serviços públicos, aquisição ou locação de bens móveis, aquisição de serviços e sociedades, independentemente da designação ou natureza formal do contrato. A escolha do procedimento a adotar depende, sobretudo, do valor estimado do contrato, sendo, por isso, essencial a definição do preço base, entendido como o montante máximo que a entidade adjudicante está disposta a pagar pela totalidade das prestações contratuais. De acordo com o preâmbulo do diploma, essa fixação deve respeitar critérios objetivos e devidamente justificados. Neste sentido, o artigo 17.º, n.º 7, determina que o valor estimado do contrato deve ser calculado com base em parâmetros objetivos e transparentes. (Código Dos Contratos Públicos, 2008).

O Artigo 1.º-A consagra um conjunto de princípios fundamentais que sustentam o regime jurídico da contratação pública. Entre eles destacam-se a legalidade, o interesse público, a imparcialidade, a proporcionalidade, a boa-fé, a proteção da confiança, a sustentabilidade e a responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade, da transparência, da igualdade e da não-discriminação. Com base nestes princípios estruturantes, o CCP estabelece que, desde a fase inicial de preparação dos procedimentos até à sua conclusão, devem ser definidos e divulgados todos os fatores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como os respetivos coeficientes de ponderação, de forma a assegurar a aplicação efetiva desses princípios. (Código Dos Contratos Públicos, 2008).

De igual forma, enquanto instrumento que sistematiza a disciplina jurídica aplicável à contratação pública, o CCP tem como finalidade a harmonização de normas até então dispersas, o preenchimento de lacunas legais, a simplificação dos procedimentos e a atualização legislativa. Paralelamente, procura também promover um maior rigor e celeridade nos processos de contratação, na execução dos contratos administrativos e no controlo da despesa pública (Código Dos Contratos Públicos, 2008).

Assim, e segundo o seu Artigo 1.º, o CCP é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes.

A contratação eletrónica é uma das principais inovações deste Código, na prossecução do objetivo da simplificação de processos, fazendo de Portugal uma referência a nível internacional no que diz respeito à adesão aos meios tecnológicos (Comissão Europeia, 2010b).

No âmbito do CCP, foi privilegiado o recurso aos meios eletrónicos no sentido de garantir a desmaterialização dos procedimentos, nomeadamente ao nível das comunicações, e no sentido de promover a desburocratização que contribua para a redução de prazos ao mesmo tempo que se assegura a transparência necessária no que diz respeito aos procedimentos levados a cabo pelas entidades públicas.

O decreto-lei aprovado em 2008 obrigou também à existência de um portal único na internet dedicado aos contratos públicos (no sítio http://www.base.gov.pt/) e à utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes na fase de formação dos contratos públicos, com interligação ao portal referido anteriormente. Segundo o Relatório Anual de Contratação Pública em Portugal referente a 2022, elaborado pelo IMPIC, o portal BASE desempenha um papel central na promoção da transparência e na prestação de contas, não só por ser de acesso livre ao público, mas também por possibilitar a realização de análises que, de outro modo, não seriam viáveis (IMPIC, 2023).

Por outro lado, importa ainda salientar que o preâmbulo do Código dos Contratos Públicos contempla a possibilidade de inclusão de critérios de natureza social e ambiental, tanto para efeitos de admissão ou exclusão de candidaturas e propostas, como para a respetiva avaliação e ordenação, refletindo orientações oriundas de diretivas comunitárias. Esta previsão traduz, em termos normativos, a incorporação da lógica da contratação pública sustentável no ordenamento jurídico nacional. Nesse sentido, o CCP reconhece como "desejável" a definição de requisitos mínimos de qualificação dos concorrentes, bem como a introdução de fatores que densifiquem o critério de adjudicação, os quais devem estar expressamente previstos nos cadernos de encargos através de condições que ponderem e valorizem preocupações sociais e ambientais diretamente relacionadas com o objeto contratual (Código Dos Contratos Públicos, 2008).

Esta preocupação encontra-se aprofundada no n.º 2 do artigo 1.º-A, relativo aos princípios orientadores do Código, onde se estabelece que, tanto na fase de formação como na de execução dos contratos públicos, cabe às entidades adjudicantes garantir que os operadores económicos cumprem as normas em vigor nos domínios social, laboral, ambiental, da igualdade de género, bem como da prevenção e combate à corrupção. Estas obrigações resultam de fontes normativas que podem ser de natureza internacional, europeia, nacional ou regional (Código Dos Contratos Públicos, 2008).

O CCP foi, ao longo dos anos, objeto de várias alterações, com particular relevância para o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, com vista à transposição das quatro diretivas europeias sobre contratação pública de 2014.

Neste enquadramento, o legislador nacional não se limitou a cumprir o dever de transposição das diretivas europeias, tendo optado por introduzir um conjunto de melhorias e ajustamentos ao regime existente. Essas alterações tiveram como objetivo clarificar e facilitar a aplicação de várias normas, aproveitando a experiência acumulada na sua aplicação prática, bem como os contributos provenientes da jurisprudência e da doutrina produzida em torno do Código dos Contratos Públicos. De acordo com o

preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, as modificações introduzidas organizam-se em três categorias principais: as que resultam diretamente da transposição das diretivas europeias; as que têm como finalidade a simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos; e aquelas que visam reforçar a transparência e promover uma gestão pública mais eficiente (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, 2017).

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017 enumera um conjunto alargado de alterações relevantes resultantes da transposição das diretivas europeias, sem prejuízo de outras modificações introduzidas. Entre estas, destaca-se a ampliação do regime aplicável aos contratos celebrados entre entidades do setor público, de forma a abranger novas modalidades de cooperação institucional. É igualmente salientada a criação de um procedimento específico — a parceria para a inovação — destinado à aquisição de produtos ou serviços inovadores. Merecem também referência a promoção da adjudicação por lotes, com o objetivo de facilitar a participação de pequenas e médias empresas; a possibilidade de reservar contratos para entidades que empreguem pessoas com deficiência ou desfavorecidas; a consagração da proposta economicamente mais vantajosa como critério regra de adjudicação, baseada na melhor relação qualidade-preço, podendo também assentar no preço ou custo através de análises de custo-eficácia, nomeadamente com base nos custos do ciclo de vida, sem prejuízo da possibilidade de adjudicação pelo preço mais baixo, quando justificável. Adicionalmente, foram alteradas as regras relativas ao preço anormalmente baixo, eliminando a sua indexação ao preço base; passou a ser obrigatória a disponibilização gratuita, completa e imediata das peças do procedimento nas plataformas eletrónicas a partir da publicação do anúncio; foi criado um regime simplificado para determinados serviços — como os de saúde, serviços sociais e outros serviços específicos — sempre que o valor seja superior a 750 000 euros; antecipou-se a implementação da fatura eletrónica em contratos públicos; e foi introduzido o conceito de trabalhos ou serviços complementares, substituindo as categorias anteriormente designadas por "trabalhos a mais" e "trabalhos de suprimento de erros e omissões". (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, 2017).

No que se refere às medidas de simplificação, desburocratização e flexibilização introduzidas pelo diploma, salientam-se várias alterações relevantes. Entre elas, destaca-se a redução dos prazos mínimos para a apresentação de propostas e candidaturas em procedimentos cujo valor seja inferior aos limiares europeus, ou seja, que não exigem publicação no Jornal Oficial da União Europeia. Adicionalmente, foi estipulado que o montante de 5% para a caução deixa de ser fixo, passando a representar um limite máximo, sendo ainda consagrado um regime de liberação progressiva desse valor. O diploma consagra também a possibilidade de suprir a omissão de formalidades não essenciais nas propostas apresentadas,

evitando exclusões automáticas que possam comprometer o interesse público. Outras medidas incluem a extensão do regime de ajuste direto simplificado às pequenas empreitadas de obras públicas até ao montante de 10 000 euros, o alargamento do procedimento de concurso público urgente a empreitadas com valor estimado não superior a 300 000 euros, a introdução de normas específicas para a alienação de bens móveis por parte de entidades públicas, bem como a diminuição dos prazos aplicáveis ao ajuste direto e à consulta prévia (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, 2017).

Por último, entre as medidas orientadas para o reforço da transparência e da boa gestão pública, merece destaque a introdução da figura da consulta preliminar ao mercado, permitindo que, antes do lançamento de um procedimento de contratação, a entidade adjudicante possa recolher informações de forma informal junto de operadores económicos, desde que salvaguardadas as exigências de imparcialidade e concorrência. É também relevante a consagração de um novo procedimento de consulta prévia, que exige a consulta a, pelo menos, três fornecedores, restringindo o recurso ao ajuste direto. Adicionalmente, passa a ser exigida uma fundamentação específica para contratos com um valor superior a 5 000 000 euros, a qual deve basear-se numa análise de custo-benefício (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, 2017).

Importa ainda sublinhar a introdução da figura do gestor do contrato, cuja função consiste em assegurar um acompanhamento contínuo da execução contratual. Conforme referido no preâmbulo do diploma, este mecanismo assume especial relevância enquanto instrumento de promoção da qualidade no desempenho dos intervenientes em atividades de interesse público. É igualmente de destacar a eliminação da possibilidade de utilizar o momento de entrega da proposta como critério de desempate, reforçando-se, assim, a imparcialidade no processo de adjudicação. Por fim, verifica-se a limitação do recurso ao ajuste direto com consulta a uma única entidade, sendo valorizado o procedimento de consulta prévia com a obrigatoriedade de consulta a três entidades. Este último é aplicável à aquisição de bens e serviços com um valor entre 20 000 euros e 75 000 euros, e a empreitadas de obras públicas cujo valor se situe entre 30 000 euros e 150 000 euros (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, 2017).

3. A Sustentabilidade na Contratação Pública

3.1 Enquadramento

A sustentabilidade é um conceito relativamente recente que se tornou numa das palavras mais utilizadas nas últimas décadas, assumindo-se como um "termo de fronteira" no qual a política e a ciência se cruzam (Scoones, 2007).

Se até 1970 nenhum livro em língua inglesa continha o termo "sustentável" ou "sustentabilidade" no seu título, a partir da década de 1980 assistiu-se a uma explosão de livros e artigos, com a publicação de milhares de trabalhos sobre a temática, que não só utilizavam as referidas palavras no título, como também faziam menção a diferentes dimensões do conceito. Desse modo, a sustentabilidade emergiu como um ideal ambiental, social e económico a partir do final da década de 1970 e durante a década de 1980, sendo que a partir da década de 1990 tornou-se num termo familiar no mundo da política (Caradonna, 2014), nomeadamente após a publicação do Relatório Brundtland por parte da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU (WCED, 1987).

A intervenção no campo da sustentabilidade envolve a participação de um leque muito alargado de atores, desde a indústria, aos consumidores, passando pelos governos que têm a responsabilidade de criar um enquadramento que promova o desenvolvimento sustentável ao nível local, nacional e internacional (Preuss, 2007).

A relevância crescente da agenda do desenvolvimento sustentável na política governamental conduziu a pressões no sentido de os reguladores prestarem maior atenção às preocupações sociais e ambientais, para além das preocupações económicas (Owen, 2006).

No entanto, se nos concentrarmos exclusivamente no poder legislador ou regulador dos Estados, estaremos a ignorar outros instrumentos importantes através dos quais os governos podem produzir impactos significativos e provocar mudanças de modo a atingir metas de desenvolvimento sustentável. Nesse particular, as compras públicas assumem-se como um dos instrumentos mais importantes (Preuss, 2007).

Através da contratação pública, o Estado estimula a responsabilidade social das empresas, contribuindo para melhorar o seu desempenho ambiental e social, cria mercados para produtos e serviços mais sustentáveis e ajuda a corrigir desequilíbrios na sociedade (Brammer & Walker, 2011; Walker & Phillips, 2009).

Para que tal aconteça, os governos precisam de adaptar continuamente as suas atividades de contratação às inovações do mercado. Nessa medida, as decisões e o comportamento dos profissionais das compras públicas são cruciais para o sucesso e a concretização de compras sustentáveis, sendo que existem diversos fatores organizacionais que influenciam esse comportamento, desde o compromisso ao conhecimento (Grandia et al., 2015).

O objetivo deste capítulo passa por fazer uma revisão de literatura do conceito de sustentabilidade, dando a conhecer a sua origem, a sua evolução e as suas múltiplas dimensões. Pela sua relevância nos dias de hoje, serão também abordados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável adotados por 193 países, incluindo Portugal, na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da ONU, realizada em Nova Iorque, entre 25 e 27 setembro de 2015 (United Nations, 2015). Posteriormente, procurar-se-á analisar a vertente ecológica da contratação pública, pela sua relevância na literatura, partindo posteriormente para o conceito mais abrangente de compras públicas sustentáveis. Por fim, analisar-se-á em que medida é que os conceitos abordados se concretizam na realidade, com base no quadro normativo em vigor a nível nacional e internacional.

3.2 Evolução Histórica

A sustentabilidade é um conceito relativamente recente na literatura das políticas públicas, com apenas algumas décadas, apesar de rapidamente ter atingido um grande nível de popularidade, tornando-se numa palavra recorrente na investigação cientifica, nos discursos dos líderes políticos, nos documentos oficiais de organizações internacionais e no espaço mediático através dos órgãos de comunicação social, entre outros (Caradonna, 2014; Dixon & Fallon, 1989; Spindler, 2013).

A palavra remete para sustentar, que advém do latim “sustenere”, e significa manter ou suportar. No contexto dos recursos e do meio ambiente, suportar significa, literalmente, manter ou prolongar o uso produtivo dos recursos e a sua integridade, algo que implica, entre outras coisas, que existam restrições de vária ordem à utilização de recursos produtivos (Dixon & Fallon, 1989).

O termo foi utilizado há várias centenas de anos, em 1712, por um engenheiro florestal alemão chamado Hans Carl von Carlowitz, na sua obra “Sylvicultura Oeconomica”, para descrever o modo como as florestas deveriam ser geridas a longo prazo (Scoones, 2007). Algumas décadas depois, no final do século XVIII, emergiram as primeiras preocupações relacionadas com a sustentabilidade, com autores como Thomas Malthus que dedicaram a sua atenção à problemática da escassez de recursos devido ao rápido crescimento populacional (Brander, 2007).

No “Ensaio Sobre o Princípio da População”, o economista britânico expressou a sua preocupação com uma possível tendência para a população humana crescer mais rapidamente do que a capacidade dos recursos naturais do planeta para satisfazer as suas necessidades, lançando assim as sementes para o próprio declínio da espécie. Se o crescimento populacional não fosse controlado, surgiriam consequências como a fome, as doenças e os conflitos violentos, devido à escassez de alimentos e outros bens essenciais (Malthus, 1798).

Enquanto a ideia de restrições à utilização de recursos naturais remonta a Malthus, o conceito de sustentabilidade, como tal, começou a generalizar-se na segunda metade do século XX, nomeadamente durante a década de 1960 como parte do movimento ambiental e durante a década de 1980 como parte da retórica política (Dixon & Fallon, 1989).

O movimento ambiental surge devido aos impactos provocados pelo modelo de desenvolvimento industrial. Após a II Guerra Mundial, o modelo de desenvolvimento seguido pelos países ocidentais tinha um foco exclusivamente económico, sem considerações acerca dos impactos ecológicos, sociais e culturais, e assentava num sistema agrícola capitalista, na industrialização em larga escala e na massificação da produção e do consumo, como forma de ultrapassar a pobreza e assegurar a prosperidade (Miller & Twining-Ward, 2005).

É a partir da década de 1950 que o discurso ambiental começa a crescer lentamente, desencadeado pelo agravamento das condições ecológicas e socioeconómicas que levaram a uma crise de desenvolvimento, caracterizada pela pobreza e pelas desigualdades sociais, uma crise de segurança, impulsionada pela corrida nuclear e várias guerras pós-coloniais, e uma crise ambiental motivada por problemas como a poluição, os efeitos da talidomida na saúde, a morte dos lagos nórdicos e o crescimento da população (Kirby et al., 1995; Quental et al., 2011).

Nesse contexto, a partir da década de 1960, a investigação na área da sustentabilidade começou a surgir em torno de três tópicos distintos, mas relacionados entre si: o tópico da superpopulação, descendente direto de Malthus e que considera que o crescimento populacional está na origem dos problemas ambientais; o tópico da degradação de recursos, com ênfase na poluição do ar e da água; e o tópico do esgotamento de recursos, como as florestas e as reservas de petróleo (Brander, 2007).

Foi também nesta década que foram publicadas várias obras relevantes, como “Silent Spring”, de Rachel Carson, com relatos e provas cientificas sobre os efeitos do uso dos pesticidas na agricultura (Carson, 1962) e o artigo “The Tragedy of the Commons”, de Garrett Hardin, sobre os riscos da sobrepopulação no mundo (Hardin, 1968).

Em abril de 1968, foi fundado o Clube de Roma por Aurelio Peccei, um gestor com origem italiana que pretendia planear o desenvolvimento económico à escala global e, por isso, reuniu um grupo de especialistas de vários países — cientistas, educadores, economistas, humanistas, industriais e funcionários civis - que se reuniu para estudar e discutir questões económicas e políticas globais e a situação atual e futura da humanidade. (Bardi, 2011; Levallois, 2010; Meadows et al., 1972).

No seguimento dessa iniciativa, em 1972, um grupo de investigadores do Massachusetts Institut of Technology publicou o livro "The Limits to Growth" (Meadows et al., 1972). Este livro recorre à modelação e simulação dos sistemas ecológicos e económicos no final do século XX, e aponta os problemas que a humanidade deveria resolver para evitar um desastre ecológico e social. Entre os problemas críticos destacam-se: o uso intensivo de energia fóssil e o consequente esgotamento das reservas; a redução da oferta de recursos naturais; o aumento da atividade industrial e da poluição; o crescimento e eventual colapso populacional; e a limitação da capacidade de produção de alimentos (Siche et al., 2008).

Ainda em 1972, em Estocolmo, realizou-se a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que reuniu líderes mundiais e cientistas para discutir as crescentes preocupações ambientais internacionais, como a poluição transfronteiriça do ar e da água, assumindo-se como um catalisador fundamental para a consciencialização internacional dos problemas ambientais e de desenvolvimento do planeta (Quental et al., 2011; Seyfang, 2003; Simão, 2017).

A declaração final da Conferência sublinhou que a Humanidade se encontrava num momento decisivo da sua História, exigindo uma atuação mais consciente face às consequências ambientais das suas ações. Nesse contexto, a proteção e a melhoria do ambiente para benefício das gerações presentes e futuras tornou-se um objetivo imperativo da humanidade — um objetivo a ser perseguidas em consonância com outros objetivos fundamentais já consagrados, como a paz, o desenvolvimento económico e o progresso social a nível global (UNEP, 1972). Foi neste encontro que foi apresentado o conceito de ecodesenvolvimento, que propunha a conciliação entre o crescimento económico e a preservação ambiental, articulando estas dimensões de forma integrada e sustentável (Egelston, 2012).

Na década de 1980 surge, pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento sustentável (Simão, 2017). A "Estratégia Mundial de Conservação" de 1980, elaborada pela União Internacional para a Conservação da Natureza, com o aconselhamento, a cooperação e o apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Ambiente e do Fundo Mundial para a Natureza (IUCN, 1980), definia-o como a manutenção dos processos ecológicos essenciais e o sistema de suporte da vida, a preservação da diversidade genética e a sustentável utilização das espécies e ecossistemas (dos Santos, 2011).

Este documento constituiu a base para a formulação do princípio do desenvolvimento sustentável e influenciou a agenda da ONU nos anos que se seguiram.

3.3 O Relatório Brundtland

Em 1983, o Secretário Geral da ONU, Javier Perez de Cuellar, escolheu Gro Harlem Brundtland, então ex-primeira-ministra norueguesa, para presidir à Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento que produziu o relatório "Our Common Future". É nesse documento, publicado em 1987, que a sustentabilidade foi definida como um modelo de desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades, garantindo o equilíbrio entre o crescimento económico, o cuidado com o ambiente e o bem-estar social (WCED, 1987).

A publicação do Relatório "Our Common Future" é visto como um marco histórico incontornável no pensamento sobre o meio ambiente, o desenvolvimento e a governação, sobretudo por ter feito um apelo ousado para reequilibrar os mecanismos institucionais ao nível local, nacional e global para promover um desenvolvimento económico que garantisse a segurança, o bem-estar e a sobrevivência no planeta (Sneddon et al., 2006).

Além disso, a definição de sustentabilidade anteriormente referida é o ponto de partida mais amplamente aceite para os investigadores e os profissionais que se preocupam com a problemática dos dilemas ambientais e do desenvolvimento. Muitos dos estudos que pretendem analisar o desenvolvimento sustentável mantêm a definição do conceito formulado no final da década de 1980 no documento promovido pela ONU (Barkemeyer et al., 2014). Consequentemente, o Relatório "Our Common Future" é o documento mais citado na literatura sobre desenvolvimento sustentável (Quental et al., 2011).

É logo no primeiro capítulo, que apresenta a visão da Comissão sobre o mundo em 1987, que o "Desenvolvimento Sustentável" é identificado como um dos principais desafios globais. Na análise à definição de desenvolvimento sustentável é possível identificar dois conceitos relevantes: o conceito de "necessidades", em particular as necessidades essenciais dos mais pobres, e a ideia de "limites" impostos pelo avanço da tecnologia, das organizações sociais, dos recursos ambientais e da capacidade de absorção, por parte da biosfera, dos efeitos das atividades humanas (Barkemeyer et al., 2014). No entanto, a Comissão acreditava que a tecnologia e a organização social poderiam ser aperfeiçoadas para criar uma nova era de crescimento económico, que atendesse às necessidades essenciais de todos e

alargasse as oportunidades de aspirar a uma vida melhor, garantindo a equidade e uma participação efetiva dos cidadãos no processo democrático de tomada de decisão (WCED, 1987).

Ainda de acordo com o relatório, o desenvolvimento global sustentável exige que aqueles que são mais ricos adotem estilos de vida de acordo com os recursos ecológicos do planeta, sendo que, para o efeito, o crescimento da população deveria acontecer em harmonia com o potencial produtivo dos ecossistemas. No entanto, o desenvolvimento sustentável não se assume como um estado fixo de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais são consistentes com as necessidades presentes e futuras, reconhecendo que o referido processo requer decisões dolorosas e exige vontade política (WCED, 1987).

De igual modo, é relevante que a Comissão assuma que a pobreza é um dos principais problemas que afeta o planeta, visto que um mundo com pobreza endémica será sempre vulnerável a catástrofes ecológicas. Nessa medida, a distribuição equitativa de recursos e de oportunidades assume-se como centro nevrálgico da sustentabilidade (Keeble, 1988).

Assim, subentende-se a existência de dois patamares de equilíbrio de modo a alcançar um desenvolvimento sustentável global, ultrapassando a linha divisória entre o Norte e o Sul. Por um lado, é necessário que o ritmo de crescimento económico se ajuste à capacidade de absorção, por parte da biosfera, dos efeitos das atividades humanas, demonstrando preocupação com o seu impacto ambiental. Por outro lado, é necessário que os benefícios alcançados com o crescimento económico sejam distribuídos de forma equitativa (Spangenberg et al., 2002).

Além disso, caso os países desenvolvidos continuem a apropriar-se de grande parte do "capital ecológico", as necessidades dos restantes países tendem a agravar-se, não só por não usufruírem da exploração desses recursos, mas também porque, uma vez esgotadas essas reservas, ficam com menos alternativas para sustentar o seu próprio desenvolvimento. A desigualdade gerada por este modelo de crescimento é, segundo o relatório, a principal causa dos problemas ambientais, dado que o agravamento da pobreza e do desemprego conduz, inevitavelmente, a uma maior pressão sobre os recursos naturais. Neste contexto, os governos poderão acabar por recuar nos esforços de proteção ambiental, relegando para segundo plano a sua ponderação no processo de desenvolvimento económico (C. Gonçalves, 2017).

Desse modo, a Comissão entende que os efeitos das atividades humanas extravasam as fronteiras das nações, dos setores (energia, agricultura, comércio) e das áreas de preocupação amplamente definidas até então (ambiental, económica, social). As fronteiras dissolveram-se e essa realidade, para os membros

da Comissão, foi evidente nas crises globais do final da década de 1970 e do início da década de 1980. Consequentemente não se pode falar separadamente de uma crise ambiental, de uma crise de desenvolvimento ou de uma crise energética: "they are all one" (WCED, 1987).

O Relatório Brundtland originou uma explosão de trabalhos sobre desenvolvimento e sobre sustentabilidade, através dos quais é possível traçar o curso do pensamento e das práticas adotadas ao nível da sustentabilidade (Sneddon et al., 2006).

Apesar do documento abordar com a mesma relevância os três pilares da sustentabilidade – económico, social e ambiental – acabaram por ser as restrições ambientais a ocupar o centro do palco, sobretudo devido às pressões exercidas por organizações não governamentais nos países do hemisfério norte, em detrimento das questões sociais relacionadas com a equidade (Barkemeyer et al., 2014).

Em geral, a literatura sobre a sustentabilidade também se concentrou principalmente nas questões ambientais, fazendo emergir a economia circular como um conceito abrangente que engloba as questões ambientais e socioeconómicas e que visa transformar resíduos em recursos e fazer a ponte entre as atividades de produção e consumo (Witjes & Lozano, 2016).

Nessa medida, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento, que se realizou no Rio de Janeiro em 1992, apesar de conter os principais elementos descritos no Relatório Brundtland, representa também uma mudança geral de foco em relação às preocupações ambientais, dando-lhes primazia (Barkemeyer et al., 2014).

3.4 Da Cimeira da Terra aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030

Em 1992, vinte anos depois da Declaração de Estocolmo de 1972, e de modo a dar seguimento à mesma, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, também conhecida por Cimeira da Terra (UNEP, 1992).

A Conferência foi convocada pela Assembleia Geral da ONU em 1989, dois anos após a publicação do Relatório Brundtland, com o objetivo de elaborar estratégias e medidas tendentes a acabar e inverter os efeitos da degradação do ambiente, no contexto de um aumento dos esforços nacionais e internacionais, tendo em vista a promoção de um desenvolvimento sustentável e ecologicamente racional em todos os países (United Nations, 1989).

O encontro contou com a participação de representantes de 176 governos, mais de 100 chefes de Estado, 1 400 organizações não governamentais da sociedade civil e cerca de 9 000 jornalistas,

assumindo-se como o ponto alto do início da era da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável no topo da agenda política global (Scoones, 2007; UNEP, 2002).

A Conferência, bastante mediatizada, produziu cinco documentos importantes com o objetivo de concretizar ideais de sustentabilidade, com particular enfâse para as principais questões ambientais globais: a Convenção sobre as Alterações Climáticas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a Agenda 21, sendo que este último defendia que o desenvolvimento sustentável deveria ser construído de baixo para cima, liderado pelas comunidades, por intermédio de iniciativas dos governos locais, dos cidadãos e da sociedade civil (Selman, 1998).

Em 1992, as divergências entre o Norte e o Sul conduziram a uma "agenda mais verde" em comparação com os resultados finais da Comissão Brundtland (Quental et al., 2011). Desse modo, até ao final do século XX, o desenvolvimento sustentável evoluiu como um conjunto de observações sobre a natureza e a nossa relação com a mesma, sendo um termo cada vez mais presente na política ambiental. Como consequência, a vertente ambiental da sustentabilidade ganhou preponderância perante questões mais amplas como a equidade, a governação e a justiça social, afastando-se das necessidades humanas preconizadas no relatório de 1987 (Redclift, 2005).

Mais tarde, em setembro de 2000, os chefes de Estado reunidos em Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque, organizaram a Cimeira do Milénio. O encontro foi até então a maior reunião de líderes mundiais já realizada, tendo aprovado, por unanimidade, a Declaração do Milénio, na qual reconheciam que os países em desenvolvimento e os países com economias em transição enfrentavam sérias dificuldades. Consideravam que só através de esforços amplos e sustentados para criar um futuro partilhado a globalização poderia ser completamente equitativa e favorecer a inclusão. Estes esforços deveriam incluir a adoção de políticas e medidas, a nível mundial, que correspondessem às necessidades dos países em desenvolvimento e das economias em transição e que deveriam ser formuladas e aplicadas com a sua participação efetiva (United Nations, 2000).

Na Cimeira foram abordadas várias questões relacionadas com o ambiente e o desenvolvimento dos povos, determinando a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância, o respeito pela natureza e a responsabilidade comum como valores fundamentais para as relações internacionais no século XXI. Adicionalmente foram também definidas várias metas específicas a atingir até 2015 e que foram designadas como Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (Quental et al., 2011).

Até 2015, os 189 Estados-Membros da ONU comprometeram-se a: erradicar a pobreza extrema e a fome; alcançar o ensino primário universal; promover a igualdade de género e a autonomização da mulher; reduzir a mortalidade de crianças; melhorar a saúde materna; combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e criar uma parceria global para o desenvolvimento.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio representaram um compromisso histórico de mobilização global para alcançar um conjunto de prioridades relacionadas com a sustentabilidade em todo o mundo. Ao agrupar essas prioridades num conjunto de oito objetivos facilmente compreensíveis e ao estabelecer 21 metas mensuráveis com um prazo definido, a Cimeira do Milénio contribuiu para promover a consciencialização global, a responsabilidade política e o envolvimento da sociedade civil (Sachs, 2012).

Em 2002, realizou-se a Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, também conhecida por Cimeira da Terra de Joanesburgo. Dez anos depois da Cimeira da Terra do Rio de Janeiro, os líderes mundiais e milhares de organizações não governamentais encontravam-se novamente com o objetivo de definir estratégias para que os documentos anteriormente aprovados se transformassem em ações concretas (Quental et al., 2011; Wapner, 2003).

Da cimeira resultou, tal como habitual, uma Declaração Política e um Plano de Ação. A Declaração descreve os desafios múltiplos e reafirma o compromisso dos representantes dos povos do mundo com o desenvolvimento sustentável e com o multilaterialismo, apontando para vários objetivos gerais como a emancipação da mulher e a participação dos cidadãos nos processos democráticos (United Nations, 2002a).

O Plano de Ação é um documento mais longo que inclui capítulos sobre a erradicação da pobreza, os padrões insustentáveis de produção e consumo, a proteção e gestão dos recursos naturais que servem de base ao desenvolvimento económico e social, o desenvolvimento sustentável no mundo globalizado, a saúde e a ajuda ao desenvolvimento, com especial enfâse para o Estados insulares em desenvolvimento e para África.

No que diz respeito aos padrões de produção e consumo, o Plano de Ação sugere a promoção de políticas de compras públicas que incentivem o desenvolvimento e a difusão de bens e serviços ambientalmente saudáveis (United Nations, 2002b).

A conferência foi considerada um fracasso, visto que se limitou a reafirmar os objetivos definidos na Cimeira do Milénio (Quental et al., 2011). Tendo decorrido pouco depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, a preocupação mundial estava, naquela altura, mais focada na ameaça terrorista.

Para muitos, o principal contributo da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável de 2002 foi o estabelecimento de cerca de 300 parcerias – entre governos, empresas e organizações não governamentais – para a concretização de alguns dos objetivos definidos no Plano de Ação (Wapner, 2003).

Cinco anos depois, em 2007, o Prémio Nobel da Paz foi atribuído ao ex-vice-presidente norte-americano Al Gore e ao Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas da ONU pelo esforço conjunto na criação e disseminação de um maior conhecimento acerca da influência humana nas alterações climáticas, e pelo lançamento das bases necessárias para inverter essas alterações. O prémio foi o resultado de uma campanha de consciencialização relacionada com as alterações climáticas globais, que teve particular sucesso com o lançamento do documentário "Uma Verdade Inconveniente" (Jacobsen, 2011).

Por outro lado, em 2012, realizou-se, novamente no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, que teve como objetivo principal a renovação do compromisso político sobre o desenvolvimento sustentável. No entanto, muitos observadores, organizações não governamentais e líderes da sociedade civil foram rápidos a considerar que a mesma tinha sido um fracasso absoluto, dada a escassez de compromissos, metas e cronogramas, destacando a falta de ambição da declaração final, intitulada "O futuro que queremos". A recessão global, motivada pela crise financeira e das dívidas soberanas de 2008, a crise da zona euro e o facto de a conferência se ter realizado a poucos meses das eleições presidenciais dos Estados Unidos da América são apontados como fatores determinantes para os resultados dececionantes da Cimeira (Van Alstine et al., 2013).

No entanto, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável também concluiu pela necessidade de definir uma nova agenda que substituísse os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio após o ano 2015 e estabeleceu um Grupo de Trabalho Aberto com o objetivo de apresentar um relatório contendo propostas de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para apreciação e adoção de ações adequadas (United Nations, 2012).

Desse modo, os chefes de Estado e de Governo e altos representantes de 193 países, reunidos na sede da ONU em Nova Iorque em setembro de 2015, no momento em que a Organização comemorava o seu septuagésimo aniversário, chegaram a consenso sobre o documento final da nova agenda, a que deram o título "Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" (United Nations, 2015).

Até então, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio haviam galvanizado a opinião pública e mostraram o valor da importância de estabelecer metas ambiciosas, reformulando o processo de tomada de decisão nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento. Ajudaram a tirar mais de um bilião de pessoas da pobreza extrema, a combater a fome, a emancipar o papel da mulher, a promover a escola e a proteger o planeta. No entanto, as desigualdades persistiram e o progresso foi assimétrico (Kumar et al., 2016).

Nessa medida, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável diferem não apenas no número de objetivos e de metas, mas também no seu propósito, na sua conceção e no processo político que conduziu à sua elaboração (Fukuda-Parr, 2016).

Enquanto que os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio foram elaborados por um grupo de especialistas na sede da ONU, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável evoluíram após um longo processo consultivo que incluiu 70 grupos de trabalho abertos, organizações da sociedade civil, consultas temáticas, consultas nacionais, participação da sociedade civil através de reuniões presenciais, mecanismos digitais e porta a porta (Kumar et al., 2016).

Além disso, se os primeiros apenas se focaram nos países em desenvolvimento, a Agenda 2030 apresenta objetivos universais e metas para todos os países, pressupondo a sua integração nas políticas, procedimentos e ações regionais, nacionais e globais (Fukuda-Parr, 2016).

Por fim, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio consistiam apenas em oito objetivos, 21 metas e 63 indicadores. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável incluem 17 objetivos e 169 metas.

Os objetivos são: erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável; garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas; garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos; garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos; promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; reduzir as desigualdades no interior de países e entre países; tornar as cidades e as comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis; garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis; adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos; conservar e usar

de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade; promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis; e reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (United Nations, 2015).

Para a concretização destes objetivos, os países têm ao seu dispor um conjunto significativo de instrumentos de modo a concretizar as metas com que se comprometeram, sendo que a contratação pública assume particular relevância na materialização de metas políticas, alinhadas com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (OECD, 2019).

Essa mesma relevância é reconhecida no Objetivo 12, sendo que uma das metas associadas ao mesmo passa por promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais (United Nations, 2015).

As compras públicas são cada vez mais reconhecidas como um instrumento estratégico potencial e uma alavanca para alcançar as metas de políticas governamentais, estimulando a inovação, desenvolvendo contratos públicos ecológicos e a economia circular, apoiando o acesso de pequenas e médias empresas a contratos públicos, promovendo o comportamento ético e a conduta empresarial responsável (OECD, 2019).

3.5 A Contratação Pública Ecológica

O setor público, para além do papel que lhe cabe de garantir um conjunto de bens e serviços aos cidadãos, constitui-se também como um importante empregador e consumidor de recursos, funções através das quais assume um papel importante na consecução de metas e objetivos associados ao desenvolvimento sustentável (Global Reporting Initiative, 2005).

A preocupação com o impacto das atividades humanas no meio ambiente serviu de impulso aos governos para identificar e desenvolver políticas alternativas para melhorar o desempenho ambiental do setor público (Coggburn, 2004).

A degradação ambiental, as alterações climáticas, o esgotamento de recursos, as consequências da poluição na saúde pública e a pobreza global levaram a que os profissionais de compras públicas fossem

chamados a contribuir para objetivos organizacionais mais amplos de desenvolvimento sustentável através da inclusão de critérios sociais e ambientais nos processos de compras (Brammer & Walker, 2011; Thomson & Jackson, 2007).

Isto porque os bens e serviços são como um mensageiro na relação que se estabelece entre fornecedores e compradores. Quando um produto é transacionado também são transacionados os materiais, a energia consumida, o seu desempenho funcional e os seus impactos ambientais. Nessa medida, é importante que todos estes fatores sejam tidos em conta aquando da realização de uma transação de forma a implementar uma agenda sustentável (Lin & Geiser, 2005).

Esta é uma agenda que começou a ganhar força sobretudo a partir da década de 1990, sendo que a OCDE desempenhou um papel inicial central através da produção de recomendações e diretrizes sobre como melhorar o desempenho ambiental do governo, implementar o Sistema de Gestão Ambiental em organizações governamentais e melhorar o desempenho ambiental em contratos e aquisições (Figueira et al., 2018).

Durante essa década, a opinião pública começou a questionar os princípios da economia livre de mercado, que não incorporava as externalidades ambientais, e foram desenvolvidos vários planos de ação que envolviam várias recomendações para a implementação de estratégias no âmbito da contratação pública, como a incorporação de custos ambientais nos preços dos produtos, a promoção de medidas de compras públicas "verdes", a contabilização de todos os custos ao longo do ciclo de vida dos produtos e a promoção de programas de rotulagem ecológica, com informação acerca do impacto ambiental (Ho et al., 2010; Otsuki, 2011).

As preocupações ecológicas assumiram-se como um catalisador fundamental para o desenvolvimento de estratégias de compras públicas "verdes" que contribuíssem para atingir metas ambientais. Tais iniciativas, foram, muito frequentemente, separadas dos esforços para integrar os objetivos das políticas sociais nas atividades de contratação (Brammer & Walker, 2011; McCrudden, 2004).

Em 2002, no contexto da OCDE, os países membros aprovaram uma Recomendação do Conselho sobre a melhoria do desempenho ambiental dos contratos públicos. Sob proposta da Comissão de Política Ambiental, recomendava-se que os países membros tivessem em conta as considerações ambientais na contratação pública de produtos e serviços (incluindo, entre outros, bens de consumo, bens de capital, infraestrutura, construção e obras públicas), a fim de melhorar o desempenho ambiental da contratação pública e, assim, promover a melhoria contínua no desempenho ambiental de produtos e serviços. Recomendava também a adoção de medidas concretas para garantir a incorporação de critérios

ambientais nas compras públicas de produtos e serviços, incluindo, quando apropriado, impactos ambientais ao longo do ciclo de vida, garantindo ao mesmo tempo a transparência, a não discriminação e a concorrência (OECD, 2002).

É também de assinalar o papel que a UE assumiu na promoção da ligação que existe entre os contratos públicos e o ambiente, sobretudo a partir do início do século XXI, sendo que a Comissão Europeia cofinanciou projetos de investigação destinados a avaliar cientificamente os potenciais benefícios ambientais decorrentes da eventual adoção de contratos públicos ecológicos a nível europeu (Brammer & Walker, 2011; Comissão Europeia, 2004).

A primeira referência ao potencial das compras públicas ecológicas na UE remonta a 2001, quando a Comissão Europeia recomendou aos Estados-Membros a adoção de planos de ação nacionais para as compras públicas ecológicas até finais de 2006. Esses planos deveriam conter uma avaliação da situação existente, o estabelecimento de metas para um período de três anos e medidas para as alcançar (Comissão Europeia, 2001; Tribunal de Contas, 2020)

A Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, e a Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, consolidaram e complementaram o contexto jurídico. Ambas as diretivas referem, nos seus considerandos e disposições, a possibilidade de adotar considerações ambientais nas especificações técnicas, critérios de seleção e de adjudicação e cláusulas de execução dos contratos.

Paralelamente, foram publicados vários estudos sobre contratação pública ecológica na literatura cientifica (Figueira et al., 2018), definindo-a como a abordagem através da qual as entidades públicas incorporam critérios ambientais em todas as fases do procedimento contratual. Esta abordagem visa promover a adoção de tecnologias mais sustentáveis e o desenvolvimento de produtos com reduzido impacto ambiental, privilegiando soluções que considerem todo o ciclo de vida, desde a produção até à respetiva eliminação (Bouwer et al., 2006).

Dessa forma, a contratação pública ecológica assume-se como uma ferramenta política de elevado alcance, com vista à redução dos impactos ambientais de bens e serviços ao longo do seu ciclo de vida, promovendo a inovação e a eficiência no consumo de energia e materiais através dos procedimentos de compras levados a cabo pelo setor público (Bratt et al., 2013; Tarantini et al., 2011).

A procura de produtos "verdes" por parte das entidades públicas pode representar um exemplo para o setor privado, assumindo um papel de liderança na criação de mercados para produtos e serviços mais sustentáveis. Argumenta-se ainda que as exigências ambientais dos compradores públicos influenciarão as empresas e ajudarão a desenvolver uma consciência geral relativa às questões relacionadas com a sustentabilidade (Kunzlik, 2003; Michelsen & de Boer, 2009).

Dessa forma, a contratação pública ecológica emergiu de acordo com duas lógicas complementares: por um lado, a dimensão do mercado de compras públicas faz com que a opção por bens, serviços ou obras "verdes" represente um contributo apreciável para a proteção ambiental, estimulando processos produtivos com menor impacto ambiental. Por outro lado, o desenvolvimento de tais produtos leva a que os mesmos sejam, posteriormente, comercializados em mercados mais amplos, nomeadamente entre entidades privadas, gerando um efeito multiplicador na sociedade (Kunzlik, 2003; Lin & Geiser, 2005; Tarantini et al., 2011).

Além disso, em algumas áreas, como a segurança e a defesa, por exemplo, o setor público atua como o único ou, pelo menos, como o principal cliente, o que lhe permite exercer uma enorme influência sobre a base de fornecedores, visto que o seu efeito é tanto maior quanto for o seu poder de compra. Adicionalmente, os governos têm um poder único para definir o enquadramento da contratação, definindo princípios, leis, restrições ou incentivos (New et al., 2002; Swanson et al., 2005).

Por isso, há quem sugira que a integração de considerações ecológicas em políticas, programas e atividades de contratação pode constituir-se como um meio mais eficaz para alcançar reduções de longo prazo dos impactos ambientais do que o aumento da legislação e regulação ambiental (Hall & Purchase, 2006; Russel, 1998).

Para o efeito, e de forma a garantir o sucesso da contratação pública ecológica, é fundamental que os profissionais de compras conheçam e estejam comprometidos com os objetivos definidos pelo respetivo governo ou entidade pública, tenham formação adequada para identificar o impacto ambiental dos bens, serviços ou obras que pretendem adjudicar e tenham capacidade de incorporar critérios ambientais como requisitos obrigatórios nos procedimentos de compras (Kamrul & Rahman, 2017).

Ainda assim, persiste a ideia de que as compras ecológicas resultam na compra de produtos inferiores, ou seja, de eficácia reduzida, impõem encargos adicionais aos profissionais de compras, que devem desenvolver políticas, procedimentos e padrões de compras ecológicas e os incluem nos sistemas de compras existentes, diminuindo a eficiência, e aumentam os custos da contratação pública. No entanto, a contratação pública ecológica permite a aquisição dos bens, serviços e obras necessários para que as

entidades públicas cumpram a sua missão, de forma eficaz, através de rótulos ecológicos, e eficiente, através de compras conjuntas ou avaliações do ciclo de vida, ao mesmo tempo que é possível melhorar as condições ambientais, através da redução de emissões de gases de efeito estufa, por exemplo. Assim, e numa perspetiva mais geral, as compras públicas ecológicas são importantes porque incentivam os governos a pensarem de um modo holístico nos seus objetivos e assumem-se como uma força motriz na integração de instrumentos de políticas ambientais (Coggburn, 2004; Lin & Geiser, 2005).

As medidas de contratação pública ecológica podem passar por iniciativas tão diversas como a aquisição de papel e tinteiros reciclados para todas as necessidades de impressão, soluções tecnológicas que possibilitem a desmaterialização de processos, materiais reutilizáveis, lâmpadas de baixo consumo energético, veículos elétricos, alimentos orgânicos, produtos de limpeza amigos do ambiente, entre outros. Durante a execução de obras sujeitas à contratação, as entidades públicas também podem impor obrigações relativas ao consumo de energia e água, à gestão de resíduos e aos materiais e projetos de construção que potenciem a produção de eletricidade verde através de energias renováveis, a climatização dos edifícios e a iluminação natural dos espaços (Bolton, 2008; De Leonardis, 2011; Preuss, 2007).

Por outro lado, no âmbito da contratação pública ecológica, pode ainda ser privilegiada a aquisição de bens produzidos localmente, na medida em que os mesmos apresentam uma pegada ecológica mais reduzida, dado que comportam emissões de carbono menores associadas ao transporte (Otsuki, 2011).

No entanto, o processo de contratação vai muito para além da aquisição e do tipo de produto ou de serviço que é fornecido. As entidades públicas devem incentivar os fornecedores a investigar e introduzir processos e produtos ecológicos, garantir que as práticas ambientais dos fornecedores são consideradas no seu processo de avaliação e que os critérios ambientais são considerados na adjudicação de contratos, e exigir, sempre que possível, informação sobre as especificidades dos materiais e produtos ecológicos utilizados (Murray, 2000).

No que diz respeito às especificidades de um produto, através da sua disponibilização, podemos ter acesso a um conjunto importante de informações que são relevantes para o processo de tomada de decisão como o desempenho energético, as substâncias perigosas produzidas, os resíduos gerados, a água utilizada, se atende a padrões orgânicos ou de preservação da biodiversidade e se o mesmo é reciclável ou reutilizável, caso seja aplicável. O impacto ambiental deve ser considerado em todos os estágios do ciclo de vida do produto, desde a extração até ao final da vida útil (Bolton, 2008; Thomson & Jackson, 2007).

Tendo em consideração as práticas ambientais dos seus fornecedores, as entidades públicas podem incentivar os mesmos a melhorar a sua competitividade e a reduzir o seu impacto ambiental. Para o efeito podem ser considerados os consumos energéticos e de combustíveis fósseis, os consumos de recursos biológicos, os níveis de emissões poluentes, a utilização de substâncias tóxicas, as implicações na qualidade do ar e da água, as práticas de reutilização e reciclagem de recursos, as práticas de mobilidade, os sistemas de gestão ambiental, entre outros (Murray, 2000; Swanson et al., 2005; Warner & Ryall, 2001).

No entanto, a contratação pública ecológica é apenas um dos vetores que contribuem para a prossecução de objetivos relacionados com o desenvolvimento sustentável, já que a sustentabilidade da contratação pública não pode deixar de ser vista nas suas diversas dimensões, através da inclusão de critérios que assegurem a sustentabilidade financeira, a sustentabilidade ecológica e a sustentabilidade social, numa perspetiva mais transversal (Estorninho, 2012).

3.6 A Contratação Pública Sustentável

Em contraste com a contratação pública ecológica, a contratação pública sustentável assume um foco mais amplo e incorpora uma preocupação mais vasta com os aspetos sociais, ambientais e económicos em matéria de decisão e adjudicação de contratos com fornecedores por parte das entidades públicas do Estado (Brammer & Walker, 2011).

Na medida em que a agenda do desenvolvimento sustentável assumiu uma dimensão social importante ao longo dos últimos anos, verificou-se um interesse crescente nos aspetos sociais das compras públicas, que conjugados com os aspetos ambientais e económicos, dão origem à contratação pública sustentável (McCrudden, 2004).

Embora a maior parte da literatura sobre as compras públicas sustentáveis se concentre em questões ambientais, existem vários estudos que se concentram em questões sociais específicas ou na integração simultânea de considerações sociais e ambientais, vistas como parte de um todo que diz respeito ao desenvolvimento sustentável da sociedade (Brammer & Walker, 2011).

Dado que os governos têm a responsabilidade de promover o bem-estar social, assume-se que pode haver uma maior propensão do setor público para considerar questões relacionadas com a sustentabilidade nos seus processos. No âmbito da contratação, os governos podem assumir um papel de liderança ao exigir bens e serviços ambiental e socialmente responsáveis aos seus fornecedores,

sendo que estes, por sua vez, oferecerão esses mesmos bens e serviços a outros clientes no mercado (Walker & Brammer, 2012). Dessa forma, os governos utilizam a sua autoridade no mercado para obrigar ou, pelo menos, influenciar as organizações privadas a contribuir para a concretização dos seus objetivos públicos (Grandia, 2016).

A utilização das compras públicas como instrumento para alcançar resultados sociais tem antecedentes históricos que remontam ao século XIX na Europa e na América do Norte como forma de lidar com questões laborais, garantindo o respeito dos fornecedores relativamente a normas como o número de horas de trabalho semanal ou as políticas salariais. A contratação pública foi também utilizada em momentos de crise para combater o desemprego, com o recurso a grandes investimentos como obras públicas promovidas pelo Estado (McCrudden, 2004).

Depois da I Guerra Mundial, a contratação pública foi utilizada como forma de promover os direitos laborais de determinadas minorias, das mulheres e de pessoas com deficiência. Após a II Guerra Mundial, a contratação pública tornou-se particularmente relevante nos Estados Unidos da América na abordagem a questões como a segregação racial, destacando-se a definição de requisitos com o objetivo de acabar com determinadas discriminações que se verificavam na sociedade. Nesse contexto, vários presidentes assinaram ordens executivas exigindo que as entidades que estabeleciam contratos com o governo federal para a aquisição de bens e serviços não apresentassem práticas discriminatórias para com a população negra (McCrudden, 2004).

As preocupações com a igualdade de oportunidades e o combate às discriminações também desempenharam um papel importante na política externa norte americana, sendo que no passado foram promovidos embargos comerciais a países como a Irlanda do Norte e a África do Sul como forma de pressão no sentido de os respetivos governos acabarem com a discriminação religiosa e a segregação racial, respetivamente. Ao vedar o acesso de empresas de determinados países a mercados mais amplos, os governos, que anteriormente adquiriam bens e produtos provenientes desses países, exercem uma pressão económica de forma a garantir o progresso político em questões relacionadas com direitos humanos (McCrudden, 2004; Walker & Brammer, 2012).

No caso da África do Sul, a lógica de utilização das compras públicas como forma de combater a segregação racial foi prosseguida mesmo após o levantamento dos embargos. No pós-apartheid, o governo sul africano incentivou o setor público a estabelecer contratos com empresas que fossem de propriedade negra como forma de corrigir as vantagens económicas que as empresas de propriedade

branca tinham acumulado durante as décadas anteriores (Brammer & Walker, 2011; Department of Trade and Industry of South Africa, 2003).

Posteriormente, a utilização das compras públicas como instrumento estratégico de concretização de objetivos políticos relacionados com o desenvolvimento sustentável expandiu-se, quer do ponto de vista geográfico, quer do ponto de vista das áreas de intervenção abrangidas, com particular destaque para a igualdade de género, como forma de reduzir a disparidade salarial entre homens e mulheres, ou o combate ao trabalho infantil, afastando empresas ou companhias que empregassem crianças na fabrico dos seus produtos, entre outros (McCrudden, 2004).

No plano europeu, as diretivas comunitárias de 2014 reforçaram a estratégia europeia no sentido da instrumentalização dos contratos públicos para a prossecução de políticas horizontais ou secundárias. As mudanças apresentadas foram diversas e incluíram objetivos como a promoção do emprego, da igualdade de género, da proteção ambiental, entre outras (Estorninho, 2012).

Ainda no âmbito social assumem particular destaque as iniciativas conducentes a uma discriminação positiva de organizações sem fins lucrativos e empresas sociais nos critérios de adjudicação ou de fornecedores pertencentes a minorias étnicas ou sociais ou que empreguem um número considerável de pessoas dos respetivos grupos (Preuss, 2009). De igual forma, podemos encontrar critérios de seleção que valorizam as condições de trabalho, saúde e segurança das organizações e as políticas de "salários dignos" (Brammer & Walker, 2011).

Assim sendo, a contratação pública sustentável corresponde a uma contratação socialmente responsável, que consiste em usar o poder de compra de organizações públicas para adquirir produtos e serviços que tenham um impacto social positivo. A implementação de compras socialmente responsáveis pode abranger um leque amplo de questões, relacionadas com o ambiente, a saúde e a segurança no trabalho, os padrões internacionais de trabalho, o combate ao trabalho ilegal e infantil, as compras éticas de matérias-primas, bem como os direitos humanos, o comércio justo e a filantropia (Uttam & Ross, 2015).

Na literatura podemos encontrar cinco grandes grupos onde se podem integrar as diversas iniciativas de contratação sustentável: o ambiente, que inclui a análise do ciclo de vida dos produtos, o consumo de resíduos e a utilização de materiais reciclados ou reutilizados, entre outros; a diversidade, que engloba a inclusão de critérios que promovam a celebração de contratos com entidades comandadas por minorias e mulheres; a segurança, que está relacionada com a garantia de condições de trabalho seguras nas instalações dos fornecedores e com a movimentação dos produtos que são adquiridos; os direitos

humanos, que apontam para a necessidade dos fornecedores respeitarem os direitos dos trabalhadores e não promoverem práticas discriminatórias ou atentatórias dos direitos das crianças, como o trabalho infantil; e a filantropia, que diz respeito às práticas solidárias dos fornecedores, como a doação de verbas para a ajuda ao desenvolvimento, campanhas de voluntariado ou doação de bens, entre outras (Brammer & Walker, 2011; Carter & Jennings, 2002).

Isto porque os atores envolvidos na contratação pública assumem múltiplas dimensões no âmbito das atividades que estabelecem com vista à compra e venda de bens e serviços. Nessa medida, as entidades públicas devem estabelecer critérios para que as empresas forneçam produtos mais ecológicos, assumam práticas de responsabilidade social e garantam a eficiência dos seus processos (Preuss, 2007).

Do ponto de vista económico, sob a ótica da sustentabilidade, os governos também podem utilizar a contratação pública como ferramenta para desenvolver a economia local, apoiar a formação de novas empresas, sobretudo de pequena e média dimensão, promover o emprego e estimular a inovação, de forma a aumentar a qualidade dos bens e serviços produzidos e melhorar o desempenho e a competitividade das empresas (Brammer & Walker, 2011; Preuss, 2007)

As iniciativas conducentes à concretização destes objetivos podem passar por medidas tão distintas como a simplificação de processos e a redução da burocracia associada às compras, como forma de facilitar o acesso de fornecedores de menor dimensão, ou a definição de critérios que envolvam a criação de postos de trabalho como consequência da adjudicação de determinados contratos, sobretudo no que diz respeito a obras públicas ou aquisições de maior dimensão (Preuss, 2007).

De igual forma, e com o objetivo de dinamizar a economia local, as entidades públicas podem definir cláusulas que impliquem que os fornecedores subcontratem empresas locais ou recorram a mão-de-obra local. Esta prática é recorrente em procedimentos relacionados com a construção e adotada por governos locais, indo ao encontro dos seus objetivos de desenvolvimento económico e promoção do bem-estar das populações (Preuss, 2009; Walker & Preuss, 2008).

Assim, ao celebrar contratos públicos com os objetivos acima enunciados, os governos reforçam, simultaneamente, a coesão social, o combate ao desemprego e a qualidade de vida dos cidadãos, aspetos de natureza social que demonstram o modo como as diferentes dimensões da sustentabilidade se relacionam entre si (Walker & Brammer, 2009).

Importa, por isso, ter em conta as diversas externalidades ambientais, económicas e sociais que são geradas pelo processo de tomada de decisão no âmbito da contratação pública e que devem ser

acauteladas pelos governos, de modo a potenciar os impactos positivos e mitigar os efeitos adversos relacionados com a produção e o consumo (Grandia, 2016; Preuss, 2009). Isto porque os três elementos da sustentabilidade estão interligados entre si e qualquer decisão tem impactos nas diferentes dimensões (Meehan & Bryde, 2011).

Podemos então concluir que as compras públicas sustentáveis estão relacionadas com a existência de práticas de compras que sejam consistentes com os princípios do desenvolvimento sustentável, contribuindo para a existência de sociedades fortes, saudáveis e justas, de acordo com os limites ambientais e com os princípios de boa governação (Walker & Brammer, 2009).

Assim, a contratação pública sustentável pode também ser definida como o processo através do qual as organizações garantem a aquisição de bens, serviços, obras públicas e serviços públicos de modo a obter uma relação de custo-benefício ao longo de todo o ciclo de vida do produto no sentido de gerar benefícios, não apenas para a organização, mas para toda a sociedade, minimizando os danos e os impactos negativos que possam ser gerados nesse processo (DEFRA, 2006; Meehan & Bryde, 2011).

Na contratação pública sustentável, os governos utilizam o seu poder de compra para escolher produtos que apresentem um impacto ambiental menor e um resultado social mais positivo em relação a outros produtos que satisfaçam as mesmas necessidades (Uttam & Ross, 2015).

Nessa medida, a contratação apresenta-se como uma alavanca para alcançar objetivos políticos mais amplos, como estimular a inovação nos mercados, utilizar os dinheiros públicos para atingir metas ambientais ou sociais e como forma de apoiar os mercados internos (McCrudden, 2004).

A concretização de objetivos ambientais, económicos e sociais deve ser levada a cabo de um modo integrado, estratégico e transparente, através da coordenação sistemática dos processos de compras das entidades públicas, com vista à melhoria do desempenho da organização a longo prazo e, concomitantemente, com vista ao desenvolvimento da comunidade pela qual é democraticamente responsável, de acordo com as prioridades gerais das políticas públicas definidas pelos respetivos governos (Preuss, 2009).

Nos últimos anos, muitos países definiram metas e estratégias para implementar a contratação pública sustentável, criando legislação e programas de ação para o efeito, promovendo a inclusão de critérios de sustentabilidade nos critérios de adjudicação e nas especificidades dos bens, serviços e empreitadas sujeitos à contratação (Uttam & Ross, 2015). Em Portugal, essa realidade é bastante influenciada pelo quadro comunitário da União Europeia.

3.7 A Sustentabilidade na Realidade da Contratação

De acordo com a Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativa aos contratos públicos, as entidades sujeitas à contratação pública devem escolher a "proposta economicamente mais vantajosa", expressão que se assume como um conceito primordial, já que todas as propostas vencedoras deverão, em última análise, ser escolhidas consoante o que a autoridade adjudicante considera ser a melhor solução, de entre as apresentadas.

A adjudicação de um contrato deverá realizar-se com base em critérios objetivos que assegurem o respeito dos princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento, com vista a assegurar uma comparação objetiva do valor relativo das propostas, a fim de determinar, em condições de concorrência efetiva, a proposta economicamente mais vantajosa (União Europeia, 2014).

As especificações técnicas definidas pelos adquirentes públicos devem permitir a abertura dos contratos públicos à concorrência, bem como a consecução de objetivos de sustentabilidade. Nessa medida, um dos objetivos fundamentais das Diretivas de 2014 é o de fomentar a sustentabilidade e a utilização estratégica da contratação pública para atingir objetivos sociais e ambientais (Estorninho, 2016; Tribunal de Contas Europeu, 2023).

A Diretiva 2014/24/UE estabelece, expressamente, que a proposta economicamente mais vantajosa deverá ser identificada com base no preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida, e pode incluir a melhor relação qualidade/preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público em causa (União Europeia, 2014).

Dessa forma, os critérios de adjudicação são um dos aspetos mais relevantes nas alterações que foram produzidas com vista à concretização da contratação pública sustentável no espaço europeu, com especial enfâse na vertente ambiental. Em primeiro lugar, o afastamento do critério do "preço mais baixo" e a existência em exclusivo do critério da "proposta economicamente mais vantajosa" conduz à existência de três bases para a adjudicação de um contrato público: o preço, o custo e a melhor relação qualidade/preço, sendo o último facultativo e os primeiros obrigatórios. Dessa forma, o legislador europeu procurou reagir contra as consequências negativas do critério do "preço mais baixo", que, a longo prazo, podem levar a um aumento da despesa, e criou mecanismos de incentivo ao uso do critério da "proposta economicamente mais vantajosa", abandonando a ideia de optar sempre e em qualquer circunstância pela opção mais barata, dando um passo em frente a favor de um modelo de

desenvolvimento mais sustentável e permitindo uma melhor e mais inclusiva prossecução do interesse público (Almeida, 2016).

Importa ainda destacar o facto de, no cálculo dos custos do ciclo de vida de um produto, serviço ou obra, a Diretiva 2014/24/UE estabelecer que os mesmos devem incluir os custos suportados pela autoridade adjudicante ou outros utilizadores, nomeadamente os custos relacionados com a aquisição, custos de utilização, como o consumo de energia e de outros recursos, custos de manutenção e custos de fim de vida, como os custos de recolha e reciclagem, mas também os custos imputados a externalidades ambientais, desde que seja possível determinar e confirmar o seu valor monetário. Estes custos podem incluir o custo das emissões de gases com efeito de estufa e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de atenuação das alterações climáticas (União Europeia, 2014).

Nota-se, por isso, uma grande ênfase na vertente ambiental, em comparação com a vertente social, que posteriormente é reproduzida no enquadramento legal que foi adotado em Portugal.

Com efeito, o CCP refere, 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.

Mais recentemente, as alterações produzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que transpôs para a ordem jurídica portuguesa as diretivas europeias de 2014, aprofundaram as disposições de ordem ambiental e social no CCP.

Nessa medida, a sustentabilidade assume-se como um dos princípios a observar na formação e execução dos contratos públicos, sendo que os projetos de execução, em caso de obras públicas, devem ser acompanhados dos estudos ambientais legalmente exigidos, incluindo a declaração de impacto ambiental, nos termos da legislação aplicável, e dos estudos de impacto social, económico ou cultural, incluindo a identificação das medidas de natureza expropriatória a realizar, dos bens e direitos a adquirir e dos ónus e servidões a impor, de acordo com a redação do Código.

De igual modo, as entidades adjudicantes devem assegurar-se de que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria social, laboral, ambiental, de igualdade de género e de prevenção e combate à corrupção, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional.

Assim, pode ser exigido, em termos de qualificação de fornecedores, o respeito por normas de garantia de qualidade ou de gestão ambiental ou requisitos relativos à sua capacidade para adotarem medidas de gestão ambiental no âmbito da execução dos contratos a celebrar.

Por outro lado, o CCP prevê a possibilidade de incluir condições de natureza social, ambiental, ou que se destinem a favorecer a aplicação de medidas de promoção da igualdade de género e da igualdade salarial no trabalho, o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, a conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal dos trabalhadores afetos à execução do contrato e a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Na vertente ecológica, sem prejuízo das regras técnicas nacionais vinculativas, na medida em que sejam compatíveis com o direito comunitário, as especificações técnicas para as obras, bens móveis e serviços podem incluir critérios ambientais, desde que os parâmetros sejam suficientemente precisos para permitir que os concorrentes determinem o objeto do contrato e que a entidade adjudicante proceda à respetiva adjudicação.

Dessa forma, podem ser definidos fatores e subfactores que densifiquem o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, nomeadamente ao nível das características sociais, ambientais e inovadoras. Nos termos do CCP, a sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato, designadamente no que respeita ao tempo de transporte e de disponibilização do produto ou serviço, em especial no caso de produtos perecíveis, à denominação de origem ou indicação geográfica, no caso de produtos certificados, à eficiência energética, em especial no fornecimento de energia, e à utilização de produtos provenientes de produção em modo biológico, constitui-se com um fator relevante para a adjudicação de contratos públicos.

Por fim, o modelo de avaliação das propostas pode abranger custos suportados ou não pela própria entidade adjudicante, como os custos relacionados com a aquisição, os custos de manutenção e assistência técnica, os custos de fim de vida e os custos imputados a externalidades ambientais ligadas ao bem, serviço ou obra durante o seu ciclo de vida, desde que seja possível determinar e confirmar o seu valor monetário, os quais podem incluir o custo das emissões de gases com efeito de estufa e de outras emissões poluentes, assim como outros custos de atenuação das alterações climáticas, replicando o disposto na Diretiva 2014/24/UE.

Paralelamente, importa realçar a criação da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008-2010, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, de 25 de janeiro. Esta Estratégia visava envolver as entidades públicas num processo gradual de adoção da prática de compras

ecológicas, tendo sido estabelecidas, para o período compreendido entre 2008 e 2010, metas e objetivos relativos à introdução de critérios ambientais nos procedimentos de contratação pública, no âmbito de seis categorias de bens e serviços prioritários: obras públicas; transportes; energia; equipamentos de escritório; produtos de higiene e limpeza; e prestações de serviços no âmbito da gestão e manutenção de equipamentos e de infraestruturas públicas (Conselho de Ministros, 2007b).

A execução da Estratégia foi objeto de avaliação, tendo sido produzido um relatório final de monitorização, datado de maio de 2011. De acordo com este relatório, as metas definidas foram superadas em especial em 2010. No entanto, a medição dos resultados efetuou-se somente para as aquisições efetuadas pelas entidades vinculadas do Sistema Nacional de Compras Públicas e com base na informação reportada pelas entidades adjudicantes. O referido relatório integrou também um conjunto de recomendações que incluíam o alargamento do leque de bens e serviços prioritários e o alargamento das entidades públicas a abranger (Tribunal de Contas, 2020).

Em 2016 foi aprovada uma nova Estratégia Nacional para as Compras Ecológicas para o período 2016-2020 com o objetivo de continuar a estimular a adoção de compras ecológicas, com vista à promoção da eficiência na utilização de recursos e a minimização dos impactos ambientais, estimulando a oferta no mercado de bens e serviços, bem como a realização de projetos de execução de obras públicas com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida, em linha com as políticas ambientais do país. Os bens e serviços prioritários foram agrupados em 21 categorias que coincidem com as abrangidas na lista da UE no âmbito da contratação pública ecológica (Conselho de Ministros, 2016).

As metas para os biénios 2017-2018 e 2019-2020 apontavam para que entre 35% e 60% dos procedimentos e do montante financeiro associado incluíssem critérios ecológicos. As metas crescem ao longo do período de execução da Estratégia e são mais exigentes para a administração direta e indireta, 55% e 60% respetivamente, do que para o setor empresarial do Estado, 35% a 40% respetivamente.

No entanto, a Auditoria às Compras Públicas Ecológicas, promovida pelo Tribunal de Contas e publicada em junho de 2020, revelou que a Estratégia Nacional para as Compras Ecológicas 2020 não estava a ser aplicada de modo eficaz, afirmando que os critérios ambientais não estavam a ser definidos e adaptados à realidade nacional com a celeridade necessária. Concluiu também que a divulgação e formação eram praticamente inexistentes e que o acompanhamento e monitorização da implementação da Estratégia não eram devidamente assegurados.

Para o Tribunal de Contas, o grau de inclusão de critérios ambientais nas aquisições públicas não estava avaliado, mas tudo indicava ser reduzido e a relevância dos critérios aplicados aparentava ser mínima.

Parte das entidades que utilizaram critérios ambientais nos procedimentos de aquisição não dispunha de sistemas de acompanhamento do cumprimento das correspondentes cláusulas contratuais e não existiam critérios nem informação para a avaliação dos impactos da Estratégia (Tribunal de Contas, 2020).

Num relatório publicado em 2023, com referência ao período compreendido entre 2011 e 2021, o Tribunal de Contas Europeu também reconheceu que a maioria das entidades adjudicantes dos Estados-Membros aplica a contratação pública estratégica de forma muito reduzida (Tribunal de Contas Europeu, 2023).

Também em 2023, o XXIII Governo Constitucional aprovou, por via de uma resolução do Conselho de Ministros, a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030 (ECO360), concebida como um instrumento impulsionador da transformação ecológica da Administração Pública em Portugal, abrangendo tanto os organismos da administração central como o setor empresarial do Estado. Com esta estratégia, pretende-se que o setor público desempenhe um papel ativo na transição para uma economia mais sustentável, competitiva e resiliente. A ECO360 estrutura-se em torno de quatro grandes objetivos: reforçar a adoção das compras públicas ecológicas como motor de transformação da Administração Pública e dos mercados; promover a eficiência no uso de recursos, a bioeconomia sustentável e a economia circular; impulsionar a economia nacional rumo à neutralidade carbónica; e fomentar a ecoinovação na indústria e entre os fornecedores (Conselho de Ministros, 2023).

A Estratégia ECO360 também define metas para tornar as compras públicas mais sustentáveis até 2030. Pretende-se que, até 2030, 95% das entidades da Administração Pública e do setor empresarial do Estado, bem como 75% dos seus contratos de aquisição de bens e serviços, adotem critérios ambientais. Para os grupos prioritários definidos pela anterior estratégia (ENCPE 2020), estabelece-se como objetivo alcançar 90% de contratos com critérios ambientais. A estratégia visa ainda alargar esses critérios a novas categorias, promover a eficiência de recursos e a circularidade, esperando-se também que 50% dos contratos de bens e serviços incluam critérios de circularidade em 2030. Quanto à neutralidade climática, espera-se que, até 2030, as entidades da Administração Pública integrem nos processos de aquisição a informação relativa à pegada de carbono, associada aos bens, serviços e empreitadas de obras adquiridos. Por fim, a ECO360 quer incentivar a ecoinovação na indústria e nos fornecedores, com a meta de 12% de compras de inovação no total de compras públicas. Um relatório final sobre a implementação da ECO360 deverá ser apresentado no primeiro semestre de 2031. Este relatório deve incluir a avaliação do cumprimento dos objetivos e metas definidos, os desvios verificados e respetiva

fundamentação, bem como propostas que servirão de base à revisão da estratégia (Conselho de Ministros, 2023).

Numa perspetiva mais ampla, é de referir que em 2007 foi aprovada a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de agosto, enquadrada no âmbito da preocupação dominante nas últimas décadas face ao conjunto de oportunidades, mas também de ameaças, que afetam o conjunto do tecido social, a estrutura das atividades económicas e o equilíbrio ambiental (Agência Portuguesa do Ambiente, 2006; Conselho de Ministros, 2007a).

O documento faz apenas duas breves referências à contratação pública, nomeadamente no âmbito do conjunto inovador de iniciativas para a Sociedade de Informação, dando relevo às compras públicas eletrónicas, e da afetação de uma percentagem das contrapartidas das grandes compras públicas a projetos de investigação e desenvolvimento (Agência Portuguesa do Ambiente, 2006).

A Estratégia Nacional do Desenvolvimento Sustentável chegou ao fim em 2015 sem que fossem publicados relatórios de monitorização ou fosse feita uma análise dos seus efeitos, tendo sido substituída pelo Compromisso Nacional para o Crescimento Verde, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2015, de 30 de abril, que visa a promoção do desenvolvimento, baseado na criação de valor assente na conciliação do crescimento económico e da sustentabilidade, da competitividade do país e da sua afirmação internacional como referência do crescimento verde (Conselho de Ministros, 2015).

No entanto, o referido Compromisso apenas faz menção às compras públicas ecológicas, ainda que refira o objetivo de assegurar a inclusão de critérios de sustentabilidade em todos os contratos públicos de aquisição de bens e serviços. De acordo com o documento, o sistema de contratação e compras públicas deve centrar-se em pressupostos de eficácia e eficiência, e numa gestão estrutural aproximada à empresarial, no sentido de contribuir para a concretização da reforma da Administração Pública, e, paralelamente, fomentar e promover a inclusão de critérios ambientais nos contratos públicos de aquisição de bens e serviços, enquadrando na abordagem global as questões ambientais e as vertentes económica e social (Alvarenga & Meireles, 2015).

4. A Sustentabilidade do Carrinho de Compras do Estado

4.1 Introdução

A adoção de políticas e práticas de sustentabilidade nas entidades públicas é uma tendência crescente, ainda que a um ritmo mais lento do que nas empresas do setor privado (Figueira et al., 2018).

Isto porque os efeitos da atividade das organizações tornaram-se numa questão crítica, dado que várias práticas e comportamentos resultaram em problemas sociais, económicos e ambientais, e conduziram a iniciativas, a nível internacional, que procuraram sensibilizar os governos para a necessidade de mitigar os impactos negativos na sociedade. Com efeito, os governos passaram também a ser avaliados pelo desempenho da Administração Pública ao nível da sustentabilidade das suas ações, das suas estratégias e das suas iniciativas (Enticott & Walker, 2008). Consequentemente, as entidades públicas e as empresas começaram a integrar princípios e práticas de sustentabilidade nas suas operações e atividades (Byrch et al., 2007; Nogueiro & Ramos, 2014; Ramos et al., 2007).

É nesse contexto que a contratação pública é um dos instrumentos através dos quais o Estado pode atingir objetivos de natureza ambiental, social ou económica, considerando a importância dessas despesas, tanto em termos dos montantes envolvidos como dos setores em que se realizam (Tribunal de Contas, 2020).

Em Portugal existe uma Estratégia Nacional para a Contratação Pública Ecológica desde 2007, mas não existe nenhuma iniciativa com vista à promoção das restantes dimensões da sustentabilidade na contratação pública (Conselho de Ministros, 2007b, 2016, 2023). Mesmo no que diz respeito à vertente ambiental, a evidência é muito escassa e a divulgação é praticamente inexistente (Tribunal de Contas, 2020).

O objetivo desta investigação é identificar e quantificar a incorporação de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública a nível nacional. Reconhecendo a importância das compras públicas como um instrumento que pode potenciar a criação de mercados de bens e serviços sustentáveis, e atendendo à lacuna na medição da contratação pública sustentável em Portugal, esta investigação pretende desenvolver um índice de compras públicas sustentáveis, à semelhança do que tem vindo a ser feito para outras áreas de intervenção do setor público, nomeadamente no que diz respeito à avaliação da sustentabilidade dos serviços públicos e à transparência e à prestação de contas dos governos e das autarquias locais (da Cruz et al., 2016; Domingues et al., 2015; Hollyer et al., 2014).

Dada a sua dimensão e influência, espera-se que as entidades públicas liderem pelo exemplo no cumprimento de metas de sustentabilidade, reportando de forma pública e transparente as ações levadas a cabo com vista à promoção de um desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, esta abordagem permitirá a avaliação e divulgação das práticas de contratação pública sustentável, bem como a comparação entre organizações que integram a Administração Pública, assumindo-se como uma ferramenta de comunicação junto de partes interessadas, como autoridades nacionais, cidadãos, organizações não governamentais, empresas e instituições de ensino superior, e da sociedade em geral (Domingues et al., 2015; Williams et al., 2011).

Em suma, esta investigação pretende dar resposta à questão: qual é o estado da inclusão de critérios sustentáveis nas compras públicas em Portugal?

Na próxima secção será apresentada uma breve revisão de literatura sobre os estudos que já foram feitos acerca inclusão de critérios de sustentabilidade nas compras públicas. De seguida, na secção 3, será abordado o enquadramento legal que serve de base à contratação pública sustentável no contexto europeu e português. Depois será descrita a metodologia de investigação na secção 4 e apresentados e discutidos os resultados alcançados na secção 5. Posteriormente, na secção 6, será desenvolvida uma proposta de índice de implementação das compras sustentáveis nas entidades públicas. Por fim, a última secção será dedicada às conclusões da investigação.

4.2 Revisão de Literatura

Tendo em conta que o setor público se assume como um agente económico de grande relevância, como empregador, prestador de serviços e consumidor de recursos, a integração de princípios e práticas consonantes com o desenvolvimento sustentável nestas áreas pode contribuir para a concretização de metas nacionais e globais nesse âmbito, promovendo, simultaneamente, o interesse público, a boa governação e a transparência na gestão pública (Coutinho et al., 2018; Figueira et al., 2018; Global Reporting Initiative, 2005; Walker & Brammer, 2012).

Apesar de se assumir como um instrumento político de elevado alcance, dado o montante associado à aquisição de bens, serviços e empreitadas por parte do Estado, o estudo da contratação pública não se encontra plenamente desenvolvido no que diz respeito à incorporação de critérios de sustentabilidade nas suas três dimensões, ainda que se registe um número crescente de abordagens na literatura científica (Brammer & Walker, 2011; Bratt et al., 2013; Grandia, 2016; Grandia et al., 2015; Grandia &

Kruyen, 2020; Knebel & Seele, 2021; Lin & Geiser, 2005; Murray, 2000; Preuss, 2007, 2009; Uttam & Ross, 2015; Walker et al., 2008; Walker & Brammer, 2009; Walker & Preuss, 2008).

Além disso, verifica-se que existe um grande enfoque na vertente ambiental das compras públicas, sendo necessária uma abordagem transversal à dimensão ecológica, à dimensão social e à dimensão económica (Amann et al., 2014; Brammer & Walker, 2011; Meehan & Bryde, 2011; Preuss, 2009; Walker & Brammer, 2009; Walker & Phillips, 2009). De igual forma, a maioria das autoridades públicas, nomeadamente no quadro da UE, prioriza as compras públicas ecológicas, ainda que as situe no quadro mais alargado da contratação pública sustentável (Smith et al., 2016), algo que reforça a perceção que existe na opinião pública de que o conceito de sustentabilidade está relacionado, única e exclusivamente, com as questões relacionadas com o meio ambiente (Bratt et al., 2013; Preuss, 2007).

Consequentemente, verifica-se que os métodos e as técnicas para medir os impactos ambientais nos processos de compras públicas, como a utilização da rotulagem ecológica ou do cálculo do custo do ciclo de vida, estão muito mais desenvolvidos do que os métodos e as técnicas para a quantificação dos impactos sociais e económicos (Smith et al., 2016).

É importante ter em conta que a sustentabilidade, nos termos do conceito formulado pela Comissão Brundtland, não alude apenas ao cuidado com o ambiente, mas também ao crescimento económico e ao bem-estar social (WCED, 1987), pelo que tais considerações não podem deixar de ser ponderadas para a concretização de uma contratação pública sustentável.

Dessa forma, através da integração simultânea de elementos ambientais, sociais e económicos nos processos de compras públicas, os governos, para além de satisfazerem as suas necessidades ao nível da aquisição de bens, serviços e obras, contribuem para a concretização de objetivos ambientais, sociais e económicos, ao mesmo tempo que garantem um novo paradigma de competitividade entre as empresas, criando incentivos para a formação de novos mercados e oportunidades de crescimento (Amann et al., 2014; Preuss, 2009; Walker & Preuss, 2008).

A literatura evidencia uma escassez de dados e indicadores que incluam as três dimensões da contratação pública sustentável, concluindo-se pela necessidade de estudos adicionais que contribuam para uma análise mais consistente das práticas das entidades públicas e da implementação de critérios sustentáveis no processo de formação e execução dos contratos (Grandia & Kruyen, 2020; Grandia & Meehan, 2017; Knebel & Seele, 2021; Preuss, 2009; Smith et al., 2016; Walker & Phillips, 2009).

4.3 Enquadramento Institucional

A Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, refere que a contratação pública desempenha um papel fundamental como um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar o crescimento sustentável. De acordo com o considerando 74 da diretiva, as especificações técnicas definidas pelos adquirentes públicos devem permitir a abertura dos contratos públicos à concorrência, bem como a consecução dos objetivos de sustentabilidade.

Posteriormente, o considerando 93 da mesma diretiva considera a possibilidade de avaliação da relação qualidade/preço com base em fatores diferentes do preço ou da remuneração. Nos termos do texto de 2014, consoante o serviço ou o produto em causa, esses fatores poderão incluir aspetos ambientais ou sociais (por exemplo, se os livros foram impressos em papel reciclado ou em papel fabricado com madeira sustentável, qual o custo imputado às externalidades ambientais, ou se foi promovida a integração social de pessoas desfavorecidas ou membros de grupos vulneráveis entre as pessoas encarregadas de executar o contrato).

No contexto português, o CCP, na sua versão atual após a transposição das diretivas comunitárias, estabelece que a sustentabilidade constitui um dos princípios gerais a observar na formação e execução dos contratos públicos, indicando, 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.

Apesar do diploma legal contemplar a possibilidade de incluir preocupações sociais e ambientais nos procedimentos de aquisição, tem sido a vertente ecológica que tem assumido maior relevância no quadro das iniciativas com vista à promoção das compras públicas como instrumento complementar das políticas de sustentabilidade. Após uma primeira experiência entre 2008 e 2010, em 2016 foi aprovada uma nova Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas com metas e objetivos definidos para os biénios 2017-2018 e 2019-2020. Já em 2023, o XXIII Governo Constitucional aprovou a ECO360, uma Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas com um horizonte temporal até 2030 (Conselho de Ministros, 2007b, 2016, 2023).

De acordo com a Auditoria do Tribunal de Contas às Compras Públicas Ecológicas, publicada em junho de 2020, as entidades adjudicantes devem reportar no Portal Base, através de formulário criado para o efeito, todos os procedimentos pré-contratuais que contenham critérios ambientais. O formulário identifica o tipo de entidade, a categoria dos bens, serviços ou obras a que respeita o contrato, a indicação

sobre se foram aplicados critérios ambientais, a especificação sobre a fase em que eles foram aplicados (especificações técnicas, requisitos de seleção e habilitação de fornecedores ou fator da avaliação das propostas) e alguma informação complementar sobre os critérios concretos usados. As entidades reportam ainda, através dos relatórios de contratação ou formação de contratos, se os contratos celebrados resultaram de propostas avaliadas com base em critérios ecológicos (Tribunal de Contas, 2020).

Apesar disso, através da referida auditoria, o Tribunal de Contas concluiu que a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas não estava a ser aplicada de modo eficaz, visto que os critérios ambientais não estavam definidos nem adaptados à realidade nacional e a divulgação, o acompanhamento e a monitorização da Estratégia não estavam a ser assegurados.

4.4 Metodologia

No sentido de aferir a sustentabilidade dos procedimentos de contratação pública é necessário desenvolver instrumentos que permitam identificar, medir, comparar e reportar a incorporação de critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, serviços e obras (Guthrie et al., 2010).

Tendo em conta a existência de um portal único na internet dedicado aos contratos públicos em Portugal, o portal BASE, no qual as entidades públicas registam os contratos celebrados no âmbito dos procedimentos de aquisição, as investigações anteriores sugerem que o mesmo seja utilizado para recolher dados acerca das condições de sustentabilidade incorporadas nesses procedimentos e, consequentemente, criar um índice de contratação pública sustentável para as entidades adjudicantes que servisse de referência para a comparação entre as mesmas ao longo do tempo (Chvalkovská & Skuhrovec, 2010). No entanto, a informação constante no Portal BASE não é suficiente nem fiável para monitorizar a contratação pública sustentável e apurar resultados. As limitações decorrem da informação não registada, dos atrasos nos registos e incorreções nos dados e são corroboradas pelo Tribunal de Contas na sua Auditoria às Compras Públicas Ecológicas, publicada em 2020 (Tribunal de Contas, 2020).

Por um lado, o reporte dos procedimentos pré-contratuais no Portal BASE apenas faz referência à inclusão de critérios ambientais, deixando de parte as restantes dimensões de sustentabilidade. Ou seja, quando uma entidade reporta um procedimento de contratação no Portal BASE, tem que preencher um formulário criado para o efeito onde identifica o tipo de entidade, a categoria dos bens, serviços ou obras a que respeita o contrato, e informa se foram aplicados critérios ambientais e a respetiva fase do

procedimento em que esses critérios foram incluídos (especificações técnicas, requisitos de seleção e habilitação de fornecedores ou fator da avaliação das propostas). No entanto, o formulário não contempla a necessidade de identificar a aplicação de outros critérios de sustentabilidade. Além disso, não existe qualquer controlo para validação dos dados registados neste portal relativamente às compras públicas ecológicas.

Por outro lado, não há garantia de que todos os contratos públicos sejam registados no portal, sendo que os dados reportados relativos a anos findos sofrem constantes alterações por ser possível a publicação de contratos públicos celebrados em anos anteriores, muito para além do prazo estabelecido de 20 dias úteis após a celebração do contrato. Os atrasos verificam-se essencialmente no registo de procedimentos de Ajuste Direto (74%) e de Consulta Prévia (10%), que são os tipos de procedimento mais utilizados pelas entidades públicas, sendo que a ausência de registos ou atrasos nos mesmos têm um impacto significativo na avaliação que se pretende levar a cabo (Tribunal de Contas, 2020).

Assim, para atingir o objetivo de medir as compras públicas sustentáveis em Portugal, foi levado a cabo um inquérito nacional com uma amostra representativa da totalidade das organizações da Administração Pública, de acordo com a informação da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (doravante, DGAEP), representativas dos três grandes grupos de entidades que a compõem: a administração direta, a administração indireta e a administração autónoma.

O inquérito, que consta em anexo, foi desenvolvido na Plataforma Qualtrics XM e esteve disponível no endereço https://eeguminho.eu.qualtrics.com/jfe/form/SV_1YV0Is8tZPCxiFo entre os dias 25 de março e 12 de maio de 2021.

Antes da divulgação do inquérito, procedeu-se ao pré-teste, ou seja, à divulgação de uma versão preliminar do mesmo junto de um número reduzido de entidades públicas, como simulação e pequeno estudo piloto, para verificar quão bem o inquérito funciona (Hunt et al., 1982). Desse modo, procurou-se avaliar a extensão do inquérito e a sequência de perguntas, a clareza e a compreensibilidade das questões formuladas, o formato e as hipóteses de respostas, bem como a sua obrigatoriedade, de modo a garantir a maior taxa de participação possível.

O pré-teste foi levado a cabo através de entrevistas pessoais junto dos responsáveis de contratação pública de três entidades, sendo que duas eram provenientes da Administração Autónoma – Administração Local e a outra era proveniente da Administração Direta – Serviços Centrais. Este método permitiu uma maior compreensão das reações, hesitações e outras pistas por parte dos entrevistados,

que não poderiam ser obtidas caso o pré-teste fosse realizado por e-mail ou pela plataforma escolhida para a elaboração do questionário (Hunt et al., 1982).

Posteriormente, e recolhidos os contributos das entidades que participaram no pré-teste, o inquérito foi divulgado por correio eletrónico, através da Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros, junto das Secretarias Gerais dos vários Ministérios, e pelo e-mail institucional da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho junto das autarquias locais, de acordo com a lista disponibilizada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Como não existe qualquer base de dados disponível com o contacto de todas as entidades públicas, a abordagem passou por um contacto inicial com a Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros que, posteriormente, solicitou a cada Secretaria Geral dos Ministérios que reencaminhasse o inquérito para as entidades públicas que estavam na sua dependência direta. Esta técnica de amostragem por "bola de neve" é relativamente comum neste tipo de contextos em que, não podendo alcançar o universo total de potenciais participantes, o contacto com um agente central do Governo permite a disseminação do inquérito pelos responsáveis das diferentes áreas governativas e, posteriormente, pelas diferentes entidades que exercem as suas funções na dependência direta de cada um dos ministérios (Walker & Brammer, 2009).

De referir ainda que, ao longo do período em que o inquérito esteve disponível, foram enviados alguns lembretes do pedido de colaboração, quer junto das Secretarias Gerais dos Ministérios do Governo de Portugal, quer junto das autarquias locais, pelos meios anteriormente referidos.

No período entre os dias 25 de março e 12 de maio de 2021 foi registado um total de 217 respostas na Plataforma Qualtrics XM, sendo que apenas 141 foram consideradas válidas. As restantes respostas não foram consideradas na medida em que os inquéritos foram submetidos com uma taxa de preenchimento inferior a 90%, carecendo de informação relevante para a investigação que se pretende levar a cabo. Também não foram consideradas as respostas em duplicado de uma mesma entidade. Nesse caso, foi sempre considerada a última versão.

Dado que não dispomos de informação acerca do número total de entidades públicas que receberam o inquérito, não nos é possível aferir a taxa de resposta (Walker & Brammer, 2009). No entanto, considerando a lista de entidades para fins estatísticos do Banco de Portugal, de julho de 2021, que apresenta 4512 entidades no setor das "Administrações públicas" (Banco de Portugal, 2021), podemos concluir que as respostas ao inquérito levado a cabo representarão 3,125% do total das entidades

públicas nacionais, um valor que está em linha com outras investigações que utilizaram inquéritos para aferir a dimensão da contratação sustentável em outros países (Walker & Brammer, 2009).

De acordo com investigações anteriores, o inquérito foi dividido em três partes que permitiram obter informação acerca da caracterização geral da entidade, do posicionamento da entidade relativamente às compras públicas e à sustentabilidade, e da incorporação de considerações sustentáveis nos procedimentos de contratação pública na dimensão ambiental, na dimensão social e na dimensão económica (Figueira et al., 2018).

Na primeira parte foram colocadas questões relacionadas com a designação da entidade, o número de identificação fiscal, a classificação administrativa de acordo com a DGAEP, a integração em sistemas de compras agregadas ou serviços partilhados (eSPap) e a existência de unidade orgânica específica (departamento, divisão, gabinete ou setor) para as compras públicas.

Na segunda parte, foram colocadas questões sobre o posicionamento da entidade relativamente às compras públicas e à sustentabilidade, nomeadamente os fatores relevantes que são tidos em conta na definição dos procedimentos de contratação pública, a existência de política formal (documento orientador, plano de ação, estratégia, normas ou outra) em relação a questões ambientais, sociais e económicas, a avaliação da suficiência dos recursos humanos alocados às compras públicas no que diz respeito à formação e competência para a realização de aquisições com critérios sustentáveis, e a inclusão de considerações sustentáveis em procedimentos de contratação pública levados a cabo pela entidade nos últimos dois anos.

No caso de a entidade afirmar que nos últimos dois anos não levou a cabo procedimentos de contratação com considerações sustentáveis, apenas teria que responder às últimas duas questões do inquérito sobre as principais dificuldades na aplicação da contratação pública sustentável e as principais alterações a introduzir na legislação de forma a promover a sua implementação, esta última de resposta aberta e não obrigatória.

Por fim, na terceira parte, foram colocadas questões sobre as dimensões em que foram introduzidas considerações de sustentabilidade, ações implementadas em relação à integração de fatores de sustentabilidade nos procedimentos de contratação, categorias de bens e serviços abrangidos, percentagem do número total de procedimentos e do montante total de despesa, tipos de procedimentos e fases dos procedimentos de contratação em que foram introduzidos critérios sustentáveis. Foram ainda colocadas questões sobre a dificuldade sentida na aplicação dos critérios, o impacto na despesa da

entidade e a percentagem de novos fornecedores selecionados em procedimentos de contratação pública em que foram incluídos critérios sustentáveis.

Nesse sentido, optámos por uma abordagem quantitativa, na qual a maioria das respostas foi traduzida em números ou percentagens que permitem medir o desempenho na incorporação de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública. Esta é uma abordagem que facilita o estabelecimento de metas e permite uma comparabilidade direta entre organizações.

As questões apresentadas tiveram como referência o questionário lançado pelo Tribunal de Contas no âmbito da auditoria às Compras Públicas Ecológicas, os requisitos da norma ISO 20400 sobre compras sustentáveis, o questionário da EcoVadis (uma plataforma que avalia parâmetros de compras sustentáveis junto de empresas), os contributos das entidades públicas que participaram no pré-teste, bem como algumas questões enunciadas em outras investigações semelhantes, decorrentes da revisão de literatura levada a cabo no âmbito deste estudo.

4.5 Resultados

A grande maioria das entidades que participaram neste inquérito é proveniente da Administração Autónoma (53,19%) e da Administração Direta (29,79%), sendo de registar que foram submetidas respostas de entidades de todos os tipos de Administração, com exceção das Associações Públicas.

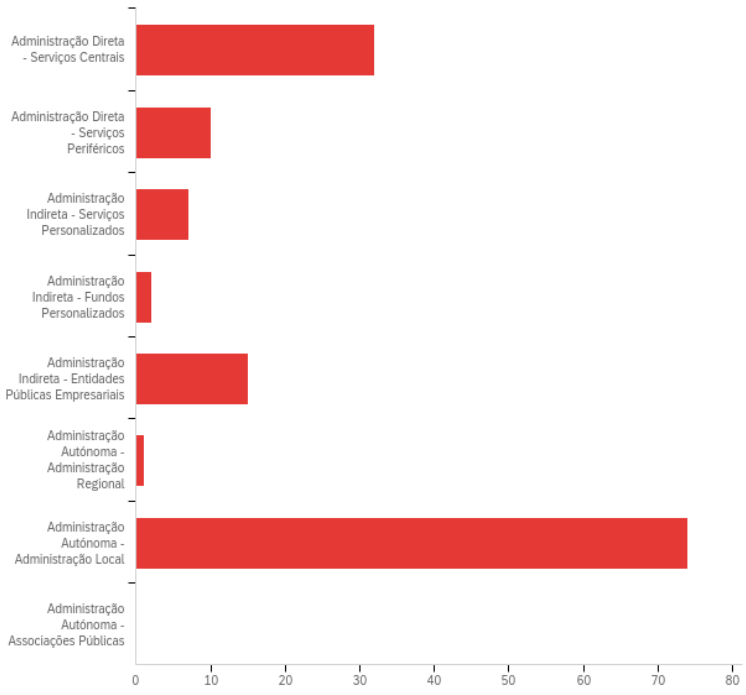


Gráfico 1: Classificação administrativa das entidades

No que diz respeito ao posicionamento das entidades relativamente à sustentabilidade, a grande maioria (76,60%) afirmou não ter qualquer política formal em relação a questões ambientais, económicas ou sociais. Apenas 4,26% das entidades têm uma política formal transversal às três dimensões, sendo que 16,31% têm uma política formal em relação a uma das dimensões e 2,84% têm uma política formal em relação a duas dimensões. A dimensão mais comum é a dimensão económica (16,56%) e a menos comum é a social (4,46%).

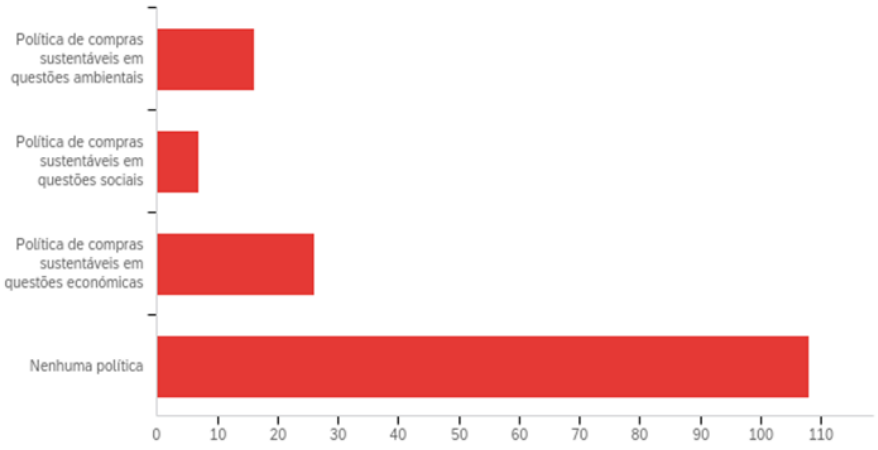


Gráfico 2: Políticas de compras públicas sustentáveis das entidades

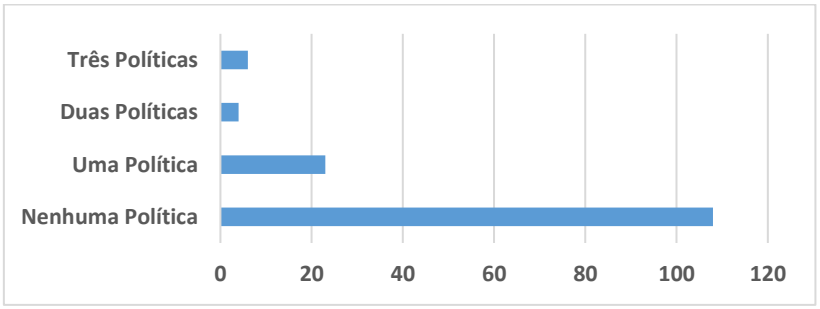


Gráfico 3: Entidades com políticas de compras públicas sustentáveis

Quanto à suficiência dos recursos humanos alocados às compras públicas no que diz respeito à formação e competência para a realização de aquisições com critérios sustentáveis, a grande maioria das entidades considerou-a "Insuficiente" (41,13%) ou "Suficiente" (35,46%).

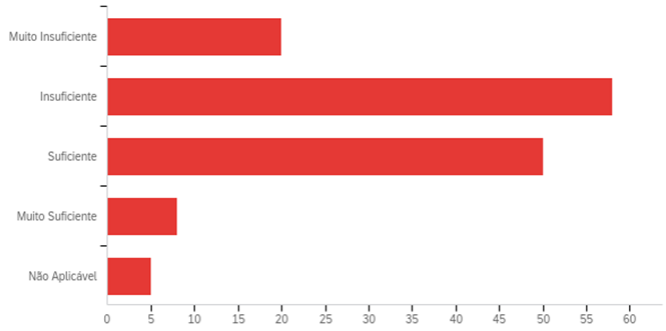


Gráfico 4: Avaliação da suficiência dos recursos humanos alocados às compras públicas para a sustentabilidade

De seguida, a maioria das entidades públicas inquiridas revelou que não incluiu considerações sustentáveis nos procedimentos de contratação pública nos últimos dois anos (56,03%).

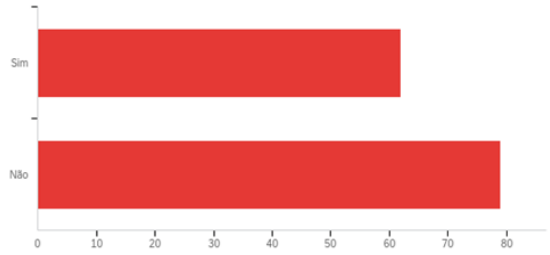


Gráfico 5: Entidades que incluíram considerações sustentáveis nos procedimentos de contratação nos últimos dois anos

Porém, verificam-se algumas variações em função da caracterização das entidades. No que diz respeito à classificação administrativa, a esmagadora maioria das entidades da Administração Autónoma não integrou considerações sustentáveis nos procedimentos levados a cabo nos últimos dois anos (72%). Por outro lado, a maioria das entidades da Administração Direta integrou considerações sustentáveis nos procedimentos de contratação (57,14%). Essa realidade é ainda mais significativa nas entidades da Administração Indireta, onde a integração de critérios sustentáveis foi de 70,83%.

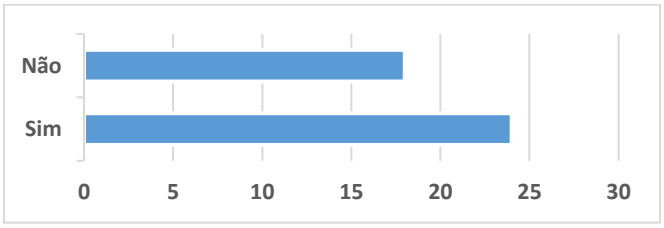


Gráfico 6: Administração Direta

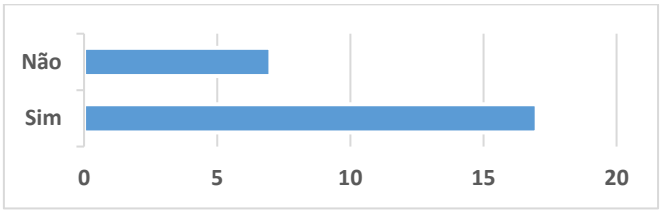


Gráfico 7: Administração Indireta

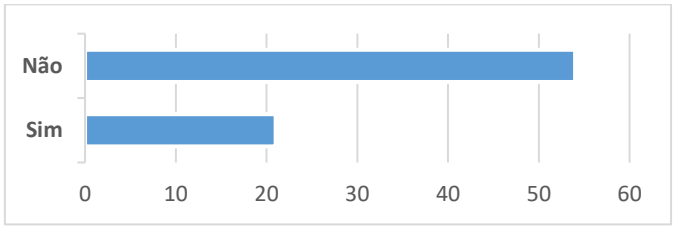


Gráfico 8: Administração Autónoma

A partir daqui a análise incide apenas nos 43,97% das entidades que revelaram incluir considerações sustentáveis nas aquisições de bens, serviços ou empreitadas de obras públicas.

Os critérios ambientais são os mais utilizados (54%), sendo que os critérios sociais acabam por ser os menos comuns (19%). A maioria das entidades incluiu critérios de uma única natureza ao longo dos últimos dois anos (53,22%), sendo que apenas 14,52% das entidades incluiu considerações ambientais, económicas e sociais em simultâneo.

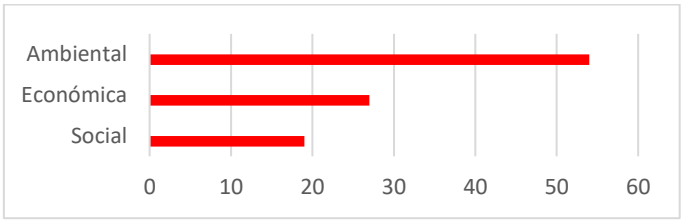


Gráfico 9: Dimensões em que foram incluídos critérios de sustentabilidade

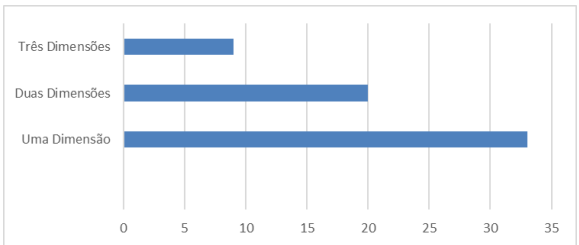


Gráfico 10: Inclusão de dimensões de sustentabilidade pelas entidades

Quanto às ações implementadas em relação à integração de fatores de sustentabilidade nos procedimentos, as máquinas, equipamentos e processos de baixo consumo energético (9,75%), a diversificação de fornecedores (9,75%), e a inclusão de consumíveis e da manutenção nos contratos de aquisições de bens (8,66%) são as mais comuns, sendo que 38,71% das entidades implementaram uma a três ações e 33,87% implementaram quatro a seis ações.

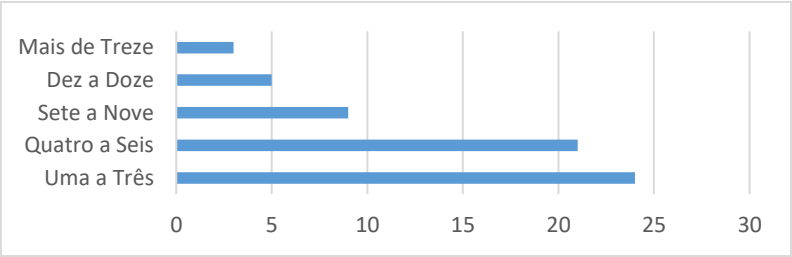


Gráfico 11: N.º de ações implementadas para a integração de fatores de sustentabilidade nos procedimentos de contratação

Relativamente às categorias de bens e serviços em que foram incluídos critérios de sustentabilidade, os equipamentos TI para escritório (11,82%), os produtos e serviços de limpeza (10,91%) e a iluminação interior (9,55%) são os mais recorrentes. A grande maioria das entidades públicas incluiu critérios sustentáveis em apenas uma a três categorias de bens serviços (59,68%), sendo que 25,81% das entidades incluiu em quatro a seis categorias.

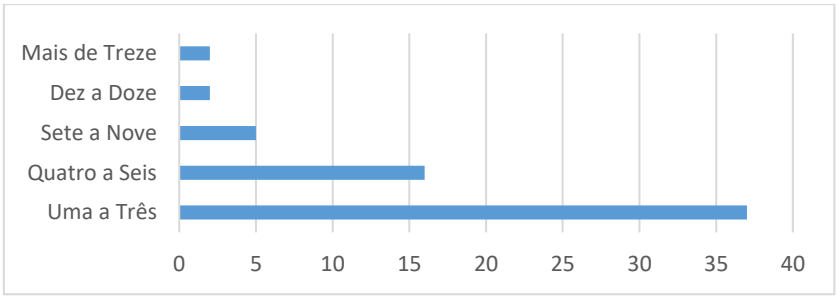


Gráfico 12: N.º de categorias de bens e serviços em que foram incluídos critérios de sustentabilidade por parte das entidades

Atendendo ao peso relativo da sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública, 50% das entidades incluiu critérios sustentáveis em menos de 10% dos procedimentos, enquanto que 17,74% das

entidades os incluíram em mais de 40% dos mesmos. Os procedimentos com considerações de sustentabilidade representaram menos de 10% do montante total de despesa em aquisições de bens, serviços e obras em 37,10% das entidades, enquanto que em 27,42% das entidades o peso foi igual ou superior a 40% do montante total de despesa.

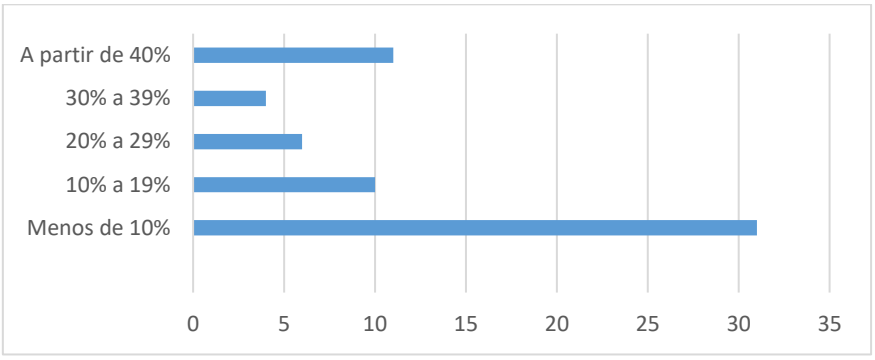


Gráfico 13: Percentagem de procedimentos em que foram incluídos critérios de sustentabilidade

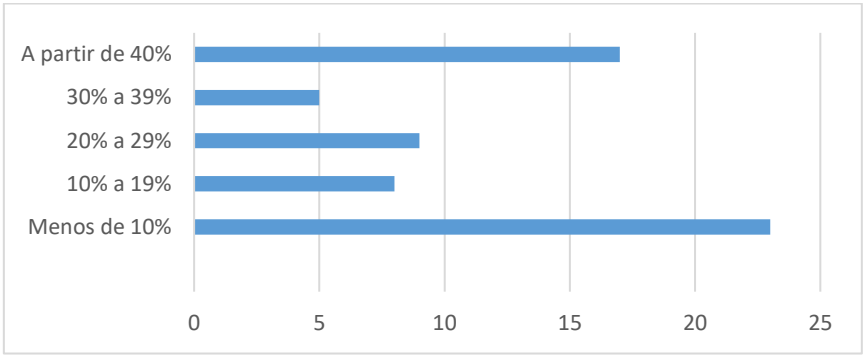


Gráfico 14: Percentagem do montante total de despesa em contratação pública em procedimentos com considerações sustentáveis

Ainda neste âmbito é de referir que 40,32% das entidades públicas que integraram critérios sustentáveis revelaram que os mesmos não tiveram impacto na despesa pública em procedimentos de contratação, sendo que 35,48% revelaram que se verificou apenas um aumento residual da despesa. Apenas 6,45% revelaram ter sentido um aumento elevado da despesa, tendo um número idêntico de entidades revelado que se verificou um aumento residual da poupança. Por outro lado, 11,29% revelaram ter alcançado um aumento elevado de poupança.

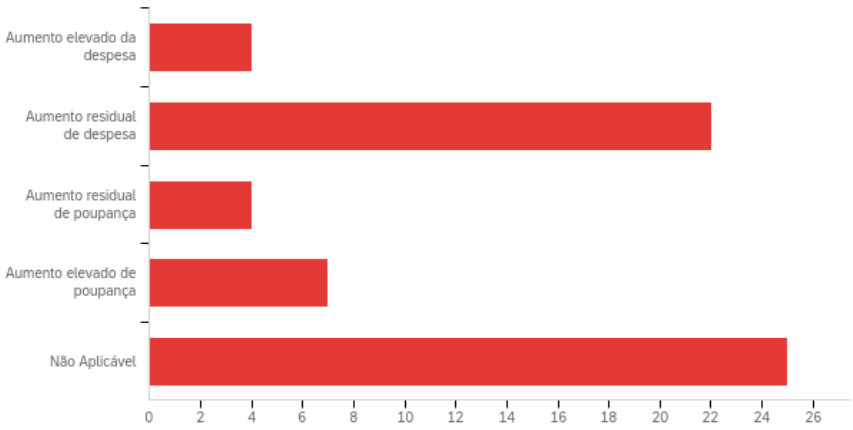


Gráfico 15: Variação da despesa em procedimentos de contratação pública com critérios sustentáveis

Os procedimentos abertos à concorrência revelaram-se mais sensíveis à inclusão de critérios sustentáveis, na medida em que foram considerados em 36,07% dos concursos públicos e 34,43% das consultas prévias. A inclusão de critérios sustentáveis em ajustes diretos foi de 24,59%. O caderno de encargos (32,61%) e as especificidades técnicas (34,78%) assumem-se como a fase do procedimento no qual as entidades públicas mais recorrem à integração de condições relacionadas com a sustentabilidade.

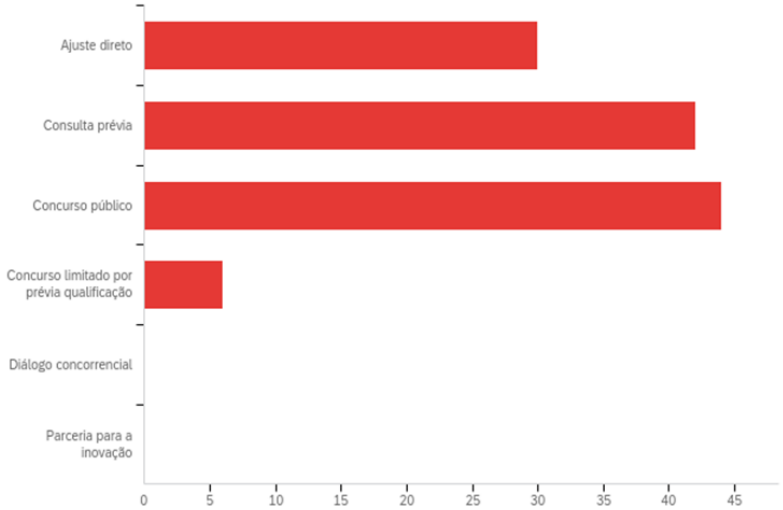


Gráfico 16: Tipos de procedimentos em que foram incluídos critérios sustentáveis

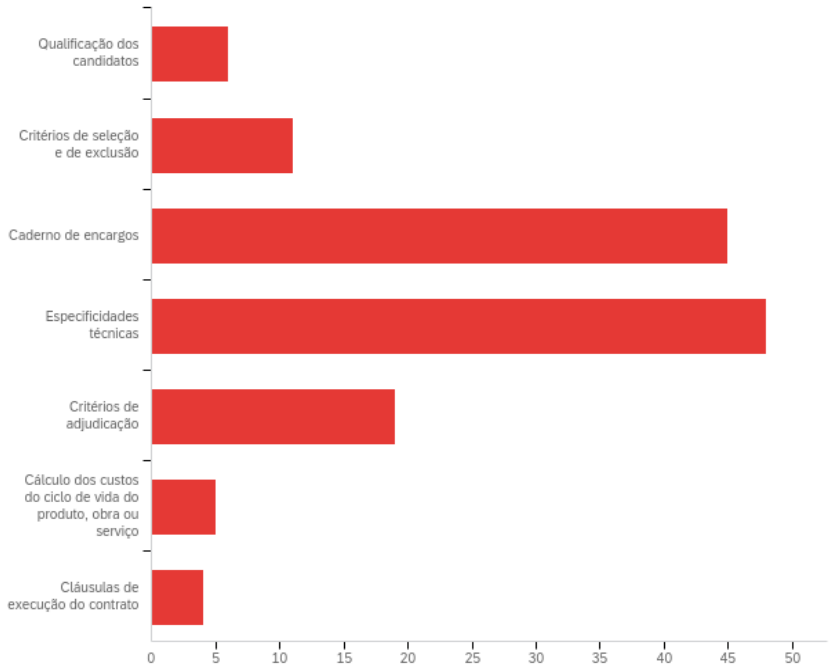


Gráfico 17: Fases do procedimento em que foram incluídos critérios sustentáveis

Por último, o impacto nos fornecedores foi reduzido, na medida em que 75,81% das entidades inquiridas revelou que a percentagem de novos fornecedores selecionados em procedimentos de contratação pública em que foram incluídos critérios sustentáveis foi inferior a 10%.

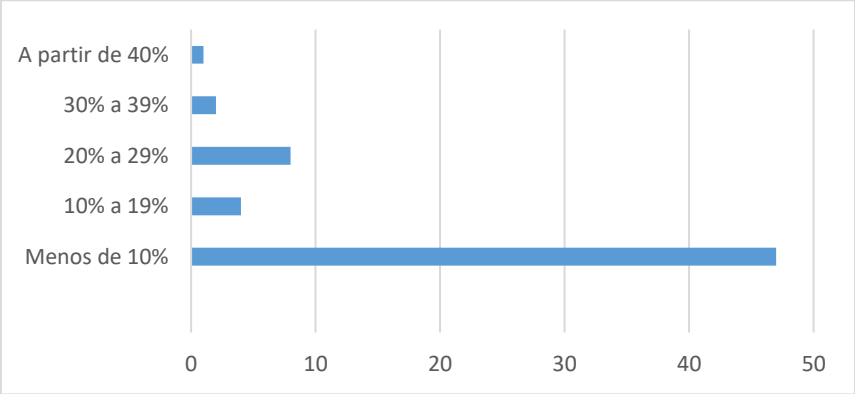


Gráfico 18: Percentagem de novos fornecedores selecionados em procedimentos de compras públicas com critérios sustentáveis

4.6 Índice de Compras Públicas Sustentáveis

Posteriormente, e de modo a construir um índice de implementação de compras públicas sustentáveis, foi selecionado um conjunto de questões que fornecem informação específica sobre a incorporação de critérios sustentáveis nos procedimentos de aquisição de bens, serviços e empreitadas de obras públicas das entidades que participaram no inquérito, definindo indicadores para o efeito. Os critérios e indicadores foram selecionados de acordo com a sua relevância e viabilidade, segundo abordagens semelhantes da literatura (Domingues et al., 2015; Ramos et al., 2007).

Os indicadores visam simplificar a complexidade em valores, números e sinopses únicos. São ideais em evolução, orientados para o processo, reduzindo a complexidade, iniciando a mudança por via da padronização, levando à comparabilidade e medição de desempenho (Knebel & Seele, 2020, 2021). Com isso, permitem avaliar e comunicar informações complexas, sendo vistos como ferramentas importantes no processo de tomada de decisão (Waas et al., 2014). Bell e Morse referem ainda que os indicadores e os índices podem ser definidos como ferramentas simplificadoras projetadas para capturar a complexidade e ajudar a transmitir informações para especialistas e não especialistas (Bell & Morse, 2018).

Nessa medida, entendeu-se que a criação de indicadores de sustentabilidade para as compras públicas seria desejável na medida em que permite a comparação entre as diversas organizações, possibilitando a sua ordenação de acordo com as práticas existentes, assumindo-se, de igual forma, como um mecanismo de incentivo e de pressão social para que as mesmas melhorem o seu desempenho e atribuam mais relevância à inclusão de critérios de sustentabilidade no processo de formação e execução dos contratos públicos (da Cruz et al., 2016). Além disso, a divulgação dos resultados pode igualmente desempenhar um papel importante no sentido de responsabilizar as entidades públicas pelas suas práticas de contratação e de informar os cidadãos acerca das escolhas das organizações que atuam em sua representação (Hollyer et al., 2014).

Por outro lado, os profissionais de compras públicas também precisam de indicadores de sustentabilidade claros e comparáveis para tomar decisões e adequar o seu desempenho a novas práticas nos procedimentos que levam a cabo (Knebel & Seele, 2020).

Assim, as questões escolhidas estão relacionadas com a existência de uma política formal de compras sustentáveis na entidade, a formação e competência dos recursos humanos para a realização de aquisições com critérios sustentáveis, a inclusão de considerações sustentáveis em procedimentos de contratação ao longo dos últimos dois anos e respetivas dimensões associadas, as ações implementadas

e categorias de bens e serviços abrangidas, as percentagens de procedimentos e do montante total de despesa que incluíram considerações sustentáveis, os tipos e fases dos procedimentos abrangidos, bem como a percentagem de novos fornecedores selecionados em procedimentos de contratação em que foram incluídos critérios sustentáveis.

De seguida, as respostas das entidades a cada uma das questões foram pontuadas de 0 a 1 em função do número de hipóteses em cada uma das perguntas que foram selecionadas para a construção deste índice, possibilitando a medição do desempenho das entidades públicas. De acordo com investigações anteriores (Mansi, 2015), nas questões que faziam menção às várias dimensões do conceito de sustentabilidade, a pontuação de 1 foi atribuída a cada uma das dimensões indicadas pela entidade pública. Ou seja, por exemplo, se uma entidade indicar que incluiu considerações de sustentabilidade na dimensão ambiental, económica e social, obtém uma pontuação máxima de 3 (ambiental = 1, económica = 1 e social = 1).

Desse modo, após a soma das respostas a todas as questões que foram selecionadas para a construção deste índice, poderemos concluir que uma pontuação baixa revela que a entidade pública em causa tem um baixo nível de implementação das compras públicas sustentáveis, enquanto que uma pontuação alta revela um grande nível de implementação de práticas de contratação sustentável (Hsueh et al., 2020).

Tendo em conta o número de questões escolhidas para a construção deste índice, a pontuação mínima será de 0 enquanto que o valor máximo será de 15 pontos.

Na senda de investigações anteriores, a referida pontuação pode também ser traduzida num rótulo de compras sustentáveis para as entidades públicas, assumindo-se como uma ferramenta imediata de avaliação e comunicação do desempenho das organizações, integrando as diferentes dimensões da sustentabilidade (Domingues et al., 2015).

Para a construção deste rótulo, pressupõe-se que os indicadores tenham todos o mesmo peso para a atribuição de um selo de sustentabilidade nas compras públicas, sendo que esse selo poderá transmitir informações diferentes em função da sua cor, que, por sua vez, será atribuída em função da pontuação obtida pela entidade pública.

A atribuição da cor em função da pontuação será levada a cabo através de uma medida de tendência central, o percentil, na medida em que o mesmo é frequentemente utilizado para analisar e classificar os dados dos indicadores em diferentes contextos (Bornmann et al., 2013; Domingues et al., 2015; Steinemann, 2003).

Dessa forma, podemos definir quatros categorias de aplicação de um selo de sustentabilidade para as compras públicas.

O Selo Verde para entidades com mais de 75% da pontuação total (4º quartil) que indica que a inclusão de considerações de sustentabilidade está implementada de uma forma transversal e com um significado relevante nos procedimentos de contratação da organização. No entanto, o Selo Verde apenas será atribuído se a entidade apresentar evidências de considerações de sustentabilidade transversais às três dimensões do conceito, numa abordagem semelhante a investigações anteriores e às práticas do Global Reporting Initiative. Trata-se de uma condição que visa evitar a atribuição do Selo Verde a uma entidade que obtenha uma pontuação muito elevada, mas deva essa mesma pontuação à incorporação de critérios de uma só dimensão em detrimento das restantes (Domingues et al., 2015; Global Reporting Initiative, 2006).

O Selo Amarelo para entidades com mais de 50% e menos de 75% da pontuação total (3º quartil) que significa que a inclusão de considerações de sustentabilidade é uma realidade nos procedimentos de contratação da organização, ainda que necessite de tornar as suas práticas mais abrangentes.

O Selo Laranja para entidades com mais de 25% e menos de 50% da pontuação total (2º quartil) que demonstra que a entidade apresenta evidências de práticas de contratação sustentável, ainda que de forma pouco relevante e pouco transversal.

E, por fim, o Selo Vermelho para entidades com menos de 25% da pontuação total (1º quartil) que revela que a entidade está muito longe de fazer da inclusão de critérios sustentáveis nos seus procedimentos de contratação uma prática relevante na organização, não se verificando uma preocupação com a promoção da sustentabilidade na sua política de compras.

A estrutura desenvolvida pode ser aplicada às entidades que participaram no inquérito levado a cabo no âmbito desta investigação, atribuindo os rótulos de sustentabilidade acima descritos em função das respostas observadas às questões selecionadas.

Desse modo, verifica-se que 96 entidades que responderam ao inquérito encontram-se no quartil mais baixo. Ou seja, 68,09% das entidades têm uma classificação que corresponde ao Selo Vermelho, o que sugere que a maioria das organizações da Administração Pública não aplica a contratação pública sustentável de forma relevante. Um número que não é surpreendente, na medida em que, nesta análise, estão naturalmente incluídas 79 entidades (56,03%) que referiram que não incluíram critérios de sustentabilidade nos seus procedimentos de contratação pública ao longo dos últimos dois anos, como

referido anteriormente. Nessa medida, há 17 entidades (12,07%) que apesar de terem aplicado os referidos critérios ao longo dos últimos dois anos, o fizeram de forma muito reduzida.

De seguida, o número de entidades que se situa no segundo quartil é de 35 (24,82%). Assim, a cerca de um quarto das entidades que participaram no inquérito aplicar-se-ia o Selo Laranja que demonstra que as entidades apresentam evidências de práticas de contratação sustentável, ainda que de forma pouco relevante e pouco transversal.

No terceiro quartil encontram-se nove entidades (6,38%), às quais seria atribuído o Selo Amarelo. Nestas entidades, a inclusão de considerações de sustentabilidade é uma realidade nos procedimentos de contratação pública, ainda que necessitem de tornar as suas práticas mais abrangentes.

Por fim, apenas uma entidade preenche os requisitos necessários para a atribuição do Selo Verde (0,71%). Nesta entidade, a inclusão de considerações de sustentabilidade está implementada de uma forma transversal às três dimensões e assume um significado relevante nos procedimentos de contratação da organização.

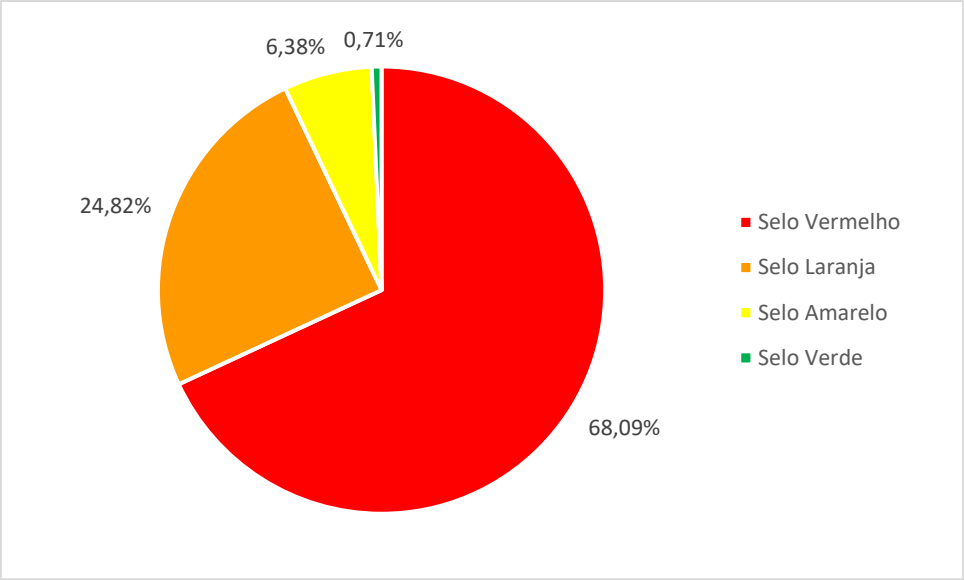


Gráfico 19: Distribuição da atribuição de Selos de Compras Públicas Sustentáveis

4.7 Conclusões

A inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública é uma prática prevista nas Diretivas da UE, posteriormente transpostas para o enquadramento jurídico português nas sucessivas revisões do CCP.

No entanto, trata-se de uma prática facultativa, sendo que as iniciativas com vista à promoção da sustentabilidade na aquisição de bens, serviços e empreitadas focam-se sobretudo na vertente ambiental.

Em qualquer dos casos, não existem instrumentos que permitam aferir, com fiabilidade, a sustentabilidade das compras públicas, visto que nem todos os contratos nem toda a informação está disponível no Portal BASE, no qual as entidades públicas registam os contratos celebrados.

Nessa medida, foi levado a cabo um inquérito nacional que procurou obter informação acerca da existência de políticas formais de contratação sustentável, suficiência dos recursos humanos alocados às compras públicas, inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação nos últimos dois anos, ações implementadas e categorias de bens e serviços abrangidas, peso relativo da sustentabilidade no número de procedimentos, no montante total de despesa em aquisições e no número de novos fornecedores, bem como os tipos e fases dos procedimentos que integraram considerações sustentáveis.

Esta abordagem possibilitou a criação de um índice de implementação de compras públicas sustentáveis, de modo a avaliar o desempenho das entidades da Administração Pública em Portugal. O referido índice assume-se ainda como um instrumento que garante a divulgação das práticas existentes junto das partes interessadas, fornece informação adequada aos decisores políticos e aos profissionais de compras públicas para o seu processo de tomada de decisão e permite a comparação entre entidades públicas, sendo também um mecanismo de incentivo e pressão social para que as mesmas atribuam maior relevância à contratação pública sustentável, estabelecendo e cumprindo metas associadas à mesma.

Tratando-se de uma matéria complexa e pouco desenvolvida, e para uma maior compreensibilidade do índice desenvolvido, foi adotada uma estrutura de rotulagem das práticas levadas a cabo pelas entidades públicas, em linha com o que foi feito em investigações anteriores e com base em ferramentas normalizadas, levadas a cabo por entidades nacionais e internacionais.

A aplicação desta estrutura às entidades públicas que participaram no inquérito levado a cabo no âmbito desta investigação revelou que mais de dois terços das organizações da Administração Pública não aplica a contratação pública sustentável de forma relevante, sendo que mais de metade não incluiu critérios sustentáveis em nenhum procedimento de contratação ao longo dos últimos dois anos. Estas entidades foram classificadas no nível de rotulagem mais baixo.

Cerca de um quarto das entidades públicas foram posteriormente classificadas no nível de rotulagem subsequente, na medida em que as respostas evidenciaram práticas de compras sustentáveis pouco significativas e pouco transversais.

Apenas 7% das entidades foram classificadas nos dois níveis superiores de rotulagem que indicam práticas mais consistentes e abrangentes de sustentabilidade na aquisição de bens, serviços e empreitadas de obras públicas. No entanto, só uma entidade é que preencheu os requisitos necessários para a atribuição do nível máximo que indica que a sustentabilidade está plenamente implementada nos procedimentos de contratação da organização, de forma transversal à dimensão ambiental, económica e social.

O presente estudo tem algumas limitações, na medida em que teve que recorrer à elaboração de um inquérito como método de investigação e observação. Dessa forma, apenas é possível trabalhar com os dados que foram fornecidos, de forma voluntária, pelas entidades que decidiram responder às questões formuladas.

Com efeito, podemos considerar que o peso relativo das entidades que estão sensibilizadas para as compras públicas sustentáveis será mais significativo neste estudo do que será na totalidade das organizações da Administração Pública, dada a sua predisposição natural para participar em iniciativas relacionadas com as temáticas da sustentabilidade e da contratação pública.

Ainda assim, pelos resultados obtidos, estamos em condições de concluir que as compras públicas sustentáveis em Portugal são pouco relevantes para a grande maioria das entidades públicas, registando-se níveis de implementação muito baixos ou até mesmo inexistentes. Assim, importará, de seguida, compreender que fatores poderão impulsionar ou dificultar a implementação da contratação publica sustentável no seio das organizações.

5. Os Determinantes da Adoção da Contratação Pública Sustentável

5.1 Introdução

A contratação pública tem vindo, cada vez mais, a ser encarada como um instrumento que pode contribuir para a concretização de objetivos políticos mais amplos, nomeadamente para reduzir os aspetos negativos da produção e do consumo (Grandia, 2016). No âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os governos comprometeram-se a promover práticas de compras públicas sustentáveis de acordo com as políticas e prioridades nacionais (United Nations, 2015).

No entanto, a inclusão de considerações de sustentabilidade nos processos de aquisição de bens, serviços e obras é muito díspar de organização para organização e até de região para região e de país para país (Brammer & Walker, 2011; Walker et al., 2008). Outros estudos apontam para o facto de os esforços para a implementação de compras sustentáveis serem variáveis em função dos níveis de governo e até no interior das próprias entidades públicas (Prier et al., 2016), variando também entre os tipos de aquisição, havendo diferenças significativas entre a aquisição de bens e a aquisição de serviços (Preuss, 2009).

Estas premissas levam-nos à conclusão de que existem condições que contribuem para a adoção de compras sustentáveis e contextos que se assumem como um obstáculo à sua concretização no setor público. Como a contratação pública sustentável requer algum nível de empreendedorismo e a assunção de determinados riscos, importa perceber quais é que são os motivos que levam a que determinadas organizações tenham práticas de compras sustentáveis mais disseminadas do que outras (Prier et al., 2016).

Assim, o objetivo desta investigação passa por identificar fatores que impulsionem ou dificultem a implementação da contratação pública sustentável no seio das organizações, bem como a sua relevância no processo de formação de contratos e na decisão de adjudicar bens, serviços e obras. Com efeito, a questão formulada para a investigação será a seguinte: o que leva as entidades públicas portuguesas a incluir critérios de sustentabilidade nos seus procedimentos de compras?

Segue-se uma breve revisão de literatura na secção 2 com referência a estudos relevantes que já foram publicados sobre os fatores que influenciam a implementação da contratação pública sustentável e um breve enquadramento teórico na secção 3. Na secção 4 é descrita a metodologia de investigação. Seguidamente, na secção 5, é feita a apresentação dos resultados obtidos, seguindo-se a respetiva discussão na secção 6. Finalmente, a secção 7 é dedicada às conclusões da investigação.

5.2 Revisão de Literatura

A literatura cientifica sobre a contratação sustentável identifica vários fatores que impulsionam ou dificultam a sua implementação (Grandia, 2016). No entanto, a maior parte das investigações tem-se focado maioritariamente nas organizações do setor privado e exclusivamente na vertente ambiental da contratação (Amann et al., 2014; Gelderman et al., 2015; Preuss, 2009; Walker et al., 2008; Walker & Brammer, 2009).

Apesar disso, as compras públicas sustentáveis têm vindo a ganhar relevância, não apenas no âmbito da literatura, mas também na ação dos governos, com a criação de várias estratégias e iniciativas políticas com o objetivo de promover mudanças sustentáveis ao nível da contratação, sobretudo no quadro da UE e dos seus Estados-Membros (Amann et al., 2014; Murray, 2000).

Na medida em que as entidades públicas utilizam o dinheiro dos contribuintes para fazer face às suas necessidades de compras, há diferenças na abordagem à contratação sustentável em função de a mesma ser realizada por uma organização do setor público ou por uma empresa privada, para a qual a adoção de compras sustentáveis parte mais de uma escolha do que de uma obrigação, visto que estas estão mais focadas no lucro da sua atividade económica. Por outro lado, as entidades públicas estão sujeitas a mecanismos de prestação de contas, devem ser transparentes e responsáveis nos seus procedimentos de compras, procurando, simultaneamente e sempre que possível, a concretização de objetivos económicos, ambientais e sociais, no cumprimento da sua missão perante a sociedade (Prier et al., 2016; Walker & Brammer, 2009).

No contexto do setor público, a literatura existente sugere a existência de múltiplos fatores que podem ser identificados como impulsionadores ou obstáculos à existência de compras sustentáveis. A definição de metas e objetivos, a legislação, a informação disponível sobre contratação sustentável, o conhecimento e a formação dos profissionais de compras, a existência de sistemas de incentivos ou sanções (Günther & Scheibe, 2006), o envolvimento da gestão de topo, a pressão da opinião pública, as condições económicas, o alinhamento entre os objetivos de curto prazo e longo prazo (Giunipero et al., 2012), os custos associados (Walker & Brammer, 2009), as restrições financeiras, a identificação dos profissionais de compras com as políticas de sustentabilidade da organização, a existência de bens e serviços alternativos (Brammer & Walker, 2011) e o envolvimento dos fornecedores (Murray, 2000; Preuss, 2009) são alguns dos fatores sugeridos pelos estudos que procuram explicar quais são as condições que favorecem o desenvolvimento de práticas de contratação pública sustentável nas organizações do Estado.

De acordo com alguns autores, pode formular-se uma distinção entre aquilo que são os fatores internos, que podem ser descritos como os fatores organizacionais relacionados com a liderança, a formação dos profissionais de compras e os custos, entre outros, e os fatores externos que incluem a legislação, as exigências dos consumidores, a concorrência e a pressão da opinião pública (Walker et al., 2008).

A literatura também sugere que a implementação da contratação pública sustentável não é transversal às três dimensões. Os aspetos ambientais tendem a apresentar níveis de implementação superiores em comparação com a aplicabilidade de aspetos de natureza social e económica. Esta é uma constatação que está relacionada com a ênfase que é dada à vertente ambiental, quer no que diz respeito à investigação, quer no que diz respeito à legislação e a programas específicos criados pelos governos (Brammer & Walker, 2011; Prier et al., 2016).

A presença ou a ausência dos fatores acima enumerados pode impulsionar ou dificultar a implementação de contratos públicos sustentáveis. No entanto, a mera identificação dos fatores não é suficiente para explicar como é que os mesmos podem influenciar a contratação e qual é que é a sua relevância nos procedimentos de formação dos contratos e na decisão da adjudicação de bens, serviços e empreitadas de obras públicas (Grandia, 2016).

No contexto da contratação pública, a maioria das alterações são provocadas por pressões que decorrem do ambiente político, das prioridades definidas pelos governos e da forma como estas se relacionam com outros objetivos dos contratos públicos. No quadro da UE existe ainda a pressão adicional de cumprir as diretivas comunitárias que devem posteriormente ser transpostas para a legislação nacional e acomodam um conjunto de princípios e regras vinculativas para as entidades públicas em matéria de aquisição de bens, serviços e obras (Walker & Brammer, 2009).

Assim sendo, para o desenvolvimento desta investigação, entende-se que é necessária a utilização de uma lente teórica que permita analisar a presença e a relevância de determinados fatores na incorporação de critérios de sustentabilidade nos contratos públicos em Portugal.

Desse modo, a opção passa por abordar fatores organizacionais, nomeadamente os que advêm da relação que é estabelecida entre líderes políticos e profissionais de compras públicas e da relação que é estabelecida entre as entidades públicas e as empresas que assumem o papel de fornecedores, nos termos da teoria da agência, evidenciando como é que a mesma pode ajudar a compreender os fatores que influenciam a implementação de compras públicas sustentáveis.

5.3 Enquadramento Teórico

A teoria da agência assume-se como um modelo através do qual é possível compreender os sistemas de compras públicas e as suas regras, bem como explicar os seus sucessos e os seus fracassos (Yukins, 2010).

Nesse sentido, a teoria da agência foi selecionada como a perspetiva que ajudará a explicar a forma como os líderes políticos transmitem os seus objetivos relacionados com a sustentabilidade e os mesmos são acolhidos pelos profissionais de compras públicas nos procedimentos de aquisição que levam a cabo.

Na medida em que o envolvimento da gestão de topo é apontado como um dos fatores que contribui para a adoção de práticas de contratação pública sustentável, importa compreender como é que esta relação hierárquica se desenvolve, como é que os objetivos são transmitidos e como é que são executados no terreno pelos profissionais que têm a competência, os dados, o conhecimento e o tempo necessário para o desenvolvimento de práticas de contratação pública sustentável (McCue & Prier, 2008).

Por outro lado, a teoria da agência também pode ser útil para compreender como é que o envolvimento dos fornecedores se apresenta como um dos determinantes da existência de compras públicas sustentáveis. No processo de compras, as entidades públicas e as empresas privadas apresentam objetivos conflituantes e procuram maximizar o seu interesse próprio, pelo que importa compreender como é que essa relação se estabelece quando são definidos critérios de sustentabilidade para a aquisição de bens e serviços ou empreitadas de obras públicas.

Assim sendo, no âmbito da contratação pública sustentável, a teoria da agência permite destacar a relevância de determinados fatores nos procedimentos de compras numa dupla dimensão: intra-organizacional e inter-organizacional (Fayezi et al., 2012).

A dimensão intra-organizacional estará associada à relação entre decisores políticos e profissionais de compras, enquanto que a dimensão inter-organizacional estará associada à relação entre entidades públicas e fornecedores. Estas relações podem ser encaradas como contratos que são estabelecidos entre diretores e agentes que procuram maximizar os seus interesses.

Em ambas as circunstâncias, verifica-se um problema de assimetria de informação. Os líderes políticos e as entidades públicas, respetivamente, deparam-se perante dificuldades de controlo dos agentes, ou seja, os profissionais de compras e os fornecedores, dado que estes estão dotados de informações

adicionais, por via da sua experiência, do conhecimento dos processos e de uma melhor compreensão dos esforços e dos recursos necessários para a execução de tarefas, algo que acarreta custos de monitorização (Gelderman et al., 2015; Jensen & Meckling, 1976).

Dessa forma, a teoria da agência é relevante para a compreensão das relações que se estabelecem no contexto das compras públicas sustentáveis, visto que os atores envolvidos não possuem os mesmos níveis de informação, não partilham os mesmos objetivos e interesses, algo que pode levar a comportamentos oportunistas que podem comprometer a inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de aquisição de bens, serviços e empreitadas de obras públicas, pelo que é necessário identificar os fatores que podem contribuir para diminuir esse risco e ultrapassar esses obstáculos (Gelderman et al., 2015; McCue & Prier, 2008).

5.4 Metodologia

Esta investigação, na senda de estudos antecedentes, pretende dar a conhecer os determinantes que levam à inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de compras públicas.

Os resultados obtidos no capítulo anterior servem como ponto de partida para este estudo, na medida em que os mesmos fornecem dados relevantes acerca do estado da contratação pública sustentável em Portugal, nas diversas dimensões e nos diferentes tipos de administração.

Posteriormente, e com base em experiências anteriores na literatura (Gelderman et al., 2015; Preuss, 2009; Walker et al., 2008), a metodologia de investigação assentou na realização de entrevistas semiestruturadas junto dos departamentos de compras em entidades públicas de diferentes tipos de administração (Brammer & Walker, 2011).

Em geral, as entrevistas são particularmente adequadas para entender o processo de tomada de decisão em diferentes culturas organizacionais (Ghauri, 2004). Além disso, esta é uma abordagem flexível que possibilita a identificação de outros fatores que não tenham sido encontrados na literatura, de acordo com o desenrolar das respostas às questões que foram previamente formuladas ou através da adição de questões que possam surgir nesse contexto, permitindo elucidação, elaboração e esclarecimento (Eisenhardt, 1989; Gelderman et al., 2015).

Como as compras públicas sustentáveis são um fenómeno pouco estudado, a investigação selecionou entidades que pudessem ser consideradas como líderes nessa área (Gelderman et al., 2015; Preuss,

2009), mas também entidades sem práticas relevantes de contratação pública sustentável na sua organização.

Com efeito, e em função dos resultados obtidos no inquérito, foram escolhidas duas entidades de cada um dos três grandes grupos que constituem a Administração Pública em Portugal: a administração direta, a administração indireta e a administração autónoma.

Em cada um dos grupos de entidades, optou-se por uma entidade que tenha revelado um índice elevado de implementação da contratação pública sustentável e outra entidade sem práticas relevantes nesse âmbito. Em cada entidade escolhida foram entrevistadas duas pessoas: uma pessoa com responsabilidades de liderança na organização, nomeadamente na área da contratação, representando o papel do principal, e uma pessoa com funções técnicas relacionadas com as compras públicas, representando o papel do agente.

As entidades e as pessoas entrevistadas foram informadas previamente que a sua identidade permaneceria anónima de forma a incentivar a sua participação no estudo, bem como garantir uma maior veracidade nas respostas (Walker et al., 2008).

Dessa forma, foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas, entre novembro de 2021 e março de 2022, em formato online, que tiveram uma duração média de cerca de 45 minutos, foram gravadas com a autorização dos entrevistados e posteriormente transcritas, e seguiram um guião dividido em quatro partes, de acordo com a revisão de literatura e com os resultados do inquérito anteriormente referido: o papel da gestão de topo na promoção da sustentabilidade e das compras públicas sustentáveis na organização; o papel dos profissionais de compras públicas no desenrolar dos respetivos procedimentos; os fatores que influenciam a contratação sustentável nas entidades públicas; e os fatores que influenciam a contratação sustentável nos fornecedores.

Ao longo da entrevista procurou-se dar uma ênfase comum às três dimensões da contratação pública sustentável (ambiental, social e económica), com o objetivo de obter informação sobre a existência de fatores de implementação díspares entre as três vertentes da sustentabilidade.

Apesar de o guião ser comum a todos os entrevistados, os dirigentes com responsabilidades de gestão foram convidados, com maior enfâse, a esclarecer e elaborar acerca do posicionamento da sua entidade no que diz respeito à sustentabilidade e acerca da relevância das compras públicas na sua organização, bem como o envolvimento da gestão de topo nesse processo. Já nas entrevistas com os profissionais de compras públicas, assumiu particular destaque a forma como são desencadeados os procedimentos de contratação na sua entidade, a identificação das pessoas e dos departamentos envolvidos nas diferentes

fases dos procedimentos de compras públicas e a análise acerca das principais preocupações que procuram acautelar ao longo dos procedimentos.

A partir daí, a metodologia passou por analisar as respostas, com base nas semelhanças e nas diferenças (Eisenhardt, 1989), dos dirigentes com responsabilidades de gestão e dos técnicos de compras públicas, identificando assimetrias de informação e a forma como os procedimentos e objetivos ao nível das compras públicas são compreendidos e partilhados por toda a organização, à luz da teoria da agência.

Adicionalmente, procurou-se também fazer essa análise no que diz respeito à forma como dirigentes e técnicos encaram a relação com os fornecedores e o controlo que é necessário para que os mesmos cumpram com os requisitos que são definidos no âmbito da contratação pública.

Os dados qualitativos obtidos foram codificados por categorias de modo a facilitar a análise e identificação dos fatores que contribuem para a inclusão ou exclusão de critérios sustentáveis nos contratos públicos (Walker et al., 2008; Walker & Brammer, 2009).

5.5 Resultados

Os entrevistados identificaram vários fatores que, no seu entendimento e de acordo com a sua experiência, influenciam a implementação de compras públicas sustentáveis numa organização, registando-se um grande alinhamento nas respostas de dirigentes e técnicos de contratação.

	Dirigentes	**Técnicos**
1. Existência de estratégia/política de sustentabilidade	X	X
2. Envolvimento da gestão de topo na definição da política de compras	X	X
3. Envolvimento de todos os departamentos com necessidade de aquisições	X	X
4. Definição de metas e objetivos no âmbito das compras sustentáveis	X	X
5. Inclusão de metas de compras sustentáveis na avaliação de desempenho	X	X
6. Existência de orientações técnicas e manuais de apoio	X	X
7. Conhecimento de práticas de contratação sustentável de outras entidades	X	
8. Inclusão da contratação sustentável no plano de formação da entidade	X	

9. Pressão dos stakeholders e da opinião pública	X	
10. Procedimentos de contratação abertos à concorrência		X
11. Legislação sustentável não relacionada com o CCP		X
12. Financiamento externo para iniciativas de contratação sustentável	X	X
13. Vinculação a sistemas de compras agregadas (acordos quadro, eSPap)	X	X

Tabela 1: Fatores com Impacto Positivo nas Compras Públicas Sustentáveis

	Dirigentes	**Técnicos**
1. Aumento da despesa com contratos públicos	X	X
2. Escassez de recursos humanos afetos à contratação pública	X	
3. Falta de formação dos recursos humanos na área da sustentabilidade	X	X
4. Volume de trabalho associado à inclusão de critérios sustentáveis	X	X
5. Complexidade técnica associada à elaboração dos procedimentos	X	X
6. Insegurança jurídica na elaboração dos procedimentos	X	X
7. Morosidade nos procedimentos (mais complexos e mais intervenientes)		X
8. Dificuldade de verificação dos critérios na execução dos contratos	X	X
9. Dificuldade na medição do impacto da inclusão de critérios sustentáveis	X	
10. Limitação da concorrência por escassez de oferta no mercado	X	X
11. Diferenças no desempenho dos bens e serviços adquiridos	X	X
12. Vinculação a sistemas de compras agregadas (acordos quadro, eSPap)	X	

Tabela 2: Fatores com Impacto Negativo nas Compras Públicas Sustentáveis

Esse alinhamento é mais evidente nos entrevistados provenientes de entidades públicas com práticas sustentáveis, sobretudo nos fatores com impacto positivo, sendo que é neste grupo que são identificados mais fatores, em ambos os sentidos, o que advém de uma maior experiência e familiaridade com a inclusão destes critérios nos procedimentos de compras.

	Dirigentes	Técnicos
1. Existência de estratégia/política de sustentabilidade	X	X
2. Envolvimento da gestão de topo na definição da política de compras	X	X
3. Envolvimento de todos os departamentos com necessidade de aquisições	X	X
4. Definição de metas e objetivos no âmbito das compras sustentáveis	X	X
5. Inclusão de metas de compras sustentáveis na avaliação de desempenho	X	X
6. Existência de orientações técnicas e manuais de apoio	X	X
7. Conhecimento de práticas de contratação sustentável de outras entidades	X	
8. Inclusão da contratação sustentável no plano de formação da entidade	X	
9. Pressão dos stakeholders e da opinião pública	X	
10. Procedimentos de contratação abertos à concorrência		X
11. Legislação sustentável não relacionada com o CCP		X
12. Financiamento externo para iniciativas de contratação sustentável	X	X
13. Vinculação a sistemas de compras agregadas (acordos quadro, eSPap)		

Tabela 3: Fatores com Impacto Positivo nas Compras Públicas Sustentáveis (Entidades com Práticas Sustentáveis)

	Dirigentes	Técnicos
1. Aumento da despesa com contratos públicos	X	X
2. Escassez de recursos humanos afetos à contratação pública	X	
3. Falta de formação dos recursos humanos na área da sustentabilidade	X	
4. Volume de trabalho associado à inclusão de critérios sustentáveis		X
5. Complexidade técnica associada à elaboração dos procedimentos	X	X
6. Insegurança jurídica na elaboração dos procedimentos	X	X
7. Morosidade nos procedimentos (mais complexos e mais intervenientes)		X
8. Dificuldade de verificação dos critérios na execução dos contratos		X

9. Dificuldade na medição do impacto da inclusão de critérios sustentáveis	X	
10. Limitação da concorrência por escassez de oferta no mercado	X	X
11. Diferenças no desempenho dos bens e serviços adquiridos		X
12. Vinculação a sistemas de compras agregadas (acordos quadro, eSPap)		

Tabela 4: Fatores com Impacto Negativo nas Compras Públicas Sustentáveis (Entidades com Práticas Sustentáveis)

	Dirigentes	**Técnicos**
1. Existência de estratégia/política de sustentabilidade	X	X
2. Envolvimento da gestão de topo na definição da política de compras	X	X
3. Envolvimento de todos os departamentos com necessidade de aquisições	X	X
4. Definição de metas e objetivos no âmbito das compras sustentáveis	X	X
5. Inclusão de metas de compras sustentáveis na avaliação de desempenho	X	X
6. Existência de orientações técnicas e manuais de apoio		X
7. Conhecimento de práticas de contratação sustentável de outras entidades		
8. Inclusão da contratação sustentável no plano de formação da entidade	X	
9. Pressão dos stakeholders e da opinião pública	X	
10. Procedimentos de contratação abertos à concorrência		X
11. Legislação sustentável não relacionada com o CCP		X
12. Financiamento externo para iniciativas de contratação sustentável		X
13. Vinculação a sistemas de compras agregadas (acordos quadro, eSPap)	X	X

Tabela 5: Fatores com Impacto Positivo nas Compras Públicas Sustentáveis (Entidades sem Práticas Sustentáveis)

	Dirigentes	Técnicos
1. Aumento da despesa com contratos públicos	X	X
2. Escassez de recursos humanos afetos à contratação pública		
3. Falta de formação dos recursos humanos na área da sustentabilidade		X
4. Volume de trabalho associado à inclusão de critérios sustentáveis	X	
5. Complexidade técnica associada à elaboração dos procedimentos	X	
6. Insegurança jurídica na elaboração dos procedimentos	X	
7. Morosidade nos procedimentos (mais complexos e mais intervenientes)		X
8. Dificuldade de verificação dos critérios na execução dos contratos	X	X
9. Dificuldade na medição do impacto da inclusão de critérios sustentáveis		
10. Limitação da concorrência por escassez de oferta no mercado	X	X
11. Diferenças no desempenho dos bens e serviços adquiridos	X	
12. Vinculação a sistemas de compras agregadas (acordos quadro, eSPap)	X	

Tabela 6: Fatores com Impacto Negativo nas Compras Públicas Sustentáveis (Entidades sem Práticas Sustentáveis)

No que diz respeito aos fatores com impacto positivo, os dirigentes com responsabilidade de gestão e os técnicos de compras públicas foram unânimes na identificação de várias iniciativas que favorecem a implementação de práticas de contratação sustentável, a começar pela existência de estratégias ou políticas de sustentabilidade transversais a toda a organização e pelo envolvimento da gestão de topo na definição da política de compras.

De igual forma, foi realçada por todos os grupos de entrevistados a necessidade de envolvimento de todos os departamentos com necessidades de aquisição na implementação de compras sustentáveis, visto que, muitas vezes, os departamentos de contratação limitam-se a elaborar as peças dos procedimentos, de acordo com os pedidos que são formulados pelos responsáveis de cada área e que apresentam manifestações de interesse ou de necessidade para a aquisição de um bem, de um serviço ou realização de uma empreitada.

Quando as manifestações de necessidade já incluem considerações sustentáveis que possam ser incorporadas nas especificidades técnicas, nos cadernos de encargos, na qualificação dos fornecedores

ou nos próprios critérios de adjudicação, a implementação da contratação pública sustentável é mais bem sucedida, na medida em que existe um conhecimento técnico acerca das soluções que o mercado já desenvolve ou pode dar resposta, sem colocar em causa a satisfação da necessidade que está na origem do procedimento.

Para que tal aconteça, também é unânime que devem existir incentivos, nomeadamente ao nível da avaliação de desempenho das unidades orgânicas e dos próprios dirigentes e trabalhadores, tendo sido referido, por entidades com práticas de compras sustentáveis mais avançadas, que existem objetivos definidos ao nível da contratação pública sustentável que são incluídos em instrumentos obrigatórios como o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) ou o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho para a Administração Pública (SIADAP) ou outros instrumentos de natureza semelhante no caso de entidades públicas que não estão sujeitas a essa obrigatoriedade, condicionando a avaliação dos dirigentes e a própria evolução na carreira dos trabalhadores abrangidos por objetivos desta natureza.

Do ponto de vista organizacional, e no âmbito da definição de metas e objetivos, fator identificado como positivo por todos os grupos de entrevistados, foi evidenciada a relevância da Estratégia Nacional das Compras Públicas Ecológicas, sendo que várias das organizações envolvidas assumiram internamente as metas delineadas para o grupo da Administração Pública em que se inserem. A consequência é um foco muito grande na vertente ambiental, em detrimento da vertente económica e da vertente social.

Isto porque, para além das metas, a referida Estratégia teve um papel importante, na opinião de dirigentes e técnicos de compras públicas, através da publicação de orientações técnicas e materiais de apoio que serviram de base às primeiras experiências de contratação pública ecológica de várias organizações, colmatando o desconhecimento que havia acerca do modo como a mesma poderia ser implementada.

A existência de manuais de apoio à contratação sustentável apenas não é identificada como um fator relevante pelos dirigentes de entidades sem práticas de compras sustentáveis, sendo que, por outro lado, a produção de orientações técnicas internas é uma iniciativa referida nas entrevistas levadas a cabo junto das entidades com melhor desempenho neste âmbito.

Dirigentes e técnicos de contratação pública concordam ainda com a ideia de que a existência de linhas de financiamento externo para iniciativas de contratação sustentável se apresenta como um incentivo importante para as organizações, na medida em que diminui os riscos associados ao aumento imediato de despesa com a contratação sustentável e permite investir na formação dos trabalhadores neste

âmbito. Mais uma vez, este fator apenas não é referido pelos dirigentes com responsabilidades de liderança em entidades sem práticas de contratação sustentável.

A importância da formação é mais enfatizada pelos dirigentes com responsabilidades de gestão de uma forma transversal a todas as organizações, que consideram igualmente que a pressão de outros stakeholders e da opinião pública em matéria de sustentabilidade leva os gestores de topo a considerarem a contratação pública sustentável como um instrumento relevante nas políticas desenvolvidas nesse âmbito e a incentivar a adoção de medidas nesse sentido.

A adoção de compras públicas sustentáveis acaba também ter um efeito multiplicador, visto que os dirigentes entrevistados provenientes de entidades que apostam em compras com critérios de sustentabilidade admitem que o conhecimento da existência de práticas de contratação sustentável em outras entidades também os levou a replicar essa experiência nas suas organizações.

Ainda no que diz respeito aos fatores com impacto positivo, os técnicos de compras públicas assinalam, de uma forma transversal, que a inclusão de critérios sustentáveis será mais comum em procedimentos de contratação abertos à concorrência, dado que, pela sua natureza, são mais complexos e exigem um maior detalhe na definição do tipo de bem ou serviço que a entidade pretende adjudicar.

Ao terem que necessariamente passar pelo crivo dos departamentos de compras públicas e ao exigirem a constituição de um júri, procedimentos como consultas prévias ou concursos públicos, acabam por ser alvo de um maior escrutínio, dentro e fora da organização, dado que também representam, por norma, valores mais elevados e com maior impacto no orçamento anual.

De igual forma, os técnicos de compras públicas consideram que a existência de legislação sustentável, não relacionada diretamente com o CCP, que coloca limitações às entidades que produzem determinados bens e serviços ou levam a cabo empreitadas, bem como às entidades que os contratam, contribui para um aumento da inclusão de critérios sustentáveis nos procedimentos de aquisição, nomeadamente na área ambiental.

Por último, o recurso a acordos quadro ou a sistemas de compras agregadas é identificado como fator positivo apenas pelos dirigentes e técnicos de compras de entidades com baixos níveis de contratação sustentável. Os acordos quadro pré-qualificam os fornecedores para o fornecimento de bens e a prestação de serviços à Administração Pública e estabelecem as condições e requisitos que estes são obrigados a cumprir.

Alguns dos entrevistados em causa revelam que o recurso a este instrumento pode representar um primeiro contacto com a contratação pública sustentável, nomeadamente para entidades de menor dimensão, sobretudo quando a pré-qualificação dos fornecedores de bens e prestadores de serviços envolve critérios de sustentabilidade, algo que, segundo os mesmos, se começa a verificar em alguns procedimentos, nomeadamente na área da desmaterialização, intimamente ligados à dimensão ambiental.

Já no que toca aos fatores com impacto negativo, o alinhamento entre as respostas de dirigentes com responsabilidades de gestão e profissionais da área da contratação pública é menor, embora também seja muito significativo.

Apenas dois fatores são transversais a todos os grupos de entrevistados: o aumento imediato de despesa com contratos públicos e as limitações à concorrência, na medida em que o mercado, por vezes, não está preparado para responder a procedimentos com critérios sustentáveis muito exigentes. Esta circunstância leva a que os procedimentos de contratação possam ficar desertos ou que o número de concorrentes seja muito inferior, afastando fornecedores de menor dimensão que não conseguem corresponder a todas as exigências ou ser competitivos nesse contexto.

Existem, porém, outros fatores que, não sendo transversais a todos os grupos de entrevistados, são recorrentes em quase todos. A complexidade técnica e a insegurança jurídica associadas à elaboração dos procedimentos de contratação apenas não é referida por nenhum dos técnicos de compras públicas provenientes das entidades com indicadores baixos de contratação sustentável.

No que diz respeito à insegurança jurídica, há um entendimento generalizado de que há um conjunto de omissões no CCP, que fazem com que as organizações hesitem quando começam a densificar muito o critério de adjudicação, sobretudo com receio de possíveis interpretações negativas por parte do Tribunal de Contas, órgão de soberania que exerce o controlo externo supremo da atividade financeira do Estado. Os entrevistados referem que os gabinetes jurídicos internos alertam com frequência para os riscos associados à opção pela adjudicação com a inclusão de critérios sustentáveis que, dessa forma, foge à lógica de adjudicação pelo preço mais baixo ou pela proposta economicamente mais vantajosa.

Algo que está relacionado com a dificuldade de verificação da aplicação dos critérios sustentáveis incluídos no procedimento durante a fase de execução dos contratos, um elemento indicado como negativo por todos os grupos de entrevistados com exceção dos dirigentes com responsabilidade de gestão em entidades com maiores níveis de contratação sustentável. Os entrevistados revelam que,

muitas vezes, as entidades não têm capacidade de aferir se todos os critérios que foram enunciados nas peças dos procedimentos são cumpridos pelo fornecedor aquando da sua entrega.

O acompanhamento da execução dos contratos e a própria elaboração dos procedimentos de contratação acarreta um acréscimo do volume de trabalho que está associado à inclusão de critérios sustentáveis nas compras públicas, fator que é identificado de forma assimétrica por dirigentes de entidades com baixos níveis de contratação sustentável e técnicos provenientes de entidades com as melhores práticas neste âmbito.

A escassez de recursos humanos afetos à contratação pública e a dificuldade na medição do impacto da inclusão de critérios sustentáveis nos procedimentos de compras são fatores identificados exclusivamente por dirigentes com responsabilidades de gestão em entidades com práticas de contratação sustentável mais avançadas. Os entrevistados revelam que a contratação sustentável exige novas práticas de monitorização que têm custos elevados e exigem recursos humanos dedicados a essa tarefa.

Os entrevistados enfatizaram que a complexidade em medir, por exemplo, a redução da pegada ecológica ou a melhoria das condições de trabalho num determinado contexto, tem um efeito dissuasor junto de dirigentes e da gestão de topo. Sem estes mecanismos, entendem que é difícil aferir o potencial transformador das compras públicas sustentáveis, algo que tem impacto nas decisões de investimento levadas a cabo pelas organizações que dirigem.

A falta de formação dos recursos humanos na área da sustentabilidade foi identificada por dirigentes com responsabilidades de gestão em entidades com práticas de contratação sustentável mais desenvolvidas e por técnicos de compras públicas de entidades sem essa experiência.

Por outro lado, o entendimento de que o desempenho dos bens e serviços adquiridos pode ser inferior em procedimentos que incluam critérios sustentáveis é partilhado por dirigentes de entidades sem práticas de contratação sustentável e técnicos provenientes de entidades com melhores indicadores nessa área.

A morosidade nos procedimentos com critérios sustentáveis é apontada por técnicos provenientes de entidades com experiências diversas nesta área, na medida em que esta opção acarreta uma maior complexidade na elaboração das peças procedimentais e a participação de mais intervenientes no processo, desde os responsáveis pela manifestação de necessidade de um determinado bem, serviço ou empreitada aos profissionais de compras públicas, passando, eventualmente, por elementos do

departamento jurídico ou de departamentos dedicados à promoção da sustentabilidade no interior da organização, quando existem.

A vinculação a sistemas de compras agregados, anteriormente referida como fator positivo, também é identificada como um fator negativo por dirigentes com responsabilidades de gestão em entidades com práticas menos relevantes no âmbito da contratação sustentável.

Verifica-se uma assimetria de informação, visto que estes entendem que em acordos quadro ou sistemas de compras agregadas cujos promotores não evidenciem preocupações com a inclusão de critérios sustentáveis, os mesmos não podem ser acrescentados pela entidade que está vinculada aos mesmos, encarando esta figura como um obstáculo à implementação desta prática.

5.6 Discussão

As entrevistas também permitiram tirar algumas ilações acerca das iniciativas que são levadas a cabo em entidades com práticas de contratação pública sustentável mais disseminadas, bem como encontrar pontos em comum nas entidades que ainda não adotaram essas práticas ou fazem-no de forma muito residual.

É de assinalar que nos fatores com impacto positivo na implementação de compras sustentáveis a grande maioria dos mesmos tem caráter interno, estando relacionados com iniciativas organizacionais que favorecem o seu surgimento, como a definição de estratégias e políticas de sustentabilidade, o envolvimento da gestão de topo e de todos os departamentos com necessidades de aquisição, a definição de planos de formação, metas e objetivos ou a existência de sistemas de incentivos ao nível dos sistemas de avaliação de desempenho, por exemplo.

Já os fatores com impacto negativo estão mais relacionados com circunstâncias externas, como o aumento dos custos por parte dos fornecedores, diferenças no desempenho dos bens e serviços adquiridos, a incapacidade de o mercado corresponder à inclusão de determinados critérios sustentáveis, a complexidade técnica e a insegurança jurídica em procedimentos desta natureza, que implicam uma maior morosidade na satisfação das necessidades das entidades adjudicantes, ou a existência de legislação que obriga à vinculação em sistemas de compras agregadas.

A existência de departamentos de sustentabilidade, que produzem políticas e planos estratégicos ou são responsáveis pela dinamização de iniciativas neste âmbito, tem um efeito catalisador que influencia as organizações de um modo transversal, incluindo a dimensão das compras públicas.

Numa das entidades com melhores práticas de compras sustentáveis existe uma obrigatoriedade de todos os procedimentos de contratação passarem por um departamento de sustentabilidade que define e enxerta no caderno de encargos aquilo que são os critérios que se pretendem ver refletidos em sede de procedimento e em sede de contrato.

As respostas de dirigentes com responsabilidades de gestão e técnicos de contratação pública evidenciam um alinhamento quase integral na identificação de fatores que influenciam a contratação pública sustentável, embora também possamos encontrar alguns fatores que são identificados exclusivamente por um determinado grupo de entrevistados, demonstrando a existência de abordagens diferentes ao tema, bem como assimetrias de informação que influenciam a sua implementação numa organização, como no caso do recurso à figura de acordos quadro ou a sistemas de compras agregadas que é identificada como fator positivo por uns e como um fator negativo por outros, inclusive na mesma categoria de entrevistados, algo que revela algum desconhecimento da legislação desse instrumento.

Verifica-se também que o alinhamento é maior na identificação de fatores que podem induzir a adoção da contratação sustentável do que na identificação dos fatores que a obstaculizam, sendo que enquanto algumas respostas têm por base uma experiência concreta, outras têm por base uma perceção da experiência de outros.

No entanto, essas assimetrias não são significativas entre si, sendo que ambos os grupos sugerem que as mesmas têm mais impacto quando se trata de avaliar a relação que é estabelecida entre as entidades públicas e os fornecedores a quem os procedimentos são adjudicados, nomeadamente no que toca à execução dos contratos e à verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade.

Neste particular, foi destacada a relevância da figura do gestor de contrato. Conforme preconizado na teoria da agência, encontramos um problema de controlo do fornecedor, que aqui assume o papel de agente, e que é identificado quer por parte dos dirigentes, quer por parte dos técnicos, que nesta perspetiva inter-organizacional partilham o papel de principal.

Os entrevistados consideram que o foco do CCP está sobretudo na fase de formação dos contratos, onde a legislação é muito minuciosa, sendo que a exigência que é colocada nessa fase não é posteriormente monitorizada na sua execução, o que pode levar a que os fornecedores facilitem na entrega dos bens, serviços e empreitadas, não cumprindo com aquilo com que efetivamente se comprometeram na sua proposta em fase de adjudicação.

Para ajudar a ultrapassar esse obstáculo, a figura do gestor de contrato foi incluída na revisão de do CCP de 2017, através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

O gestor do contrato é responsável pelo acompanhamento de todo o contrato, pela sua boa execução e pelo contacto contínuo com os fornecedores. No entanto, pelo facto de ser uma figura relativamente recente no ordenamento jurídico, os entrevistados revelam que, muitas vezes, o foco do gestor de contrato é a entrega do bem ou a prestação do serviço e a correspondência dos valores faturados com os valores cabimentados em sede de procedimento de contratação pública, descurando o acompanhamento e a monitorização do contrato, dada a falta de enquadramento da função nas respetivas organizações. Com frequência, o gestor do contrato integra o departamento da organização que fez a manifestação de necessidade que deu origem ao procedimento de contratação, algo que reforça a importância do envolvimento de todos os departamentos com necessidades de aquisição na implementação da contratação pública sustentável.

De modo a ultrapassar este constrangimento, uma das sugestões apontadas pelos técnicos de compras públicas é que a gestão de contrato possa ser assumida por uma equipa multidisciplinar, tal como previsto no Artigo 290.º-A do CCP, que refere que o contraente público pode designar um ou mais gestores do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste.

De acordo com o mesmo artigo, caso o contraente público designe mais do que um gestor do contrato, deve definir de forma clara as funções e responsabilidades de cada um. Desta forma, os técnicos de compras públicas entendem que pode ser prestado um acompanhamento mais eficaz e transversal da execução dos contratos, reduzindo o risco de os fornecedores não cumprirem com o estabelecido na proposta com a qual concorreram ao procedimento.

É ainda referido que este acompanhamento, para além de garantir a execução do contrato nas condições previstas, é de grande relevância na formação de novos procedimentos na organização, quando os que estão em curso são descontinuados e é necessária uma nova consulta ao mercado, garantindo a melhoria contínua dos processos e uma maior adequação dos critérios de sustentabilidade às necessidades das entidades públicas e à resposta dos fornecedores.

5.7 Conclusões

Esta investigação aponta para um alinhamento significativo dos fatores que, na opinião de dirigentes com responsabilidades de liderança e técnicos de compras públicas, influenciam uma maior ou menor predisposição das organizações para a adoção de critérios sustentáveis nos procedimentos de contratação pública.

Esse alinhamento é mais considerável nas entidades com melhores práticas de implementação de compras sustentáveis, onde é elencado um número mais significativo de fatores, circunstância que aponta para a importância do envolvimento da gestão de topo na política de compras da organização, que é mais sensível à pressão dos stakeholders e da opinião pública, permitindo um maior alinhamento entre os objetivos de curto prazo e de longo prazo (Giunipero et al., 2012).

Por outro lado, nas entidades com práticas menos relevantes de contratação sustentável verifica-se um menor alinhamento, relacionado com assimetrias de informação que levam a que um mesmo fator seja, simultaneamente, identificado como positivo e como negativo por dirigentes com responsabilidades de gestão provenientes destas organizações, por exemplo. Ainda assim, é muito relevante o número de fatores comuns assinalados por dirigentes e técnicos, sobretudo no que se refere a iniciativas que favorecem a implementação de compras sustentáveis.

Assim, concluímos que os determinantes da contratação sustentável no setor público não podem ser identificados apenas pela aplicação da teoria da agência proposta nesta investigação, ou seja, através da análise das respostas de dirigentes com responsabilidade de gestão e profissionais de compras públicas.

As entrevistas levadas a cabo apontam para a existência de um número mais alargado de intervenientes nas entidades públicas que também se envolvem nos procedimentos de compras, desde os responsáveis pela manifestação de interesse num determinado bem ou serviço aos elementos afetos aos gabinetes jurídicos e financeiros, com conhecimentos técnicos distintos e interesses conflituantes no seio da organização. Assim, para um melhor entendimento das compras públicas devemos reconhecer que existem vários circuitos de informação e várias cadeias de interações nas entidades públicas que têm impacto na opção pela inclusão de critérios sustentáveis e no seu sucesso (Gelderman et al., 2015; McCue & Prier, 2008).

Apesar disso, a investigação aponta para vários pontos de confluência no que diz respeito à temática da contratação pública sustentável. Não obstante o facto de os entrevistados terem experiências muito distintas no que diz respeito a esta realidade, todos apontam para a importância de assumir uma atividade cada vez maior e cada vez mais transversal às questões relacionadas com a sustentabilidade, algo que aponta para preocupações de reputação no que a esta matéria diz respeito.

No entanto, o aumento de despesa associado à implementação das políticas de sustentabilidade e as preocupações relacionadas com eventuais restrições à concorrência assumem um forte caráter inibidor de iniciativas mais arrojadas neste âmbito (Walker & Brammer, 2009).

As entrevistas também confirmaram a sugestão da literatura de que a implementação da contratação pública sustentável não é transversal à dimensão ambiental, económica e social (Brammer & Walker, 2011; Prier et al., 2016).

A dimensão ambiental está claramente mais desenvolvida, sendo que há um conjunto significativo de entrevistados que refere que a experiência de contratação sustentável na sua organização está limitada a esta vertente. Esta circunstância é explicada pela criação de um conjunto de instrumentos, a nível estatal, que apenas tiveram em consideração a agenda verde.

Com efeito, os entrevistados mostraram-se familiarizados com a existência de uma Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, considerando que os manuais com critérios de contratação pública ecológica publicados nesse âmbito foram importantes para a sua implementação na organização a que pertenciam, colmatando falhas de formação e diminuindo a insegurança jurídica associada a este tipo de procedimentos.

Foi ainda abordada a dimensão da relação com os fornecedores das entidades públicas, nomeadamente na fase da execução dos contratos, onde a legislação não é tão exaustiva. Foi referida a dificuldade de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade e de medição do impacto dos mesmos. Os entrevistados consideraram que a criação da figura do gestor de contrato, prevista no CCP, pode contribuir para diminuir assimetrias de informação e dificuldades de controlo no fornecimento dos bens ou na prestação dos serviços adjudicados. No entanto, trata-se de uma figura recente, cujo potencial ainda não foi completamente alcançado.

Esta investigação limitou-se à identificação de fatores que contribuem para a adoção de compras sustentáveis e de fatores que se assumem como um obstáculo à sua concretização. Posteriormente, estes fatores foram agrupados em categorias relacionadas com a sua proveniência: interna ou externa às organizações.

No futuro seria interessante perceber qual é o peso relativo de cada um destes fatores no processo de tomada de decisão, bem como a realização de entrevistas a outros intervenientes nos procedimentos de adjudicação, como elementos de departamentos que espoletam os processos de aquisição dentro de uma determinada organização através da elaboração de uma manifestação de necessidade, colaboradores que já tenham sido chamados a desempenhar a função de gestor de contrato ou até mesmo representantes de fornecedores do setor público a quem tenha sido adjudicado um determinado procedimento com a inclusão de critérios sustentáveis.

6. O Impacto da Certificação Ambiental nas Compras Públicas Ecológicas

6.1 Introdução

Em setembro de 2015, aquando das comemorações do septuagésimo aniversário da ONU, os chefes de Estado e de Governo e altos representantes de 193 países, aprovaram o documento "Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", comprometendo-se com um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas associadas aos mesmos (United Nations, 2015). Para a concretização destes objetivos, os países têm ao seu dispor um conjunto significativo de instrumentos de modo a concretizar as metas com que se comprometeram, sendo que a contratação pública assume particular relevância na materialização de metas políticas, alinhadas com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (OECD, 2019). Essa mesma relevância é reconhecida no Objetivo 12 que passa por garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis, sendo que uma das metas associadas ao mesmo passa por promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais (United Nations, 2015).

Em Portugal, a sustentabilidade assume-se como um dos princípios a observar na formação e execução dos contratos públicos. De acordo com o CCP, com as alterações produzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que transpôs para a ordem jurídica portuguesa as diretivas europeias de 2014, 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.

No entanto, pouco se sabe sobre as práticas de contratação pública sustentável e sobre o seu impacto na escolha de fornecedores (Oruezabala & Rico, 2012; Walker et al., 2008). Em Portugal, o Tribunal de Contas procedeu a uma auditoria sobre a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 e concluiu que não existem critérios nem informação para a avaliação dos impactos da Estratégia (Tribunal de Contas, 2020).

Na medida em que a vertente ambiental se encontra mais desenvolvida no contexto português, seja do ponto de vista da inclusão de critérios ambientais no CCP, seja do ponto de vista do conjunto de iniciativas levadas a cabo pelas empresas, importa compreender o impacto da certificação através da ISO 14001 - Sistema de Gestão Ambiental na escolha dos fornecedores por parte das entidades da Administração Pública.

Com efeito, a questão formulada é: qual é a relação entre a certificação de fornecedores na vertente ambiental e a adjudicação de procedimentos de contratação pública que incluem critérios ambientais?

Os resultados são obtidos através de uma abordagem inovadora, na medida em é que utilizada uma metodologia distinta em comparação com investigações anteriores sobre o mesmo tema. Enquanto outros estudos utilizaram principalmente inquéritos e entrevistas para recolher dados e analisar os fatores que influenciam a adoção de práticas de contratação pública ecológica e a certificação ambiental nas empresas (Ma et al., 2021; Salam, 2008; Testa et al., 2012), na presente investigação são analisadas três bases de dados distintas que cobrem os contratos públicos celebrados, as empresas em atividade e os certificados ambientais através da Norma ISO 14001 atribuídos em Portugal durante o ano de 2022. Esta metodologia permite uma análise mais abrangente e detalhada da relação entre a certificação ambiental dos fornecedores e a adjudicação de procedimentos de contratação pública que incluem critérios ambientais, oferecendo uma perspetiva mais robusta e baseada em dados reais sobre as práticas de compras públicas ecológicas em Portugal.

A análise começa por uma breve revisão de literatura acerca da implementação da contratação pública sustentável, da contratação pública ecológica e da relevância da Norma ISO 14001 na secção 2. Os dados, a caracterização da amostra e a metodologia de investigação são apresentados na secção 3. Posteriormente, na secção 4 são apresentados os resultados e a interpretação dos principais impactos da certificação ambiental no âmbito dos processos de compras públicas ecológicas. Por último, a secção 5 é dedicada às conclusões da investigação.

6.2 Revisão de Literatura

6.2.1 A Implementação de Compras Públicas Sustentáveis

Existem investigações sobre a contratação pública sustentável que sugerem que a produção de regulamentação a esse nível tem um impacto nas interações comerciais e que a criação de novas regras com vista à incorporação de critérios de sustentabilidade interfere nos procedimentos de aquisição e levanta outras questões sobre os contratos que se estabelecem entre compradores públicos e fornecedores privados (Giunipero et al., 2012; Walker et al., 2008; Zhu et al., 2013).

Tendo em conta que o setor público recorre com bastante frequência ao setor privado para satisfazer necessidades de aquisição de bens, serviços e empreitadas, a definição dos critérios de adjudicação para a escolha do fornecedor tem uma grande influência no comportamento das empresas e nas práticas que as mesmas levam a cabo (Keulemans & Van de Walle, 2017).

Globalmente, os governos e as organizações públicas desenvolveram políticas de compras públicas sustentáveis para obrigar os fornecedores a contribuir para a concretização de objetivos relacionados com o desenvolvimento sustentável (Grandia & Voncken, 2019). No entanto, a nível operacional, a identificação dos agentes com as práticas sustentáveis não é fácil, na medida em que é necessário alcançar um duplo propósito de garantir os procedimentos legais e a eficiência económica, de acordo com princípios de neutralidade, objetividade e total independência (Oruezabala & Rico, 2012).

Nas entrevistas semiestruturadas, levadas a cabo no capítulo 5 sobre os determinantes da adoção da contratação pública sustentável, há um entendimento generalizado de que há um conjunto de omissões na legislação, que fazem com que os agentes e as entidades públicas hesitem quando começam a densificar muito o critério de adjudicação, sobretudo com receio de possíveis interpretações negativas por parte do Tribunal de Contas, órgão de soberania que exerce o controlo externo supremo da atividade financeira do Estado.

Em Portugal, essa realidade é bastante influenciada pelo quadro comunitário. No âmbito da UE, a Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, indica que as entidades públicas devem adjudicar um contrato ao fornecedor que apresente a "proposta economicamente mais vantajosa". A Diretiva 2014/24/UE estabelece, expressamente, que a proposta economicamente mais vantajosa deverá ser identificada com base no preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida, e pode incluir a melhor relação qualidade/preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público em causa (União Europeia, 2014).

A legislação sobre contratos públicos não se preocupa tanto com o que é comprado, mas com a forma como é comprado. Assim, desde que algumas disposições sejam respeitadas e que as especificações técnicas não sejam discriminatórias, as entidades públicas são livres de escolher o que comprar. A forma mais simples de introduzir critérios ambientais ou sociais num procedimento de contratação pública é, portanto, logo no início, quando o objeto da compra é definido. Por exemplo, uma entidade adjudicante pode declarar no anúncio de contrato que pretende comprar material de escritório feito de madeira colhida de forma sustentável (Day, 2005).

O próximo passo é definir as especificações técnicas, que descrevem em detalhe o que é exigido do bem, serviço ou obra. Ao fazê-lo, as autoridades contratantes podem incluir padrões de sustentabilidade. Por exemplo, podem solicitar que a eletricidade a ser fornecida provenha, parcial ou totalmente, de fontes

de energia renováveis ou que os alimentos fornecidos ao abrigo de um contrato de restauração sejam cultivados organicamente (Day, 2005).

Com efeito, a incorporação de especificidades sociais, ambientais e económicas, ou seja, a inclusão de critérios de sustentabilidade, no processo de contratação pública pode ter efeitos indiretos no desenvolvimento de produtos por partes dos fornecedores e na procura dos consumidores por bens e serviços mais sustentáveis, o que deverá resultar em melhorias no impactos que os bens e serviços prestados pelos fornecedores têm na sociedade (Parikka-Alhola, 2008; Preuss, 2009; Witjes & Lozano, 2016). Isto porque os Estados se assumem como um dos grandes consumidores das economias nacionais. De acordo com o relatório Government at a Glance 2023, as despesas com contratos públicos em percentagem do PIB aumentaram ao longo da última década, de 11,8% do PIB em 2007 para 12,9% do PIB em 2021, nos 34 Estados-Membros da OCDE. Em Portugal, a contratação pública representava 10,3% do PIB e um valor na ordem dos 21,6% da despesa pública em 2021 (OECD, 2023). Estes dados e a literatura sugerem, assim, que a procura de bens, serviços e empreitadas sustentáveis por parte das entidades públicas pode definir uma tendência para outras organizações e ampliar o mercado de produtos sustentáveis (Parikka-Alhola, 2008; Uyarra et al., 2014; Walker & Brammer, 2012; Witjes & Lozano, 2016).

Essa circunstância levou a que várias empresas assumissem práticas de sustentabilidade corporativa, um conceito que pode ser definido como atender às necessidades das partes interessadas, diretas e indiretas, de uma empresa, como acionistas, trabalhadores, clientes, grupos de pressão, comunidades, entre outras, sem comprometer a sua capacidade de atender às necessidades de partes interessadas futuras (Dyllick & Hockerts, 2002). Pode-se então argumentar que, ao assumir práticas de sustentabilidade corporativa, as empresas procuram ajustar e melhorar os seus modelos de negócio ao mesmo tempo que envolvem e capacitam as partes interessadas (Witjes & Lozano, 2016).

Nesse sentido, a contratação pública sustentável requer uma estratégia colaborativa de envolvimento com os fornecedores, sendo que essa colaboração afeta diretamente os elementos e atividades do modelo de negócios das empresas, incluindo ajustamentos ao longo das cadeias de valor, onde produtores, consumidores, investidores, distribuidores e recicladores estão mais interligados para garantir uma distribuição justa de custos e benefícios (Meehan & Bryde, 2011; Uyarra et al., 2014; Witjes & Lozano, 2016). Dessa forma, importa perceber de que forma é que a incorporação de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública altera a relação que se estabelece entre as

entidades públicas e as empresas privadas, bem como os impactos que se verificam na escolha de fornecedores para a adjudicação de bens, serviços ou empreitadas.

6.2.2 A Implementação da Contratação Pública Ecológica

Como referido anteriormente, a adoção de critérios ambientais assume grande preponderância no contexto português, nomeadamente a partir do momento em que foi criada a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, de 7 de maio, para o período de 2008-2010, e que constituiu um instrumento orientador relevante, com impacto significativo no sistema nacional de compras públicas, na integração de critérios ambientais em acordos-quadro para categorias de bens e serviços transversais e, consequentemente, nos processos de contratação desencadeados pelas entidades públicas (Conselho de Ministros, 2023).

Essa preponderância é confirmada pelos resultados do inquérito levado a cabo junto de 141 entidades públicas, entre os dias 25 de março e 12 de maio de 2021, no contexto do capítulo 4 sobre a sustentabilidade do carrinho de compras do Estado, que revelou que os critérios ambientais são os mais utilizados com uma percentagem na ordem dos 54%.

As medidas de contratação pública ecológica podem passar por iniciativas tão diversas como a aquisição de papel e tinteiros reciclados, soluções tecnológicas que possibilitem a desmaterialização de processos, materiais reutilizáveis, lâmpadas de baixo consumo energético, veículos elétricos, alimentos orgânicos, produtos de limpeza amigos do ambiente, entre outros. Nas empreitadas, as entidades públicas podem também impor obrigações relativas ao consumo de energia e água, à gestão de resíduos e aos materiais e projetos de construção que potenciem a produção de eletricidade verde através de energias renováveis, a climatização dos edifícios e a iluminação natural dos espaços (Bolton, 2008; De Leonardis, 2011; Preuss, 2007).

Como tal, a contratação pública ecológica pode ser definida como um processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos (Comissão Europeia, 2008a).

Em última análise, os contratos públicos ecológicos procuram cumprir os objetivos de qualidade ambiental através de regras de contratação pública (Rosell, 2021) e a sua implementação, por parte das entidades públicas, depende de um conjunto de determinantes que foram analisados de forma mais ampla, transversal às três dimensões da sustentabilidade, anteriormente.

No entanto, as entidades públicas não consideram apenas as características dos bens e serviços que são adquiridos, mas também as práticas ecológicas dos seus fornecedores, de modo a que o seu impacto ambiental também seja considerado aquando do momento da adjudicação. Para o efeito podem ser considerados os consumos energéticos, os consumos de recursos biológicos, os níveis de poluição, a utilização de substâncias tóxicas, as implicações na qualidade do ar e da água, as práticas de reutilização e reciclagem de recursos, as práticas de mobilidade, os sistemas de gestão ambiental, entre outros (Murray, 2000; Swanson et al., 2005; Warner & Ryall, 2001).

Nessa medida, a Comissão Europeia recomenda aplicar, quando apropriado, critérios de seleção baseados na capacidade técnica ambiental ou em medidas ambientais e de gestão da cadeia de abastecimento e excluir proponentes que não cumpram a legislação ambiental aplicável. Ao avaliar a capacidade para executar um contrato, as entidades adjudicantes podem ter em conta a experiência e a competência específicas relacionadas com os aspetos ambientais que sejam relevantes para o objeto do contrato. Podem solicitar provas da capacidade dos operadores para aplicar medidas ambientais e de gestão da cadeia de abastecimento na execução do contrato (Comissão Europeia, 2016).

Com o aumento da pressão para considerar os aspetos ambientais nas políticas de compras (Ma et al., 2021), começaram também a surgir, a partir do final da última década do século XX, investigações com o objetivo de compreender a implementação de compras ecológicas por via da seleção de fornecedores (Masudin et al., 2022), sugerindo sistemas de classificação e avaliação de fornecedores verdes e que incluem, entre outros, a divulgação pública do seu desempenho ambiental, a avaliação de subfornecedores, a gestão de resíduos perigosos, a gestão da poluição por resíduos tóxicos, a existência de materiais classificados como perigosos, a certificação ambiental, a existência de programas de devolução ou logística reversa, a utilização de embalagens ambientalmente recomendáveis, a existência de substâncias que empobrecem a camada de ozono e a gestão de emissões atmosféricas perigosas, entre outros critérios (Datta et al., 2012; Handfield et al., 2022; Noci, 1997).

Os critérios identificados podem ainda ser divididos em dois grupos principais – critérios ambientais quantitativos, que incluem, por exemplo, os níveis de poluição ambiental e os custos relacionados com a gestão de resíduos e o consumo de energia, e critérios ambientais qualitativos, que estão relacionados com a imagem verde dos fornecedores e a adoção de sistemas de gestão ambiental (Humphreys et al., 2003). O Sistema de Gestão Ambiental tornou-se numa prática comum nas empresas devido à sua abrangência e à crescente preocupação com o impacto das atividades corporativas nos recursos naturais e consiste num conjunto formal de procedimentos que define, geralmente com grande detalhe, a forma

como uma empresa deve controlar esse mesmo impacto no meio ambiente (Arocena et al., 2023; Darnall, 2006; Ma et al., 2021).

6.2.3 A Norma ISO 14001 – Sistema de Gestão Ambiental

Neste âmbito, a literatura revela também uma tendência voluntária de adoção crescente da ISO 14001 – Sistema de Gestão Ambiental por parte de entidades públicas e privadas, que, por sua vez, incentivam os seus fornecedores a adotar a mesma norma, indicando-a como requisito mínimo ou critério de valorização para a sua seleção no âmbito dos processos de compras (Chen, 2005; Darnall, 2006; Ma et al., 2021; Testa et al., 2012). Esta prática é uma das recomendações apontadas pela Comissão Europeia como um dos critérios de seleção mais relevantes para a aplicação das compras públicas ecológicas (Comissão Europeia, 2016).

A ISO (International Organization for Standardization) é uma federação mundial de organismos de normalização nacionais. O trabalho de preparação de Normas Internacionais é levado a cabo por comissões técnicas da ISO, onde participam organizações internacionais, governamentais e não governamentais (International Organization for Standardization, 2015).

A ISO 14000 surgiu em 1996 e foi desenvolvida para atender às solicitações comuns da comunidade global para a criação de um sistema de qualidade, formal e certificado, destinado a criar competitividade através da redução de custos nos processos de fabrico e mobilizar as empresas para a adoção de um modelo de desenvolvimento sustentável com base no desenho de soluções verdes e processos produtivos limpos, alocando recursos para satisfazer tanto as empresas como as suas partes interessadas (Arocena et al., 2023; Chen, 2005).

A norma foi revista em 2004 (ISO 14001:2004) e novamente em 2015 (ISO 14001:2015), tendo como objetivo ajudar as empresas a comprometerem-se com a proteção do meio ambiente, respondendo às alterações climáticas em equilíbrio com as condições sociais e económicas, reforçando uma imagem institucional positiva e acompanhando a constante evolução do mercado. Especifica os requisitos que permitem a uma empresa alcançar os resultados pretendidos, mitigando impactos ambientais adversos, melhorando o seu desempenho ambiental, controlando ou influenciando o modo como os seus bens e serviços são projetados, fabricados, distribuídos, consumidos e descartados, usando uma perspetiva de ciclo de vida e obtendo benefícios financeiros e operacionais que possam resultar da implementação de alternativas ambientalmente responsáveis que fortaleçam a posição da organização no mercado (International Organization for Standardization, 2015).

De acordo com resultados empíricos de investigações anteriores, verifica-se que a pressão do mercado de compras públicas ecológicas pode estar positivamente associada à prática de certificação ambiental. Nos últimos anos, os governos de vários países têm empregado fundos públicos para adquirir bens, serviços e projetos ecológicos através de práticas de compras públicas verdes (Sönnichsen & Clement, 2020).

Assim sendo, a pressão do mercado gerada pelas compras públicas verdes poderá levar as empresas a fazer uma série de investimentos ambientais, como a certificação ambiental, para atender aos requisitos dos contratos ecológicos (Ma et al., 2021).

Por outro lado, a certificação da adoção da ISO 14001 por auditores externos evidencia um compromisso credível da entidade com a proteção ambiental, reforçando a imagem verde da organização, visto que se trata de um processo de adesão voluntária que procura dar resposta às pressões exercidas pela sociedade civil, bem como por entidades governamentais e organizações não governamentais (Arocena et al., 2023; Boiral, 2007; Ma et al., 2021).

O sucesso da difusão da ISO 14001 é atestado pela atribuição de mais de 420 000 certificados válidos em todo o mundo (Ofori et al., 2023).

6.3 Dados e Metodologia

6.3.1 Fonte dos Dados

Na medida em que existe pouco conhecimento acerca da relação entre a certificação de fornecedores na vertente ambiental e a adjudicação de procedimentos de contratação pública que incluem critérios ambientais foi adotada uma abordagem quantitativa.

Esta abordagem assentou, numa primeira fase, na recolha de informação relativa aos sistemas de gestão ambiental certificados pelas entidades acreditadas pelo Instituto Português de Acreditação, que disponibiliza, no seu site oficial, a Base de Dados de Empresas Certificadas (doravante, BDEC), bem como um resumo e detalhe estatístico dos dados em questão.

De seguida, procedeu-se à recolha de dados sobre as empresas com Sistema de Gestão Ambiental certificado pela Norma ISO 14001 a 31 de dezembro de 2022, data em que se registavam 1 355 certificados atribuídos, de acordo com a informação disponível na BDEC. Foi igualmente consultada a BDEC relativa aos anos de 2019 (1 202 certificados), 2020 (1 235 certificados) e 2021 (1 133

certificados), de modo a obter informação acerca do ano em que as empresas em causa começaram a ser certificadas pela Norma ISO 14001.

No que diz respeito às empresas, foi extraída informação de natureza económica e financeira, através da plataforma Orbis Europe (no sítio https://www.orbiseurope.bvdinfo.com), possibilitando a sua caracterização em termos de dimensão, volume de negócios e ativo. A informação global sobre as restantes empresas a operar em Portugal durante o ano de 2022 foi obtida através da consulta aos dados disponíveis no site do Instituto Nacional de Estatística (doravante, INE).

Posteriormente, procedeu-se à recolha de dados relativos aos procedimentos contratuais que constam no portal único na internet dedicado aos contratos públicos em Portugal, o portal BASE, que constitui o repositório dos contratos públicos, criado no âmbito da reforma introduzida na contratação pública em 2008, designadamente no que respeita à introdução, com carácter obrigatório, da contratação pública eletrónica (IMPIC, 2023).

Adotou-se a mesma referência temporal e, com o apoio do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., entidade responsável pela gestão do portal BASE, foi extraída uma base de dados onde constam 171 770 contratos celebrados ao longo do ano de 2022, com a seguinte informação: Tipo de Procedimento; Tipo(s) de Contrato; Classificação de acordo com Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (doravante, CPV); Entidade(s) Adjudicante(s) com Número de Identificação Fiscal (doravante, NIF); Entidade(s) Adjudicatária(s) com NIF; Entidade(s) Concorrente(s) com NIF; e Preço Contratual.

Da referida base de dados constava ainda a informação sobre se cada um dos contratos tinha incluído critérios ambientais ou não, tendo-se obtido um total de 5 965 contratos ecológicos, que representavam 3,47% da totalidade dos contratos celebrados em Portugal durante o ano de 2022.

6.3.2 Caracterização da Amostra dos Contratos

A partir destas bases de dados foi possível fazer uma caracterização da amostra global dos contratos, doravante considerada como amostra global, e uma caracterização da amostra de contratos com critérios ambientais, doravante considerada como amostra ambiental, por tipo de procedimento de contratação pública adotado, montantes contratuais e CPV.

No que diz respeito ao tipo de contrato, na amostra global, 54,01% dos contratos abrangem a aquisição de bens móveis, 39,85% dos contratos abrangem a aquisição de serviços e 5,72% dos contratos são

relativos a empreitadas de obras públicas. Comparativamente, na amostra ambiental, as empreitadas de obras públicas têm uma maior representatividade, com 9,91% dos contratos, a aquisição de serviços representa apenas 33,19% dos contratos e a aquisição de bens móveis abrange 56,13% dos contratos celebrados em 2022.

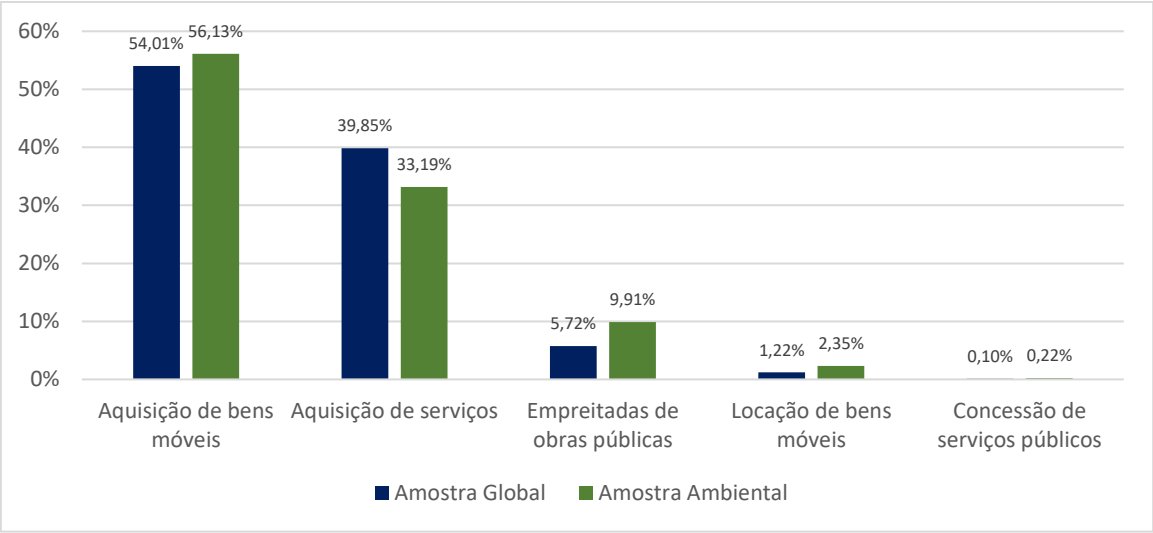


Gráfico 20: Distribuição de frequência dos tipos de contratos celebrados em 2022

Já no que toca ao que toca ao tipo de procedimento, as diferenças são mais significativas. Na amostra global, 52,16% dos contratos foram celebrados através de Ajuste Direto Regime Geral, 21,11% através de Consulta Prévia e 12,65% através de Concurso Público. No entanto, na amostra ambiental, a Consulta Prévia é o procedimento mais utilizado, com 33,29%, seguido do Ajuste Direto Regime Geral, com 27,88%, e do Concurso Público, com 17,40%. Na amostra ambiental, os contratos ao abrigo de acordo-quadro representam, no total, 20,59% dos procedimentos.

Estes dados sugerem que os critérios ambientais são mais utilizados em procedimentos de contratação pública abertos à concorrência, algo que pode revelar uma maior exigência para com as práticas ambientais das entidades adjudicatárias deste tipo de procedimentos.

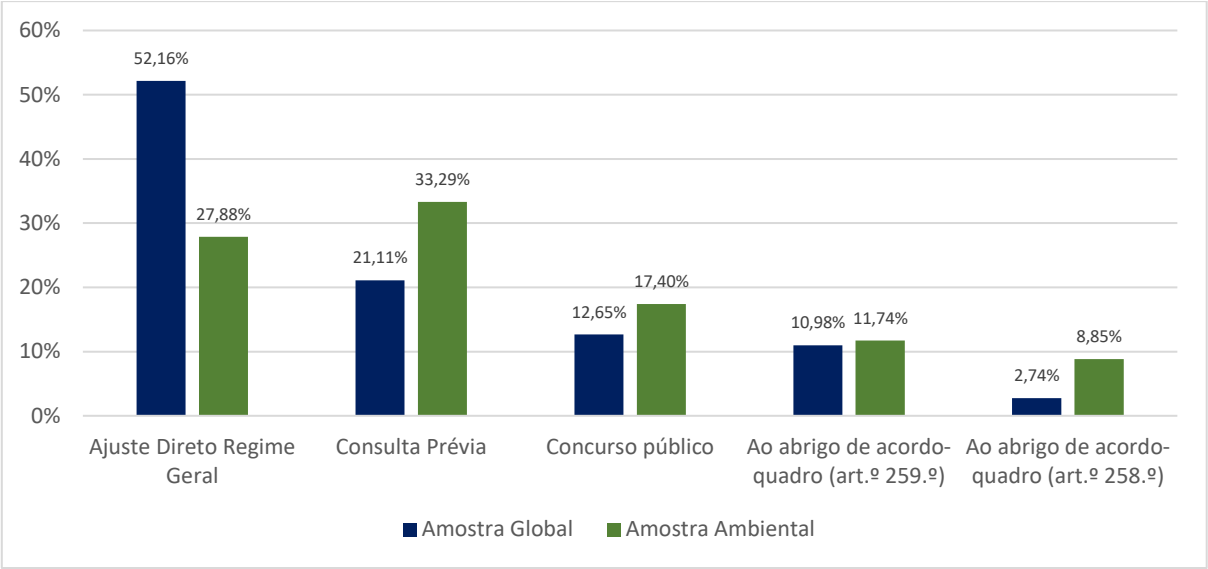


Gráfico 21: Distribuição de frequência dos tipos de procedimentos utilizados em 2022

Relativamente aos montantes contratuais, a análise foi feita tendo em conta os tipos de procedimento mais utilizados na amostra global e na amostra ambiental.

A amostra global apresenta uma predominância do Concurso Público, que corresponde a 43,63% do valor total dos contratos. O Ajuste Direto Regime Geral é o segundo mais significativo, representando 18,46% dos valores contratuais, seguido dos procedimentos ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º) com 15,59%. Outros procedimentos como o Concurso Limitado por Prévia Qualificação (10,58%) e a Consulta Prévia (8,20%) também têm alguma representatividade.

Por outro lado, na amostra ambiental, o Concurso Público é ainda mais proeminente, representando 58,33% do valor total dos contratos, confirmando a tendência de que estes assumem maior relevância em procedimentos abertos e competitivos. Os procedimentos ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º) são responsáveis por 26,02% dos montantes contratuais com critérios ambientais. O Concurso Limitado por Prévia Qualificação (5,02%), a Consulta Prévia (4,86%) e o Ajuste Direto Regime Geral (4,23%) têm um significado menor que na amostra global.

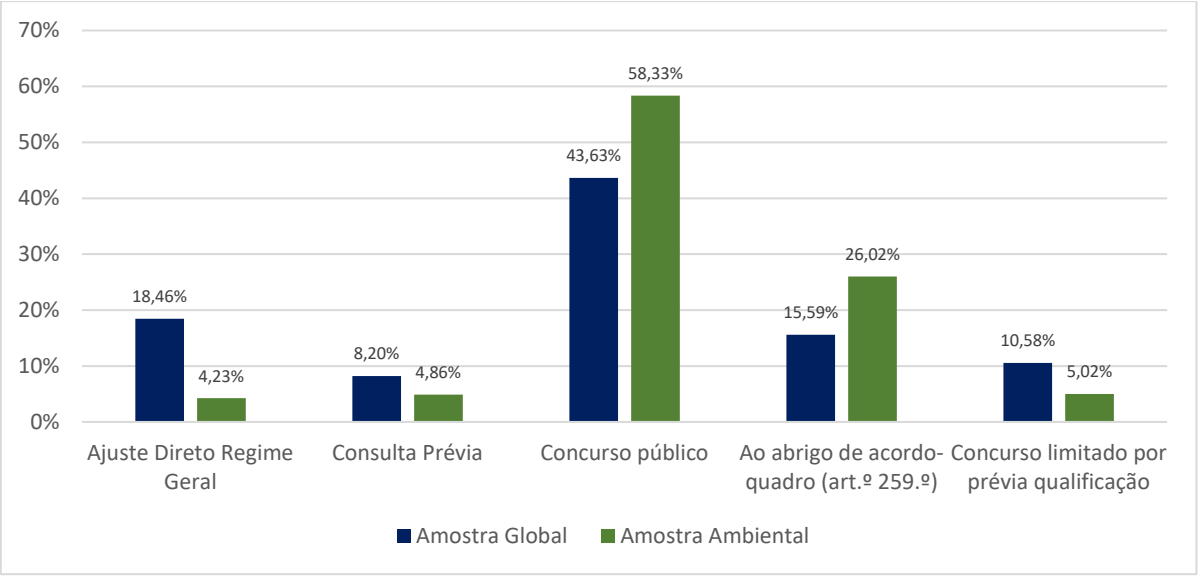


Gráfico 22: Distribuição de frequência dos montantes contratuais por tipo de procedimento em 2022

Por último, foram analisados os CPVs mais utilizados nos contratos celebrados em 2022. O CPV, adotado pelo Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, é utilizado desde 17 de setembro de 2008 e estabelece um sistema único de classificação aplicável aos contratos públicos, com o objetivo de normalizar as referências que as autoridades e entidades adjudicantes utilizam para caracterizar o objeto dos seus contratos públicos. O vocabulário principal assenta numa estrutura de códigos em árvore, até nove algarismos, aos quais corresponde uma designação que descreve os fornecimentos, as obras ou os serviços objeto do contrato (Comissão Europeia, 2008b).

O código numérico comporta 8 algarismos e subdivide-se em: divisões, identificadas pelos dois primeiros algarismos do código (XX000000-Y); grupos, identificados pelos três primeiros algarismos do código (XXX00000-Y); classes, identificadas pelos quatro primeiros algarismos do código (XXXX0000-Y); e categorias, identificadas pelos cinco primeiros algarismos do código (XXXXX000-Y).

Fazendo uma análise por divisão, os CPVs mais utilizados na amostra global foram: 33000000-0 - Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais (31,39%); 79000000-4 - Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança (6,70%); 45000000-7 - Construção (5,74%); 50000000-5 - Serviços de reparação e manutenção (5,29%); e 71000000-8 - Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção (4,28%).

Na amostra ambiental, por sua vez, os CPVs mais utilizados foram: 15000000-8 - Produtos alimentares, bebidas, tabaco e produtos afins (10,58%); 45000000-7 - Construção (9,77%); 34000000-7 - Equipamento e produtos auxiliares de transporte (7,93%); 39000000-2 - Mobiliário (incluindo mobiliário de escritório), acessórios, aparelhos domésticos (exceto iluminação) e produtos de limpeza (7,24%); e 30000000-9 - Máquinas, equipamento e material de escritório e de informática, exceto mobiliário e pacotes de programas (software) (7,18%).

Assim sendo, os produtos alimentares e a construção destacam-se nos contratos celebrados com critérios ambientais, em contraste com a amostra global, onde se verifica um grande destaque da aquisição de equipamentos médicos, circunstância que ainda deverá estar relacionada com as medidas de apoio sanitário introduzidas durante a pandemia de COVID-19.

Amostra Global		**Amostra Ambiental**	
CPV	**Percentagem**	**CVP**	**Percentagem**
33 - Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	31,39%	15 - Produtos alimentares, bebidas, tabaco e produtos afins	10,58%
79 - Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	6,70%	45 - Construção	9,77%
45 - Construção	5,74%	34 - Equipamento e produtos auxiliares de transporte	7,93%
50 - Serviços de reparação e manutenção	5,29%	39 - Mobiliário (incl. de escritório), acessórios, aparelhos domésticos (excl. iluminação) e produtos de limpeza	7,24%
71 - Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção	4,28%	30 - Máquinas, equipamento e material de escritório e de informática excepto mobiliário e pacotes de programas (software)	7,18%

Tabela 7: CPVs mais utilizados nos contratos celebrados em 2022

6.3.3 Caracterização da Amostra das Empresas

De seguida procedeu-se à caracterização das empresas no ano de 2022, tendo em conta a sua dimensão, volume de negócios e ativo, constituindo-se também uma amostra global e uma amostra de empresas com certificação ambiental, doravante considerada como amostra certificada.

De acordo com os dados disponíveis no site do INE, em 2022 existiam 1 453 728 empresas ativas em Portugal, sendo que 956 105 assumiam a forma jurídica de empresas individuais e 497 623 assumiam a forma jurídica de sociedades (Instituto Nacional de Estatística, 2024).

Tendo em conta que o objetivo desta investigação passa por analisar a relevância da certificação dos Sistemas de Gestão Ambiental no âmbito da formação e adjudicação de contratos públicos ecológicos, a amostra global será constituída, única e exclusivamente, pelas empresas que assumem a forma de sociedade, visto que são as únicas que podem ser certificadas com a Norma ISO 14001.

Já a amostra de empresas com certificação ambiental foi obtida através da BDEC disponível no site do Instituto Português de Acreditação, onde constavam 1 355 certificados atribuídos até ao dia 31 de dezembro de 2022. No entanto, importa referir que da análise à base de dados foi possível concluir que havia certificados que haviam sido atribuídos a mais do que uma empresa (grupos de empresas, por exemplo) e que também havia certificados atribuídos a empresas ou a grupos de empresas sedeados fora do território de Portugal.

Assim sendo, os dados disponíveis na BDEC foram posteriormente inseridos na plataforma Orbis Europe, tendo-se obtido uma amostra de 1 092 empresas com certificação ambiental e cujo último ano com informação disponível sobre o número de trabalhadores, o volume de negócios e o ativo remontava a 2022 ou 2023. Esta amostra de empresas certificadas representa 0,22% da amostra global.

No que diz respeito à dimensão, a análise foi feita de acordo com as definições do INE quanto ao tipo de empresas. Assim, considera-se microempresa a que emprega menos de 10 pessoas e cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não excede 2 milhões de euros; pequena empresa a que emprega menos de 50 pessoas e cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não excede 10 milhões de euros, e que não está classificada como microempresa; média empresa a que emprega menos de 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não excede 50 milhões de euros ou balanço total anual não excede 43 milhões de euros, e que não está classificada como pequena empresa e/ou microempresa; e grande empresa a que emprega 250 ou mais pessoas, ou cujo volume de negócios é superior a 50 milhões de euros e o ativo líquido superior a 43 milhões de euros (Instituto Nacional de Estatística, 2024).

A amostra global é dominada por microempresas que representam 88,46% do total das sociedades. As pequenas empresas constituem 9,60% da amostra, sendo que as médias e as grandes empresas são ainda menos representadas, constituindo 1,64% e 0,30% do total, respetivamente. A amostra certificada apresenta um panorama distinto em comparação à amostra global, com uma predominância de médias e grandes empresas entre as entidades certificadas. As médias empresas são o grupo mais representado com 43,77%, seguido das grandes empresas com 29,12% e das pequenas empresas com 22,53%. Nesta amostra, as microempresas são as menos representadas, com apenas 4,58%.

Estes dados sugerem que o crescimento das empresas favorece as práticas de certificação ambiental, dotando-as de uma maior capacidade de cumprir com os rigorosos critérios de certificação devido à sua estrutura organizacional e recursos disponíveis.

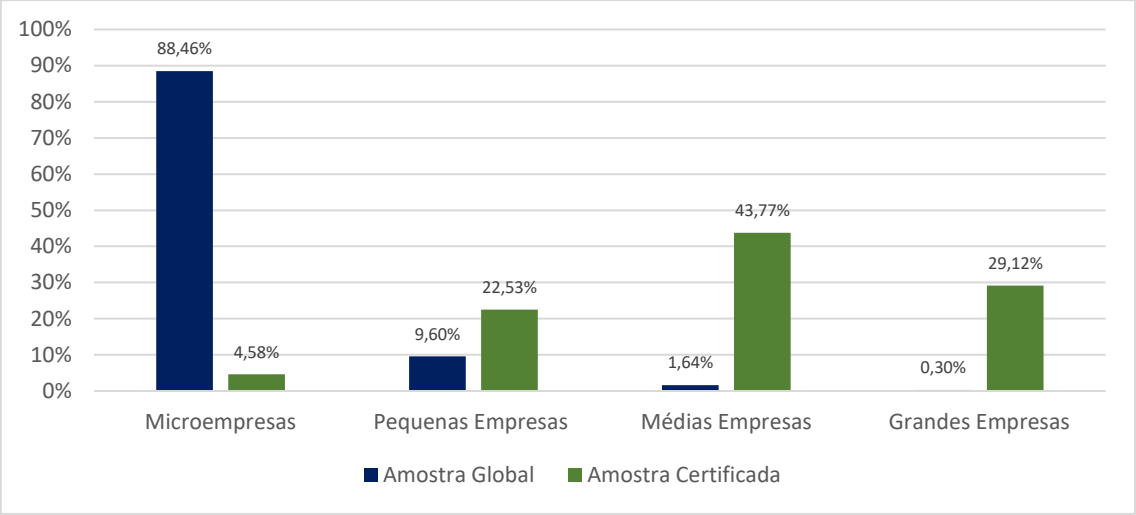


Gráfico 23: Distribuição do tipo de empresas por dimensão em 2022

No que toca ao volume de negócios e ao ativo, foram retiradas da amostra global as empresas que pertencem à Secção K – Atividades Financeiras e de Seguros dos setores de atividade económica do INE. Foram também retiradas da amostra certificada aquelas cuja Classificação de Atividade Económica (doravante, CAE) corresponde às divisões que estão integradas na Secção K, ou seja, as Atividades de serviços financeiros, exceto seguros e fundos de pensões (divisão 64); Seguros, resseguros e fundos de pensões, exceto segurança social obrigatória (divisão 65); e Atividades auxiliares de serviços financeiros e dos seguros (divisão 66), de acordo com a informação do INE (Instituto Nacional de Estatística, 2007).

Na amostra global, o volume de negócios total é de 515 810 600 000 €, enquanto que na amostra certificada é de 76 771 813 666 €, ou seja, estas representam 14,88% do volume de negócios nacional.

Na amostra que engloba todas as sociedades, as grandes empresas dominam o cenário com um volume de negócios que representa 44,32% do total. Seguem-se as médias empresas com 21,38%, as pequenas empresas com 19,45% e as microempresas com 14,85%. Na amostra certificada, a relevância das grandes empresas é ainda maior com 87,94%. As médias empresas (10,77%) têm um significado inferior ao da amostra global, enquanto que o volume de negócios das pequenas empresas (1,24%) e das microempresas (0,05%) é praticamente irrelevante.

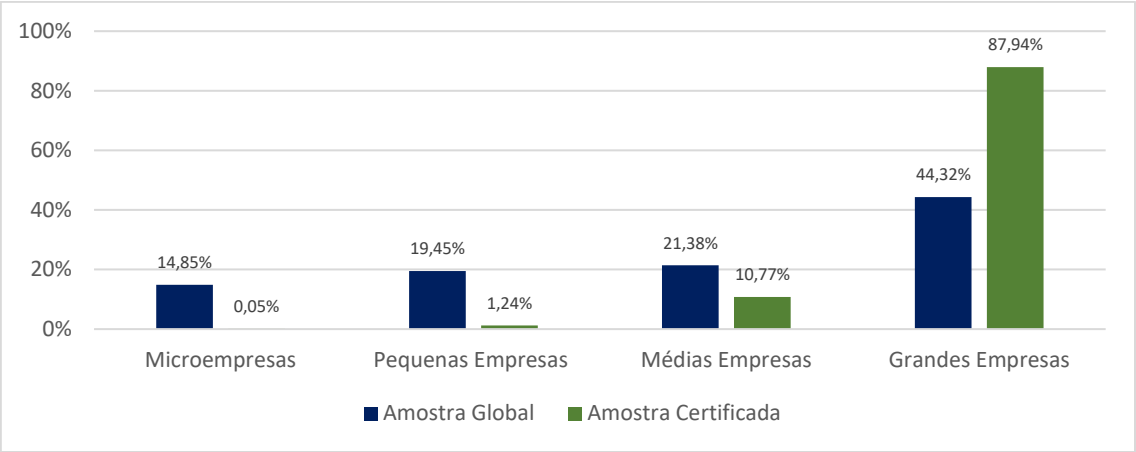


Gráfico 24: Distribuição do volume de negócios por tipo de empresa em 2022

Analisando o ativo, verifica-se que o valor global registado em 2022 pelas sociedades portuguesas foi de 795 606 532 000 €. As empresas com Sistema de Gestão Ambiental que constam da BDEC representavam 85 175 764 563 €, ou seja, 10,71% do valor global.

Na amostra global não existem grandes disparidades. As microempresas e as grandes empresas apresentam-se com valores semelhantes (31,61% e 30,31%, respetivamente), seguidas das médias empresas com 20,58% e das pequenas empresas com 17,50%. Em contraste, na amostra certificada, as grandes empresas dominam com 85,09%. A médias empresas representam 12,93% do ativo global, enquanto que as pequenas empresas e as microempresas voltam a apresentar valores residuais (1,87% e 0,11%, respetivamente).

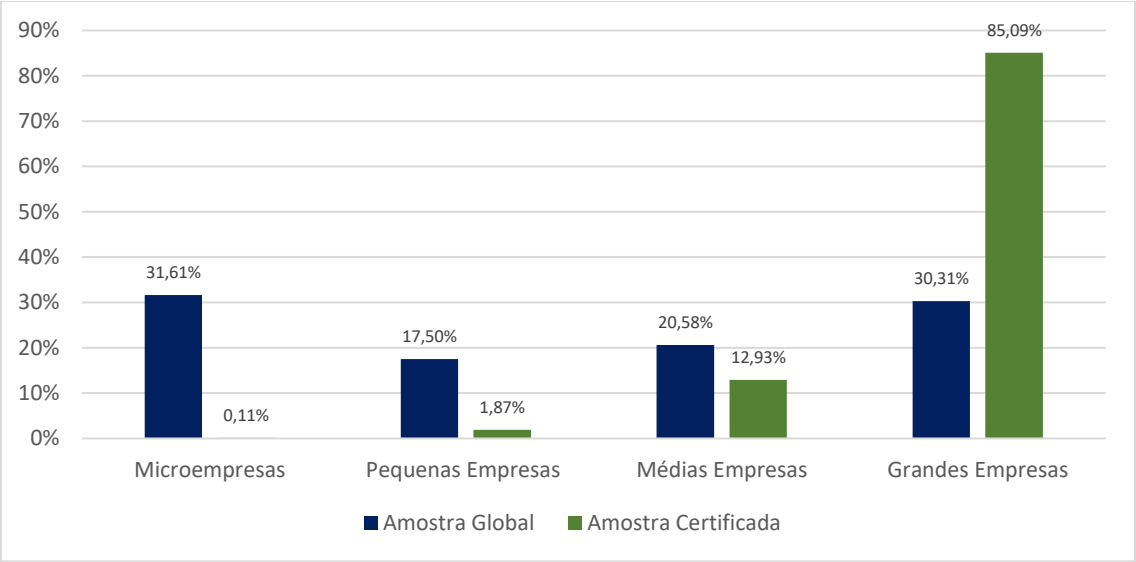


Gráfico 25: Distribuição do ativo por tipo de empresa em 2022

Desta análise importa reter a importância que as grandes empresas têm na amostra certificada. Importa também ter em conta que as empresas certificadas com a Norma ISSO 14001 – Sistema de Gestão Ambiental, que representam apenas 0,22% do total de empresas portuguesas, têm um impacto desproporcionalmente grande, tanto no volume de negócios, quanto no ativo global. As empresas que constam desta base de dados são responsáveis por 14,88% do volume de negócios total. Além disso, também representam 10,71% do ativo global das sociedades portuguesas, sugerindo que as práticas ambientais certificadas estão mais concentradas em empresas com maiores ativos e, possivelmente, com maior infraestrutura e recursos humanos e financeiros.

6.3.4 Modelo de Análise

Para analisar a relação entre a certificação ambiental dos fornecedores através da Norma ISO 14001 e a adjudicação de contratos públicos com critérios ambientais, foi utilizado o Modelo de Probabilidade Linear (LPM – Linear Probability Model), estimado por mínimos quadrados ordinários (OLS - Ordinary Least Squares).

O LPM é um modelo econométrico em que a variável dependente é binária, ou seja, assume valores de 0 ou 1 (Lopes, 2021). Nesta investigação, a variável dependente é a indicação de um fornecedor como vencedor (valor 1) ou não (valor 0) de um procedimento de contratação pública ecológica. Este modelo foi escolhido pela sua utilidade em oferecer interpretações claras e compreensíveis dos efeitos das variáveis independentes sobre uma variável dependente binária.

Com efeito, foram geradas 14 885 observações que correspondem à totalidade de concorrentes que existiram em procedimentos de contratação pública com critérios ambientais. Ou seja, caso o procedimento tivesse apenas um concorrente, que seria o adjudicatário, apenas seria gerada uma observação, correspondente ao vencedor (valor 1). No caso de um procedimento ter dois ou mais concorrentes seriam geradas as observações coincidentes com o número de concorrentes, sendo que um seria o adjudicatário e seria assinalado como vencedor (valor 1) e as restantes observações corresponderiam a concorrentes que não venceram o procedimento (valor 0).

Importa ter em conta que, como referido anteriormente, foram eliminadas da análise as empresas que não são sociedades, o que significa que pode haver procedimentos com um ou mais concorrentes em que nenhum é o vencedor, visto que as empresas individuais também podem ser entidades adjudicatárias de procedimentos de compras públicas com critérios ambientais, apesar de não poderem ter um Sistema de Gestão Ambiental certificado pela Norma ISO 14001.

No total da amostra, 37% dos concorrentes correspondiam a vencedores, registando-se um total de 63% de concorrentes que foram preteridos em procedimentos de compras públicas ecológicas.

Posteriormente, foram selecionadas algumas variáveis independentes utilizadas nas regressões que podem ser divididas em duas categorias: variáveis relacionadas com as características dos fornecedores e variáveis relacionadas com as características dos procedimentos de contratação.

Entre as variáveis relacionadas com as características dos fornecedores, encontra-se, em primeiro lugar, a certificação ambiental. Esta variável indica se o fornecedor em causa em cada observação possui ou não a certificação ambiental através da Norma ISO 14001. As categorias são: Sim (fornecedor certificado), que representa 14,3% das observações, e Não (fornecedor não certificado), que representa 85,7% das observações que constituem a amostra.

Foram também incluídas variáveis relacionadas com o valor total do ativo dos fornecedores e com o número de trabalhadores, embora esta informação apenas esteja disponível em 13 922 observações no caso do ativo e em 13 728 no caso do número de trabalhadores.

Já no que toca às variáveis relacionadas com as características dos procedimentos de contratação, foi considerado, em primeiro lugar, o número de concorrentes. Assim sendo, 21,1% das observações correspondem a procedimentos com um único concorrente, 27,5% das observações correspondem a procedimentos com dois a quatro concorrentes e 51,3% das observações correspondem a procedimentos que tiveram cinco ou mais concorrentes.

Foi também considerado o tipo de procedimento utilizado. Nesse âmbito, 10,3% das observações correspondem a contratos adjudicados por Ajuste Direto, 27,3% das observações correspondem a procedimentos de Consulta Prévia, 22,1% das observações correspondem a procedimentos ao abrigo de Acordo-Quadro e 39,6% das observações correspondem a procedimentos adjudicados por Concurso Público, registando-se ainda um número residual de observações em que foram utilizados outros tipos de procedimento de contratação (0,7%). Por último, foi também considerado o preço contratual que se refere ao valor monetário de cada contrato adjudicado. A equação estimada do Modelo de Probabilidade Linear pode ser expressa da seguinte forma, em que os subscritos i e j representam a empresa e o procedimento, respetivamente:

$$Vencedor_{ij} = \alpha + \beta Certificação\ ambiental_i + \boldsymbol{\gamma}_k Número\ de\ concorrentes_j + \boldsymbol{\delta}_l Tipo\ de\ procedimento_j + \theta \log(Preço\ contratual)_j + \vartheta \log(Ativo)_i + \sigma \log(Emprego)_i + \boldsymbol{\varphi} CPV_j + \varepsilon_{ij}$$

Onde:

- $Vencedor_{ij}$ assume valor 1 se a empresa i venceu o procedimento j, e 0 caso contrário.
- α é o intercepto.
- β é o coeficiente associado à variável binária $Certificação\ ambiental_i$ (1 se o fornecedor é certificado, 0 caso contrário).
- $\boldsymbol{\gamma}$ é um vetor de coeficientes para a variável categórica $Número\ de\ concorrentes_j$, definida em três categorias: 1 concorrente (categoria base), 2 a 4 concorrentes, 5 ou mais concorrentes.
- $\boldsymbol{\delta}$ é um vetor de coeficientes para a variável categórica $Tipo\ de\ procedimento_j$ que pode incluir categorias como Ajuste Direto (categoria base), Consulta Prévia, Acordo-quadro, Concurso Público e Outros.
- θ é o coeficiente para a transformação logarítmica da variável $Preço\ contratual_j$ em euros, permitindo fazer uma interpretação sob a forma de semi-elasticidade da probabilidade da empresa i vencer o procedimento j relativamente ao valor do contrato.
- ϑ é o coeficiente para a transformação logarítmica da variável $Ativo_i$, em euros, permitindo fazer uma interpretação sob a forma de semi-elasticidade da probabilidade da empresa i vencer o procedimento j relativamente ao valor do ativo.
- σ é o coeficiente para a transformação logarítmica da variável $Emprego_i$, permitindo fazer uma interpretação sob a forma de semi-elasticidade da probabilidade da empresa i vencer o procedimento j relativamente ao seu volume de emprego.

- $\boldsymbol{\varphi}$ é um vetor de coeficientes associados ás categorias da CPV_j (Common Procurement Vocabulary) definido a dois dígitos (divisão).
- ε_{ij} é o termo de erro, para o qual se assume que é aleatório e segue uma distribuição normal.

	Mínimo	**Média**	**Máximo**	**N**
N = Número de Observações				**14 885**
Vencedor				**14 885**
Não				(63.0%)
Sim				(37.0%)
Certificação Ambiental				
Não				(85.7%)
Sim				(14.3%)
Número de concorrentes				**14 885**
1 concorrente				(21.1%)
2 a 4 concorrentes				(27.5%)
5 ou mais concorrentes				(51.3%)
Tipo de procedimento				**14 885**
Ajuste Direto				(10.3%)
Consulta Prévia				(27.3%)
Acordo-quadro				(22.1%)
Concurso público				(39.6%)
Outros				(0.7%)
Preço Contratual (€)	0	539 793	93 507 531	14 885
Ativo (€)		83 580	102 503 009	13 922
Número de Trabalhadores	1	334	15 743	13 728

Tabela 8: Estatísticas descritivas da amostra utilizada nas regressões

6.4 Resultados

6.4.1 Resultados por Tipo de Procedimento

	Total	**Ajuste Direto**	**Consulta Prévia**	**Acordo Quadro**	**Concurso Público**
Certificação Ambiental	**0.008**	**-0.014**	**0.014**	**0.009**	**0.002**
	(0.010)	**(0.008)**	**(0.029)**	**(0.021)**	**(0.014)**
N.º de concorrentes (1 concorrente – categoria base)					
2 a 4 concorrentes	-0.609**	-0.559**	-0.576**	-0.687**	-0.658**
	(0.011)	(0.015)	(0.017)	(0.030)	(0.034)
5 ou mais concorrentes	-0.828**		-0.802**	-0.860**	-0.860**
	(0.012)		(0.023)	(0.029)	(0.034)
Log(Preço)	-0.002	-0.002	0.002	-0.000	-0.002
	(0.002)	(0.002)	(0.007)	(0.004)	(0.003)
Tipo procedimento					
Ajuste direto – categoria base					
Consulta Prévia	-0.001				
	(0.014)				
Acordo-Quadro	-0.023				
	(0.016)				
Concurso Público	-0.064**				
	(0.016)				
Outros	-0.032				
	(0.038)				
Log(Ativo)	0.011**	-0.003	0.015*	0.046**	0.007
	(0.003)	(0.002)	(0.007)	(0.008)	(0.004)
Log(Emprego)	-0.016**	0.005	-0.022*	-0.025**	-0.016**
	(0.003)	(0.002)	(0.009)	(0.008)	(0.005)

Dummies CPV a 2 dígitos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	0.983**	1.022**	0.934**	0.534**	0.980**
	(0.035)	(0.033)	(0.089)	(0.091)	(0.057)
N.º de observações	13544	1319	3835	2988	5300
Estatística F	242.06**	35.04**	39.40**	112.06**	25.54**
R-quadrado	0.49	0.57	0.33	0.52	0.17
** p<.01, * p<.05					

Tabela 9: Resultados por tipo de procedimento

Começando a análise pelos resultados por tipo de procedimento, verifica-se que as regressões por número de concorrentes indicam que, em termos gerais, se considerarmos a totalidade dos contratos públicos com critérios ambientais, a certificação ambiental não é um fator significativo (coeficiente de 0.008, p>0.05).

Por outro lado, se analisados individualmente, os procedimentos de Ajuste Direto (coeficiente de -0.014, p>0.05), os procedimentos de Consulta Prévia (coeficiente de 0.014, p>0.05), os procedimentos ao abrigo de acordos-quadro (coeficiente de 0.009, p>0.05) e os procedimentos de Concurso Público (coeficiente de 0.002, p>0.05) acabam por também não mostrar significância estatística.

No entanto, se analisarmos o número de concorrentes, o impacto é consistente e significativo em todas as regressões. Para dois a quatro concorrentes, o efeito é fortemente negativo (coeficiente de -0.609, p<0.01 em todos contratos; coeficiente de -0.559, p<0.01 em Ajuste Direto; coeficiente de -0.576, p<0.01 em Consulta Prévia; coeficiente de -0.687, p<0.01 em Acordo-Quadro; e coeficiente de -0.658, p<0.01 em Concurso Público). Para cinco ou mais concorrentes, o efeito é ainda mais negativo (coeficiente de -0.828, p<0.01 em todos contratos; coeficiente de -0.802, p<0.01 em Consulta Prévia; coeficiente de -0.860, p<0.01 em Acordo-Quadro; e coeficiente de -0.860, p<0.01 em Concurso Público). Ou seja, como é natural, à medida que aumenta o número de concorrentes, a probabilidade de um fornecedor específico vencer o contrato diminui significativamente.

O logaritmo do preço contratual não é um fator significativo em nenhum dos procedimentos analisados (coeficientes próximos de zero e p>0.05).

No que toca ao tipo de procedimento escolhido pelas entidades públicas, o ajuste direto foi considerado a categoria base nas análises de regressão, permitindo que os coeficientes das outras categorias sejam interpretados em relação ao mesmo, algo que facilita a comparação e a interpretação dos resultados, mostrando como os outros tipos de procedimento diferem do ajuste direto.

Assim sendo, neste âmbito, a Consulta Prévia e o Acordo-Quadro não são significativamente diferentes do Ajuste Direto, mas o Concurso Público tem um efeito negativo significativo (coeficiente de -0.064, $p<0.01$). Outros procedimentos também não são significativos (coeficiente de -0.032, $p>0.05$).

O logaritmo do Ativo é positivo e significativo em termos gerais (coeficiente de 0.011, $p<0.01$), indicando que as empresas com maiores ativos têm uma probabilidade maior de vencer contratos com critérios ambientais. No entanto, no procedimento de Ajuste Direto, o logaritmo do ativo não é significativo (coeficiente de -0.003, $p>0.05$). É significativo em procedimentos de Consulta Prévia (coeficiente de 0.015, $p<0.05$) e altamente significativo em procedimentos ao abrigo de acordos-quadro (coeficiente de 0.046, $p<0.01$), enquanto que não é significativo em Concurso Público (coeficiente de 0.007, $p>0.05$).

O logaritmo do Emprego mostra um efeito negativo significativo em termos gerais (coeficiente de -0.016, $p<0.01$) e em procedimentos de Consulta Prévia (coeficiente de -0.022, $p<0.05$), procedimentos ao abrigo de acordos-quadro (coeficiente de -0.025, $p<0.01$) e procedimentos de Concurso Público (coeficiente de -0.016, $p<0.01$). No Ajuste Direto, o logaritmo do Emprego não é significativo (coeficiente de 0.005, $p>0.05$).

As dummies CPV a 2 dígitos foram incluídas em todas as regressões para controlar diferenças nos tipos de produtos e serviços contratados.

A constante é significativa em todos os cenários, refletindo a probabilidade básica de um fornecedor ser escolhido independentemente das outras variáveis.

6.4.2 Resultados por Número de Concorrentes

	1 concorrente	**2 a 4 concorrentes**	**5 concorrentes ou mais**
Certificação Ambiental	**-0.001**	**-0.028**	**0.024***
	(0.006)	**(0.027)**	**(0.012)**
Log(Preço)	0.001	0.000	-0.001
	(0.001)	(0.006)	(0.002)

Tipo de procedimento			
Ajuste Direto – categoria base			
Consulta Prévia	-0.021**	-0.022	
	(0.004)	(0.092)	
Acordo-Quadro	-0.005	-0.039	-0.062*
	(0.006)	(0.095)	(0.026)
Concurso Público	-0.015	-0.102	-0.060**
	(0.009)	(0.092)	(0.015)
Outros	-0.005	-0.018	-0.055
	(0.027)	(0.126)	(0.046)
Log(Ativo)	0.005**	0.008	0.015**
	(0.002)	(0.008)	(0.004)
Log(Emprego)	-0.004*	-0.021*	-0.019**
	(0.002)	(0.009)	(0.004)
Dummies CPV a 2 dígitos	Sim	Sim	Sim
Constante	0.985**	0.463**	0.089*
	(0.023)	(0.132)	(0.044)
N.º de observações	2850	3794	6900
Estatística F	2.17**	1.18	2.02**
R-quadrado	0.04	0.02	0.01
** p<.01, * p<.05			

Tabela 10: Resultados por número de concorrentes

As regressões por número de concorrentes acabam por mostrar várias tendências importantes. Para procedimentos com um único concorrente, a certificação ambiental não tem um impacto significativo (coeficiente de -0.001, $p>0.05$). Em procedimentos com dois a quatro concorrentes, a certificação ambiental também não se mostra significativa (coeficiente de -0.028, $p>0.05$). No entanto, para procedimentos com cinco ou mais concorrentes, a certificação ambiental tem um impacto positivo (coeficiente de 0.024, $p<0.05$), indicando que as empresas com certificação ambiental têm maior probabilidade de serem escolhidas em ambientes de maior concorrência.

Se analisarmos o preço contratual dos contratos, o mesmo não se revela um fator significativo em nenhum dos cenários analisados. Os coeficientes são pequenos e não têm significado ($p>0.05$).

No que toca ao tipo de procedimento utilizado, o ajuste direto foi novamente considerado a categoria base nas análises de regressão. Nos procedimentos com um único concorrente, a Consulta Prévia tem um impacto negativo e significativo (coeficiente de -0.021, $p<0.01$), indicando que a probabilidade de um fornecedor ser selecionado é menor neste tipo de procedimento em comparação com o ajuste direto (categoria base). Para procedimentos com cinco ou mais concorrentes, os procedimentos ao abrigo de acordos-quadro (coeficiente de -0.062, $p<0.05$) e Concurso Público (coeficiente de -0.060, $p<0.01$) apresentam um efeito negativo significativo. Isto sugere que, nestes tipos de procedimento, a concorrência é mais intensa e menos favorável para os concorrentes em geral. Mais uma vez, importa lembrar que foram eliminadas da análise as empresas que não são sociedades, o que significa que pode haver procedimentos com um ou mais concorrentes em que nenhum é o vencedor.

O logaritmo do Ativo dos fornecedores tem um impacto positivo e significativo nos procedimentos com um concorrente (coeficiente de 0.005, $p<0.01$) e com cinco ou mais concorrentes (coeficiente de 0.015, $p<0.01$), indicando que empresas com maiores ativos têm vantagem nesses cenários.

O logaritmo do Emprego mostra um efeito negativo significativo em todos os cenários analisados (coeficiente de -0.004, $p<0.05$ para um concorrente; coeficiente de -0.021, $p<0.05$ para dois a quatro concorrentes; coeficiente de -0.019, $p<0.01$ para cinco ou mais concorrentes), sugerindo que empresas com mais trabalhadores podem ter desvantagens ou dificuldades em ganhar contratos.

Este pressuposto apenas se verifica caso se mantenham constantes outros fatores como o ativo, o volume de negócios e as características dos contratos. Por exemplo, em cenários de maior concorrência, se duas empresas tiverem o mesmo ativo, mas um número de trabalhadores diferente, a que tiver o maior número poderá enfrentar maiores desafios para ganhar contratos, na medida em que apresenta menores resultados de produtividade.

As dummies CPV a 2 dígitos foram incluídas em todas as regressões para controlar diferenças nos tipos de produtos e serviços.

A constante é, novamente, significativa em todos os cenários, refletindo a probabilidade básica de um fornecedor ser escolhido independentemente das outras variáveis.

Os resultados das regressões de ambas as tabelas destacam como diferentes fatores influenciam a probabilidade de um fornecedor ser selecionado em procedimentos de contratação pública com critérios

ambientais, variando conforme o tipo de procedimento e o número de concorrentes. A certificação ambiental é mais significativa quando é analisada em contextos com um maior número de concorrentes, sendo que essa significância não é tão consistente quando a análise é feita por tipo de procedimento. O logaritmo do ativo dos fornecedores também apresenta um impacto positivo em vários contextos, sugerindo que empresas maiores têm vantagens competitivas.

Considerando apenas os contratos públicos que incluíram critérios ambientais durante o ano de 2022, verifica-se que a competitividade dos procedimentos de contratação tem uma influência direta e significativa na relevância da certificação ambiental das empresas para a escolha dos fornecedores vencedores. Os resultados indicam que, em contextos com um maior número de concorrentes, a certificação ambiental é um fator positivo para a seleção dos fornecedores, com um impacto positivo em procedimentos com cinco ou mais concorrentes (coeficiente de 0,024, $p<0,05$). Ou seja, quanto mais competitivo for um procedimento, maior será a relevância que assume a certificação ambiental dos fornecedores que concorrem à adjudicação do mesmo.

Este dado sublinha a importância de promover a concorrência nos procedimentos de contratação pública, visto que amplia as oportunidades para empresas ambientalmente certificadas serem valorizadas e escolhidas.

Em contrapartida, nos procedimentos com menor número de concorrentes, a certificação ambiental não apresenta o mesmo efeito significativo, o que sugere que, em ambientes menos competitivos, outros fatores além da sustentabilidade podem influenciar mais fortemente as decisões de adjudicação por parte das entidades públicas.

Para além disso, os resultados mostram que o tipo de procedimento utilizado também afeta a probabilidade de escolha de fornecedores com certificações ambientais. Procedimentos como o Concurso Público, que promove uma ampla abertura e concorrência, estão mais alinhados com a valorização de práticas sustentáveis por parte dos fornecedores. Por outro lado, procedimentos de Ajuste Direto e Consulta Prévia evidenciam uma tendência menor para selecionar empresas com um sistema de gestão ambiental certificado.

6.5 Conclusões

Apesar de a sustentabilidade constar no CCP como um dos princípios a observar na formação e execução dos contratos públicos, a aplicação deste princípio ainda está fortemente condicionada pelas escolhas

que são levadas a cabo pelas entidades públicas aquando da elaboração dos procedimentos de contratação pública que, por sua vez, influenciam o processo de seleção de fornecedores e, consequentemente, as suas práticas sustentáveis.

A inclusão de critérios ambientais nos procedimentos de contratação pública e a certificação dos sistemas de gestão ambiental através da Norma ISO 14001 por parte das empresas que vencem procedimentos de compras públicas com critérios ambientais assumem maior relevância sempre que o fator concorrencial é introduzido no processo de escolha da entidade adjudicatária.

Por um lado, no que diz respeito aos tipos de procedimento utilizados, enquanto que, na amostra global de contratos públicos celebrados em 2022, o Ajuste Direto representa mais de metade dos contratos adjudicados (52,16%), na amostra ambiental o procedimento mais utilizado é a Consulta Prévia (33,29%), sendo que os procedimentos abertos à concorrência representam, na sua totalidade, quase três quartos desta amostra (72,12%). Nesta amostra ambiental, o Ajuste Direto representa apenas 27,88%.

Por outro lado, no que diz respeito ao número de concorrentes, a certificação ambiental é um fator positivo para a seleção dos fornecedores, com um impacto positivo em procedimentos com cinco ou mais concorrentes (coeficiente de 0,024, $p<0,05$).

Nesse sentido, conclui-se que as empresas com certificação ambiental são prejudicadas nos procedimentos de contratação pública com critérios ambientais que não são abertos à concorrência e que a probabilidade de ganhar esses procedimentos cresce à medida que os mesmos se tornam mais abertos e o número de concorrentes aumenta. Ou seja, se introduzirmos competitividade nos procedimentos de contratação com critérios ambientais, a certificação ambiental torna-se relevante e significativa.

Os dados também revelam que as grandes empresas, que frequentemente possuem recursos mais substanciais para obter e manter certificações como a Norma ISO 14001, são geralmente mais bem-sucedidas em procedimentos de contratação pública com critérios ambientais.

Com efeito, as empresas com certificação ambiental são maioritariamente médias e grandes empresas, que representam 43,77% e 29,12%, respetivamente, da amostra de empresas certificadas. Na amostra global de empresas, as microempresas e as pequenas empresas representam 88,46% e 9,60%, respetivamente, enquanto que as restantes não chegam a 2%.

Este fator pode constituir uma barreira para empresas de menor dimensão que também possuem práticas sustentáveis, mas que podem não ter a mesma capacidade de obter reconhecimento formal através de certificações.

Existe ainda um número considerável de empresas que, por estarem constituídas em nome individual e não poderem ter um sistema de gestão ambiental certificado, não foram consideradas nesta análise. No entanto, essas empresas, enquanto fornecedores de entidades públicas, também podem apresentar soluções que contemplem critérios e considerações ambientais.

Ainda assim, do ponto de vista da promoção da sustentabilidade ambiental através das políticas de compras das entidades públicas, a investigação conclui que a introdução de concorrência nos procedimentos de contratação com critérios ambientais torna a certificação dos sistemas de gestão ambiental das empresas num fator relevante.

Em suma, importa que as políticas e práticas de contratação pública sejam revistas para fomentar um ambiente mais competitivo e inclusivo, permitindo assim que empresas com certificação ambiental tenham oportunidades justas e possam ir a jogo num maior número de procedimentos, contribuindo para que sejam alcançados melhores resultados na concretização de metas e objetivos nacionais e internacionais, nomeadamente no âmbito da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

7. Conclusões

A contratação pública sustentável é um conceito recente com relevância crescente na atividade dos governos e da Administração Pública, pese embora a sua adoção seja mais lenta do que no setor privado (Figueira et al., 2018) e pouco se saiba sobre a sua implementação (Tribunal de Contas, 2020), os principais fatores que induzem ou obstaculizam a sua adoção (Amann et al., 2014; Walker & Brammer, 2009) e o impacto que a inclusão de critérios sustentáveis, nomeadamente ambientais, pode ter na seleção dos fornecedores no âmbito dos procedimentos de aquisição de bens, serviços e empreitadas (Oruezabala & Rico, 2012; Walker et al., 2008).

Esta investigação procurou, por isso, dar resposta a estas três questões fundamentais no contexto português: a identificação e quantificação da incorporação de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública, os fatores que impulsionam ou dificultam a sua adoção e o impacto da certificação ambiental dos fornecedores nos procedimentos com critérios ambientais.

Para tal, foram usadas metodologias distintas que envolveram a distribuição de inquéritos junto das entidades públicas, a realização de entrevistas semiestruturadas junto de técnicos de compras públicas e decisores dessas mesmas entidades e a análise de dados sobre os contratos públicos, as entidades com certificação ambiental e as empresas a operar em Portugal.

Em primeiro lugar, foi necessário identificar e quantificar a incorporação de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação por parte das entidades públicas. Na medida em que nem todos os contratos estão registados no portal único na internet dedicado aos contratos públicos, o portal BASE, e apenas é possível verificar a inclusão de critérios ambientais nos contratos que são publicados, a recolha de dados foi obtida através da distribuição de um inquérito nacional junto de uma amostra representativa de organizações da Administração Pública.

A maioria das entidades públicas inquiridas revelou que não incluiu considerações sustentáveis nos procedimentos de contratação pública nos últimos dois anos (56,03%), ainda que se verifiquem algumas variações em função da classificação administrativa das entidades. Apesar de a esmagadora maioria das entidades da Administração Autónoma não ter práticas de contratação sustentável, a maioria das entidades da Administração Direta e da Administração Indireta que responderam ao inquérito revelaram ter práticas de inclusão de critérios sustentáveis.

Os critérios ambientais são os mais utilizados (54%), sendo que os critérios sociais acabam por ser os menos comuns (19%). A maioria das entidades incluiu critérios de uma única natureza ao longo dos

últimos dois anos (53,22%), sendo que apenas 14,52% das entidades incluiu considerações ambientais, económicas e sociais em simultâneo.

Quanto às ações implementadas em relação à integração de fatores de sustentabilidade nos procedimentos, 38,71% das entidades implementaram uma a três ações e 33,87% implementaram quatro a seis ações. Relativamente às categorias de bens e serviços, a grande maioria das entidades públicas incluiu critérios sustentáveis em apenas uma a três categorias de bens serviços (59,68%), sendo que 25,81% das entidades incluiu em quatro a seis categorias.

Atendendo ao peso relativo da sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública, 50% das entidades incluiu critérios sustentáveis em menos de 10% dos procedimentos, enquanto que 17,74% das entidades os incluíram em mais de 40% dos mesmos. Os procedimentos com considerações de sustentabilidade representaram menos de 10% do montante total de despesa em aquisições de bens e serviços em 37,10% das entidades, enquanto que em 27,42% das entidades o peso foi igual ou superior a 40% do montante total de despesa.

No âmbito do inquérito, os procedimentos abertos à concorrência revelaram-se mais sensíveis à inclusão de critérios sustentáveis, resultado que posteriormente também foi confirmado na análise aos contratos públicos que foram sinalizados com a inclusão de critérios ambientais no portal BASE em 2022.

Com a informação obtida no inquérito foi possível construir um índice de implementação de compras públicas sustentáveis. Os critérios e indicadores foram selecionados de acordo com a sua relevância e viabilidade, seguindo abordagens semelhantes na literatura (Domingues et al., 2015; Ramos et al., 2007). Entendeu-se que a criação de indicadores de sustentabilidade para as compras públicas seria desejável na medida em que permite a comparação entre as diversas organizações, possibilitando a sua ordenação de acordo com as práticas existentes, assumindo-se, de igual forma, como um mecanismo de incentivo e de pressão social para que as mesmas melhorem o seu desempenho e atribuam mais relevância à inclusão de critérios de sustentabilidade no processo de formação e execução dos contratos públicos (da Cruz et al., 2016)

Tratando-se de uma matéria complexa e pouco desenvolvida, e para uma maior compreensibilidade do índice desenvolvido, foi adotada uma estrutura de rotulagem das práticas levadas a cabo pelas entidades públicas, em linha com o que foi feito em investigações anteriores e com base em ferramentas normalizadas (Domingues et al., 2015).

A aplicação desta estrutura às entidades públicas que participaram no inquérito levado a cabo no âmbito desta investigação revelou que mais de dois terços das organizações da Administração Pública não aplica

a contratação pública sustentável de forma relevante, sendo que mais de metade não incluiu critérios sustentáveis em nenhum procedimento de contratação ao longo dos últimos dois anos. Estas entidades foram classificadas no nível de rotulagem mais baixo.

Cerca de um quarto das entidades públicas foram posteriormente classificadas no nível de rotulagem subsequente, na medida em que as respostas evidenciaram práticas de compras sustentáveis pouco significativas e pouco transversais.

Apenas 7% das entidades foram classificadas nos dois níveis superiores de rotulagem que indicam práticas mais consistentes e abrangentes de sustentabilidade na aquisição de bens, serviços e empreitadas de obras públicas. No entanto, só uma entidade é que preencheu os requisitos necessários para a atribuição do nível máximo que indica que a sustentabilidade está plenamente implementada nos procedimentos de contratação da organização, de forma transversal à dimensão ambiental, económica e social.

A esta constatação acresce o facto de a informação ter sido obtida através da distribuição de um inquérito como método de investigação e observação, sendo que apenas estão disponíveis os dados que foram fornecidos, de forma voluntária, pelas entidades que decidiram responder às questões formuladas.

Desse modo, podemos considerar que o peso relativo das entidades que estão sensibilizadas para as compras públicas sustentáveis será mais significativo neste estudo do que será na totalidade das organizações da Administração Pública, dada a sua predisposição natural para participar em iniciativas relacionadas com as temáticas da sustentabilidade e da contratação pública.

Ainda assim, concluímos que as compras sustentáveis são pouco relevantes para a grande maioria das entidades públicas em Portugal e, posteriormente, procurou-se compreender que fatores poderão impulsionar ou dificultar a implementação de critérios sustentáveis nas compras públicas.

Os resultados obtidos no inquérito serviram como ponto de partida para este estudo, na medida em que os mesmos fornecem dados relevantes acerca do estado da contratação pública sustentável em Portugal, nas diversas dimensões e nos diferentes tipos de administração.

Posteriormente, e com base em experiências anteriores na literatura (Gelderman et al., 2015; Preuss, 2009; Walker et al., 2008), a metodologia de investigação assentou na realização de entrevistas semiestruturadas junto dos departamentos de compras em entidades públicas de diferentes tipos de administração (Brammer & Walker, 2011).

Com efeito, foram escolhidas duas entidades de cada um dos três grandes grupos que constituem a Administração Pública em Portugal: a administração direta, a administração indireta e a administração autónoma. Em cada um dos grupos de entidades, optou-se por uma entidade que tenha revelado um índice elevado de implementação da contratação pública sustentável e outra entidade sem práticas relevantes nesse âmbito. Em cada entidade escolhida, foram entrevistadas duas pessoas: uma pessoa com responsabilidades de liderança na organização, nomeadamente na área da contratação, representando o papel do principal, e uma pessoa com funções técnicas relacionadas com as compras públicas, representando o papel do agente.

A partir daí, a metodologia passou por analisar as respostas com base nas semelhanças e nas diferenças (Eisenhardt, 1989) dos dirigentes com responsabilidades de gestão e dos técnicos de compras públicas, identificando assimetrias de informação e a forma como os procedimentos e objetivos ao nível das compras públicas são compreendidos e partilhados por toda a organização, à luz da teoria da agência.

Esta investigação apontou para um alinhamento significativo dos fatores que, na opinião de dirigentes com responsabilidades de liderança e técnicos de compras públicas, influenciam uma maior ou menor predisposição das organizações para a adoção de critérios sustentáveis nos procedimentos de contratação pública.

Esse alinhamento é mais considerável nas entidades com melhores práticas de implementação de compras sustentáveis, onde é elencado um número mais significativo de fatores, circunstância que aponta para a importância do envolvimento da gestão de topo na política de compras da organização, que é mais sensível à pressão dos stakeholders e da opinião pública, permitindo um maior alinhamento entre os objetivos de curto prazo e de longo prazo (Giunipero et al., 2012).

Por outro lado, nas entidades com práticas menos relevantes de contratação sustentável verificou-se um menor alinhamento, relacionado com assimetrias de informação que levam a que um mesmo fator seja, simultaneamente, identificado como positivo e como negativo por dirigentes com responsabilidades de gestão provenientes destas organizações, por exemplo. O fator em causa é o recurso a acordos quadro ou sistemas de compras agregadas, sendo que, posteriormente, na análise aos contratos públicos celebrados em 2022, é possível verificar que os acordos quadro representam 15,59% da amostra global de contratos e 26,02% da amostra de contratos sinalizados com critérios ambientais no portal BASE.

Ainda assim, é muito relevante o número de fatores comuns assinalados por dirigentes e técnicos, sobretudo no que se refere a iniciativas que favorecem a implementação de compras sustentáveis.

Concluímos, por isso, que os determinantes da contratação sustentável no setor público não podem ser identificados apenas pela aplicação da teoria da agência proposta nesta investigação, ou seja, através da análise das respostas de dirigentes com responsabilidade de gestão e profissionais de compras públicas.

As entrevistas levadas a cabo apontam para a existência de um número mais alargado de intervenientes nas entidades públicas que também se envolvem nos procedimentos de compras, desde os responsáveis pela manifestação de interesse num determinado bem ou serviço aos elementos afetos aos gabinetes jurídicos e financeiros, com conhecimentos técnicos distintos e interesses conflituantes no seio da organização. Assim, para um melhor entendimento das compras públicas devemos reconhecer que existem vários circuitos de informação e várias cadeias de interações nas entidades públicas que têm impacto na opção pela inclusão de critérios sustentáveis e no seu sucesso (Gelderman et al., 2015; McCue & Prier, 2008).

É também de assinalar que nos fatores com impacto positivo na implementação de compras sustentáveis a grande maioria dos mesmos tem caráter interno, estando relacionados com iniciativas organizacionais que favorecem o seu surgimento, como a definição de estratégias e políticas de sustentabilidade, o envolvimento da gestão de topo e de todos os departamentos com necessidades de aquisição, a definição de planos de formação, metas e objetivos ou a existência de sistemas de incentivos ao nível dos sistemas de avaliação de desempenho, por exemplo.

Já os fatores com impacto negativo estão mais relacionados com circunstâncias externas, como o aumento dos custos por parte dos fornecedores, diferenças no desempenho dos bens e serviços adquiridos, a incapacidade de o mercado corresponder à inclusão de determinados critérios sustentáveis, a complexidade técnica e a insegurança jurídica em procedimentos desta natureza, que implicam uma maior morosidade na satisfação das necessidades das entidades adjudicantes, ou a existência de legislação que obriga à vinculação em sistemas de compras agregadas.

Esta investigação limitou-se à identificação de fatores que contribuem para a adoção de compras sustentáveis e de fatores que se assumem como um obstáculo à sua concretização. Posteriormente, estes fatores foram agrupados em categorias relacionadas com a sua proveniência: interna ou externa às organizações.

No futuro seria interessante perceber qual é o peso relativo de cada um destes fatores no processo de tomada de decisão, bem como a realização de entrevistas a outros intervenientes nos procedimentos de adjudicação, como elementos de departamentos que espoletam os processos de aquisição dentro de uma determinada organização através da elaboração de uma manifestação de necessidade,

colaboradores que já tenham sido chamados a desempenhar a função de gestor de contrato ou até mesmo representantes de fornecedores do setor público a quem tenha sido adjudicado um determinado procedimento com a inclusão de critérios sustentáveis.

As entrevistas também confirmaram a sugestão da literatura de que a implementação da contratação pública sustentável não é transversal à dimensão ambiental, económica e social (Brammer & Walker, 2011; Prier et al., 2016).

A dimensão ambiental está claramente mais desenvolvida, sendo que há um conjunto significativo de entrevistados que refere que a experiência de contratação sustentável na sua organização está limitada a esta vertente. Esta circunstância é explicada pela criação de um conjunto de instrumentos, a nível estatal, como a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, que apenas tiveram em consideração a agenda verde.

Esta realidade levou a que a questão relacionada com a seleção e gestão de fornecedores fosse limitada às compras públicas sinalizadas com critérios ambientais. No inquérito levado a cabo junto das entidades públicas, 33,87% das entidades com práticas de contratação pública sustentável revelaram que uma das ações implementadas nesse âmbito era a "Valorização de certificação de Sistema de Gestão Ambiental". Assim sendo, procurou-se perceber qual seria a relação entre a certificação de fornecedores na vertente ambiental e a adjudicação de procedimentos de contratação pública que incluem critérios ambientais.

Para o efeito foi recolhida informação acerca dos contratos sinalizados com critérios ambientais no portal BASE em 2022 e as empresas certificadas através da Norma ISO 14001 – Sistema de Gestão Ambiental que constavam da BDEC do Instituto Português de Acreditação no mesmo ano. Foi obtida a informação global sobre as empresas a operar em Portugal em 2022 através do INE e foi extraída a informação de natureza económica e financeira das empresas certificadas através da plataforma Orbis Europe.

Através da utilização do modelo de probabilidade linear, estimado por mínimos quadrados ordinários, foram levadas a cabo algumas regressões com variáveis relacionadas com as características dos procedimentos de contratação, nomeadamente os tipos de procedimento e o número de concorrentes nos contratos públicos com critérios ambientais.

As regressões, conjugadas com os dados obtidos através da caracterização da amostra, permitiram-nos concluir que a inclusão de critérios ambientais nos procedimentos de contratação pública e a certificação dos sistemas de gestão ambiental através da Norma ISO 14001 revelam-se mais significativas em contextos de maior competitividade e que as empresas certificadas, na sua grande maioria, empresas de média e grande dimensão, alcançam melhores resultados quanto maior for o número de concorrentes

nos procedimentos de compras públicas com critérios ambientais. Ou seja, se introduzirmos competitividade nos procedimentos de contratação, a certificação ambiental é relevante e significativa.

O fator concorrencial é preponderante em todos os resultados obtidos através das diferentes metodologias utilizadas nesta investigação. No inquérito, os procedimentos abertos à concorrência revelaram-se mais sensíveis à inclusão de critérios sustentáveis, na medida em que foram considerados em 36,07% dos concursos públicos e 34,43% das consultas prévias. Nas entrevistas semiestruturadas, os técnicos de compras públicas assinalaram, de uma forma transversal, que a inclusão de critérios sustentáveis é mais comum em procedimentos de contratação abertos à concorrência, dado que, pela sua natureza, são mais complexos e exigem um maior detalhe na definição do tipo de bem, serviço ou obra que a entidade pública pretende adjudicar. Por último, as regressões dos dados relativos aos contratos públicos permitem concluir que a introdução de concorrência nos procedimentos de contratação com critérios ambientais torna a certificação dos sistemas de gestão ambiental das empresas num fator relevante.

Em resposta às três questões formuladas, podemos então afirmar que a maioria das entidades públicas em Portugal ainda não incorporou considerações sustentáveis de forma significativa nos seus procedimentos de contratação pública. A inclusão de critérios sustentáveis tem sido limitada e variável, dependendo da classificação administrativa e da sensibilização das entidades para a importância da sustentabilidade. Dessa forma, os fatores com mais impacto positivo na implementação de compras sustentáveis têm caráter interno, sendo que os fatores com impacto negativo estão mais relacionados com circunstâncias externas. A certificação ambiental das empresas, nomeadamente através da Norma ISO 14001, tem um impacto positivo na seleção de fornecedores em procedimentos de compras públicas ecológicas sempre que o fator concorrencial é introduzido no processo de escolha da entidade adjudicatária.

Como qualquer estudo, a presente investigação sobre a contratação pública sustentável em Portugal enfrenta várias limitações que devem ser reconhecidas, nomeadamente a ausência de alguns dados, levando à necessidade de levar a cabo inquéritos e entrevistas semiestruturadas que podem introduzir vieses de resposta. As respostas obtidas podem estar enviesadas por serem fornecidas pelas entidades mais comprometidas com a temática da sustentabilidade ou por pessoas interessadas em passar uma boa imagem da sua atividade e da sua organização, não refletindo necessariamente a realidade da própria entidade ou do conjunto das entidades da Administração Pública.

A diversidade de práticas de sustentabilidade dificulta a comparação e a valoração dos resultados. Diferentes entidades podem ter interpretações variadas sobre o que constitui práticas sustentáveis, o que complica a análise e a interpretação dos dados. Não foram também tidas em conta as especificidades regionais e contextuais que podem influenciar significativamente a adoção de compras públicas sustentáveis.

Os dados utilizados referem-se a períodos específicos distintos, podendo não refletir as mudanças e evoluções mais recentes nas práticas de contratação pública sustentável. As políticas e regulamentações estão em constante evolução e os resultados desta investigação podem também rapidamente tornar-se desatualizados devido a essa circunstância.

Por fim, a investigação deu uma ênfase particular à vertente ambiental, devido à disponibilidade de dados, ao quadro normativo em vigor e à literatura existente. Por esse motivo, outras dimensões da sustentabilidade, como as sociais e económicas, podem não ter sido exploradas com a devida profundidade, limitando uma visão holística das práticas de sustentabilidade na contratação pública em Portugal.

8. Referências Bibliográficas

Agência Portuguesa do Ambiente. (2006). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável*.

Allen, D. W. (1991). What are transaction costs? *Research in Law and Economics*, *14*, 1–18.

Almeida, L. (2016). A Contratação Pública Verde no quadro da nova Diretiva 2014/24/UE. *Revista de Concorrência e Regulação*, *VII*(27–28), 103–128.

Alvarenga, A., & Meireles, P. V. (2015). *Compromisso para o Crescimento Verde*.

Amann, M., Roehrich, J. K., Eßig, M., & Harland, C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union. *Supply Chain Management: An International Journal*, *19*(3), 351–366.

Andersen, O. J., & Torsteinsen, H. (2017). "The Master of the House"—Agencies in Municipal Service Provision: Balancing Autonomy and Accountability. *Administration and Society*, *49*(5), 730–752. https://doi.org/10.1177/0095399714555749

Anderson, R. D., & Arrowsmith, S. (2011). The WTO regime on government procurement: Past, present and future. In *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*. https://doi.org/10.1017/CBO9780511977015.005

Arlbjørn, J. S., & Freytag, P. V. (2012). Public procurement vs private purchasing: Is there any foundation for comparing and learning across the sectors? *International Journal of Public Sector Management*, *25*(3), 203–220. https://doi.org/10.1108/09513551211226539

Arocena, P., Orcos, R., & Zouaghi, F. (2023). The scope of implementation of ISO 14001 by multinational enterprises: The role of liabilities of origin. *Journal of Environmental Management*, *327*, 116844.

Arrowsmith, S., Treumer, S., Fejø, J., & Jiang, L. (2011). *PUBLIC PROCUREMENT REGULATION: AN INTRODUCTION* (S. Arrowsmith (ed.); University).

Banco de Portugal. (2021). *Lista de entidades para fins estatísticos*.

Bardi, U. (2011). The limits to growth revisited. *Springer Science & Business Media*.

Barkemeyer, R., Holt, D., Preuss, L., & Tsang, S. (2014). What happened to the 'development' in sustainable development? Business guidelines two decades after Brundtland. *Sustainable Development*, *22*(1), 15–32.

Bastos, F. B. (2012). *A escolha de critérios ambientais de adjudicação de contratos públicos reflexões de Direito Administrativo nacional e europeu*. https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/escolhacriteriosambientaisadjudicacaocp.pdf

Bell, S., & Morse, S. (2018). Sustainability Indicators Past and Present: What Next? *Sustainability*, *10*(5), 1688.

Boiral, O. (2007). Corporate greening through ISO 14001: a rational myth? *Organization Science*, *18*(1), 127–146.

Bolton, P. (2008). Protecting the environment through public procurement: The case of South Africa. *Natural Resources Forum*, *32*(1), 1–10.

Bornmann, L., Leydesdorff, L., & Mutz, R. (2013). The use of percentiles and percentile rank classes in the analysis of bibliometric data: Opportunities and limits. *Journal of Informetrics*, *7*(1), 158–165. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.joi.2012.10.001

Bouwer, M., Jonk, M., Szuppinger, P., Lusser, H., Berman, T., Bersani, R., Nappa, V., Viganò, C., Nissinen, A., & Parikka, K. (2006). Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations. *Virage Milieu & Management Bv, Korte Spaarne, 31*, 2011.

Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, *31*(4), 452–476.

Brander, J. (2007). Sustainability: Malthus revisited? *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'économique*, *40*(1), 1–38. https://doi.org/10.1108/01443571111119551

Bratt, C., Hallstedt, S., Robèrt, K.-H., Broman, G., & Oldmark, J. (2013). Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective. *Journal of Cleaner Production*, *52*(1), 309–316.

Byrch, C., Kearins, K., Milne, M., & Morgan, R. (2007). Sustainable "what"? A cognitive approach to understanding sustainable development. *Qualitative Research in Accounting & Management*, *4*(1), 26–52. https://doi.org/10.1108/11766090710732497

Callender, G., & Matthews, D. (2000). Government purchasing: an evolving profession? *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, *12*(2), 272–290.

Caradonna, J. L. (2014). *Sustainability: A history*. Oxford University Press.

Carson, R. (1962). *Silent spring*. Houghton Mifflin Harcour.

Carter, C. R., & Jennings, M. M. (2002). Social responsibility and supply chain relationships. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, *38*(1), 37–52.

Chalmers, J., & Glyn, D. (2001). Rediscovering implementation: public sector contracting and human services. *Australian Journal of Public Administration*, *60*(2), 74–85.

Chen, C.-C. (2005). Incorporating green purchasing into the frame of ISO 14000. *Journal of Cleaner Production*, *13*(9), 927–933.

Chvalkovská, J., & Skuhrovec, J. (2010). *Measuring transparency in public spending: case of Czech public e-procurement information system* (IES Working Paper 11/2010).

Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, *4*(16), 386–405.

Coggburn, J. D. (2004). Achieving managerial values through green procurement? *Public Performance & Management Review*, *28*(2), 236–258.

Comissão Europeia. (2001). *Livro Verde sobre a política integrada relativa aos produtos*.

Comissão Europeia. (2004). *Buying Green! - A Handbook on green public procurement*. https://doi.org/92-894-8995-2

Comissão Europeia. (2008a). *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. (2008b). *Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, de 28 de Novembro de 2007*.

Comissão Europeia. (2010a). Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. *Comissão Europeia, Bruxelas*, *3*.

Comissão Europeia. (2010b). *Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE*. https://doi.org/http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_pt.pdf

Comissão Europeia. (2016). *Buying Green! - A Handbook on green public procurement, 3rd Edition*. https://doi.org/https://data.europa.eu/doi/10.2779/837689

Conselho de Ministros. (2007a). *Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de agosto*.

Conselho de Ministros. (2007b). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007, de 25 de janeiro*.

Conselho de Ministros. (2015). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2015, de 30 de abril*.

Conselho de Ministros. (2016). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho*.

Conselho de Ministros. (2023). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2023, de 10 de fevereiro*.

Correia, J. A. A. (2016). *Contrato e Poder Público Administrativo*. Universidade de Coimbra.

Costantino, N., Dotoli, M., Falagario, M., & Sciancalepore, F. (2012). Balancing the additional costs of purchasing and the vendor set dimension to reduce public procurement costs. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *18*(3), 189–198. https://doi.org/10.1016/j.pursup.2012.08.001

Coutinho, V., Domingues, A. R., Caeiro, S., Painho, M., Antunes, P., Santos, R., Videira, N., Walker, R. M., Huisingh, D., & Ramos, T. B. (2018). Employee-Driven Sustainability Performance Assessment in Public Organisations. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, *25*(1), 29–46.

da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & de Sousa, L. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, *18*(6), 866–893. https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572

Darnall, N. (2006). Why firms mandate ISO 14001 certification. *Business & Society*, *45*(3), 354–381.

Datta, S., Samantra, C., Mahapatra, S. S., Banerjee, S., & Bandyopadhyay, A. (2012). Green supplier evaluation and selection using VIKOR method embedded in fuzzy expert system with interval-valued fuzzy numbers. *International Journal of Procurement Management*, *5*(5), 647–678.

Day, C. (2005). Buying green: the crucial role of public authorities. *Local Environment*, *10*(2), 201–209.

De Leonardis, F. (2011). Green public procurement: From recommendation to obligation. *International Journal of Public Administration*, *34*(1–2), 110–113.

de Meneses, S. M. de A. P. P. (2009). *Contratualismo na praxis administrativa*. Universidade de Aveiro.

DEFRA. (2006). *Procuring the Future - The Sustainable Procurement Task Force National Action Plan*.

Department of Trade and Industry of South Africa. (2003). *South Africa's Economic Transformation: A Strategy for Broad-Based Black Economic Empowerment,*.

Dimitri, N. (2013). "Best value for money" in procurement. *Journal of Public Procurement*, *13*(2), 149–175. http://ir.obihiro.ac.jp/dspace/handle/10322/3933

Dixon, J., & Fallon, L. (1989). The concept of sustainability: origins, extensions, and usefulness for policy. *Society & Natural Resources*, *2*(1), 73–84.

Domingues, A. R., Pires, S. M., Caeiro, S., & Ramos, T. B. (2015). Defining criteria and indicators for a sustainability label of local public services. *Ecological Indicators*, *57*, 452–464.

dos Santos, F. G. T. (2011). *A Resiliência Enquanto Orientação De Planeamento Regional: Uma Abordagem Integrada e Aplicada À Região do Alentejo*. Universidade Nova de Lisboa.

Dyllick, T., & Hockerts, K. (2002). Beyond the business case for corporate sustainability. *Business Strategy and the Environment*, *11*(2), 130–141.

Egelston, A. (2012). *Sustainable development: A history*. Springer Science & Business Media.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, *14*(4), 532–550.

Ellram, L. (1993). Total cost of ownership: elements and implementation. *International Journal of Purchasing and Materials Management*, *29*(3), 2–11.

Enticott, G., & Walker, R. M. (2008). Sustainability, performance and organizational strategy: An empirical analysis of public organizations. *Business Strategy and the Environment*, *17*(2), 79–92.

Estorninho, M. J. (2006). *Direito europeu dos contratos públicos: um olhar português...* Almedina.

Estorninho, M. J. (2012). Green Public Procurement. Por uma contratação pública sustentável. *Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP)*.

Estorninho, M. J. (2016). A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum. In *A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos* (ICJP / CID, pp. 7–11).

Fayezi, S., O'Loughlin, A., & Zutshi, A. (2012). Agency theory and supply chain management: A structured literature review. *Supply Chain Management: An International Journal*, *17*(5), 556–570. https://doi.org/10.1108/13598541211258618

Figueira, I., Domingues, A. R., Caeiro, S., Painho, M., Antunes, P., Santos, R., Videira, N., Walker, R. M., Huisingh, D., & Ramos, T. B. (2018). Sustainability policies and practices in public sector organisations: The case of the Portuguese Central Public Administration. *Journal of Cleaner Production*, *202*, 616–630.

Fim, C., & Baldam, R. de L. (2015). Measurement and evaluation of transaction costs on public

procurement. *Business Management Review*, *4*(10), 23–35. http://2047-0398

Flynn, A., & Davis, P. (2014). Theory in public procurement research. *Journal of Public Procurement*, *14*(2), 139–180. https://doi.org/10.1108/jopp-14-02-2014-b001

Franco, D., Martinello, B., Ratcliff, C., & Wosyka, M. (2023). *Public procurement contracts*.

Fukuda-Parr, S. (2016). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. *Gender & Development*, *24*(1), 43–52.

Gelderman, C. J., Semeijn, J., & Bouma, F. (2015). Implementing sustainability in public procurement: The limited role of procurement managers and party-political executives. *Journal of Public Procurement*, *15*(1), 66–92.

Ghauri, P. (2004). Designing and Conducting Case Studies in International Business Research. *Handbook of Qualitative Research Methods for International Business*, *1*(1), 109–124.

Giunipero, L. C., Hooker, R. E., & Denslow, D. (2012). Purchasing and supply management sustainability: Drivers and barriers. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *18*(4), 258–269.

Global Reporting Initiative. (2005). *Sector supplement for public agencies, pilot version 1.0*.

Global Reporting Initiative. (2006). *GRI Application Levels*.

Gonçalves, C. (2017). Repensar o desenvolvimento sustentável através da resiliência evolutiva: um debate em curso. *Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, *22*(1.187).

Gonçalves, P. C. (2015). A "Nova Contratação Pública": As Diretivas de 2014. In *La Nueva Contratación* (pp. 19–27).

Goodnow, F. J. (1914). *Politics and administration: A study in government.* Transaction Publishers.

Gordon, S. B., Zemansky, S. D., & Sekwat, A. (2000). The public purchasing profession revisited. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, *12*(2), 248–271. https://doi.org/10.1108/jpbafm-12-02-2000-b004

Grandia, J. (2016). Finding the missing link: examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. *Journal of Cleaner Production*, *124*, 183–190. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.102

Grandia, J. (2017). Public procurement in Europe. *The Palgrave Handbook of Public Administration and*

Management in Europe, 363–380. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_19

Grandia, J., & Kruyen, P. (2020). Assessing the implementation of sustainable public procurement using quantitative text-analysis tools: A large-scale analysis of Belgian public procurement notices. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *26*(4), 100627. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pursup.2020.100627

Grandia, J., & Meehan, J. (2017). Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society. *International Journal of Public Sector Management*, *30*(4), 302–309. https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2017-0066

Grandia, J., Steijn, B., & Kuipers, B. (2015). It is not easy being green: increasing sustainable public procurement behaviour. *The European Journal of Social Science Research*, *28*(3), 243–260.

Grandia, J., & Voncken, D. (2019). Sustainable public procurement: the impact of ability, motivation, and opportunity on the implementation of different types of sustainable public procurement. *Sustainability*, *11*(19), 5215.

Günther, E., & Scheibe, L. (2006). The hurdle analysis. A self-evaluation tool for municipalities to identify, analyse and overcome hurdles to green procurement. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, *13*(2), 61–77.

Guthrie, J., Ball, A., & Farneti, F. (2010). Advancing sustainable management of public and not for profit organizations. *Public Management Review*, *12*(4), 449–459. https://doi.org/10.1080/14719037.2010.496254

Hall, M., & Purchase, D. (2006). Building or bodging? Attitudes to sustainability in UK public sector housing construction development. *Sustainable Development*, *14*(3), 205–218.

Handfield, R., Walton, S. V, Sroufe, R., & Melnyk, S. A. (2022). Applying environmental criteria to supplier assessment: A study in the application of the Analytical Hierarchy Process. *European Journal of Operational Research*, *141*(1), 70–87.

Handler, H. (2015). Strategic Public Procurement: An Overview. *SSRN Electronic Journal*, *28*. https://doi.org/10.2139/ssrn.2695546

Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, *162*(3859), 1243–1248.

Hawkins, T. G., Gravier, M. J., & Powley, E. H. (2011). Public Versus Private Sector Procurement Ethics and Strategy: What Each Sector can Learn from the Other. *Journal of Business Ethics*, *103*(4), 567–

586. https://doi.org/10.1007/s10551-011-0881-2

Ho, L. W. P., Dickinson, N. M., & Chan, G. Y. S. (2010). Green procurement in the Asian public sector and the Hong Kong private sector. *Natural Resources Forum*, *34*(1), 24–38.

Hollyer, J. R., Rosendorff, P. B., & Vreeland, J. R. (2014). Measuring transparency. *Political Analysis*, *22*(4), 413–434.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, *69*(1), 3–19.

Horn, M. J. (1995). *The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector*. Cambridge University Press.

Hsueh, L., Bretschneider, S., Stritch, J. M., & Darnall, N. (2020). Implementation of sustainable public procurement in local governments: a measurement approach. *International Journal of Public Sector Management*, *33*(6/7), 697–712. https://doi.org/https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2019-0233

Humphreys, P. K., Wong, Y. K., & Chan, F. T. S. (2003). Integrating environmental criteria into the supplier selection process. *Journal of Materials Processing Technology*, *138*(1–3), 349–356.

Hunt, S. D., Sparkman, R. D., & Wilcox, J. B. (1982). The Pretest in Survey Research: Issues and Preliminary Findings. *Journal of Marketing Research*, *19*(2), 269–273.

IMPIC. (2023). *Contratação Pública em Portugal 2022*. https://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/RelContratacaoPublica_2022.pdf

Instituto Nacional de Estatística. (2007). *Classificação Portuguesa das Actividades Económicas Rev.*

Instituto Nacional de Estatística. (2024). *EMPRESAS EM PORTUGAL – DEMOGRAFIA DAS EMPRESAS – 2022*.

International Organization for Standardization. (2015). *Environmental management systems — Requirements with guidance for use*.

IUCN. (1980). *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*.

Jacobsen, G. D. (2011). The Al Gore effect: an inconvenient truth and voluntary carbon offsets. *Journal of Environmental Economics and Management*, *61*(1), 67–78.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, *3*(4), 305–360.

Jin, L., & Robey, D. (2008). Bridging social and technical interfaces in organizations: An interpretive

analysis of time-space distanciation. *Information and Organization*, *18*(3), 177–204. https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2007.12.001

Kamrul, A., & Rahman, S. (2017). Green public procurement implementation challenges in Australian public healthcare sector. *Journal of Cleaner Production*, *152*, 181–197.

Kauppi, K., & Van Raaij, E. M. (2015). Opportunism and Honest Incompetence - Seeking Explanations for Noncompliance in Public Procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *25*(3), 953–979. https://doi.org/10.1093/jopart/mut081

Keeble, B. R. (1988). The Brundtland report: 'Our common future.' *Medicine and War*, *4*(1), 17–25.

Kelly, R. M. (1998). An inclusive democratic polity, representative bureaucracies, and the new public management. *Public Administration Review*, *58*(3), 201–208.

Keulemans, S., & Van de Walle, S. (2017). Cost-effectiveness, domestic favouritism and sustainability in public procurement: A comparative study of public preferences. *International Journal of Public Sector Management*, *30*(4), 328–341. https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2016-0169

Kirby, J., O'keefe, P., & Timberlake, L. (1995). *The Earthscan reader in sustainable development*. Earthscan Publications Ltd.

Knebel, S., & Seele, P. (2020). Introducing public procurement tenders as part of corporate communications: a typological analysis based on CSR reporting indicators. *Corporate Communications: An International Journal*. https://doi.org/https://doi.org/10.1108/CCIJ-01-2020-0029

Knebel, S., & Seele, P. (2021). Framing sustainability in public procurement by typologizing sustainability indicators – the case of Switzerland. *Journal of Public Procurement*, *21*(2), 119–137. https://doi.org/https://doi.org/10.1108/JOPP-09-2020-0066

Kumar, S., Kumar, N., & Vivekadhish, S. (2016). Millennium Development Goals (MDGs) to Sustainable Development Goals (SDGs): Addressing Unfinished Agenda and Strengthening Sustainable Development and Partnership. *Indian Journal of Community Medicine: Official Publication of Indian Association of Preventive & Social Medicine*, *41*(1), 1.

Kunzlik, P. (2003). Making the market work for the environment: Acceptance of (some) 'green'contract award criteria in public procurement. *Journal of Environmental Law*, *15*(2), 175–201.

Lake, D. A. (2009). Hobbesian Hierarchy: The Political Economy of Political Organization. *Annual Review*

of Political Science, *12*(1), 263–283. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.12.041707.193640

Larbi, G. A. (1999). *The new public management approach and crisis states*.

Levallois, C. (2010). Can de-growth be considered a policy option? A historical note on Nicholas Georgescu-Roegen and the Club of Rome. *Ecological Economics*, *69*(11), 2271–2278.

Lin, L., & Geiser, K. (2005). Environmentally responsible public procurement (ERPP) and its implications for integrated product policy (IPP). *Journal of Cleaner Production*, *13*(7), 705–715.

Lopes, A. S. (2021). *Modelos para Variáveis Dependentes Binárias (edição revista)*.

Lynn Jr., L. E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, *61*(2), 144–160. https://doi.org/10.1111/0033-3352.00016

Ma, Y., Liu, Y., Appolloni, A., & Liu, J. (2021). Does green public procurement encourage firm's environmental certification practice? The mediation role of top management support. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, *28*(3), 1002–1017.

Malthus, T. (1798). *An Essay on the Principle of Population*. New York, Penguin.

Mansi, M. (2015). Sustainable procurement disclosure practices in central public sector enterprises: Evidence from India. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *21*(2), 125–137. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pursup.2014.12.002

Masudin, I., Umamy, S. Z., Al-Imron, C. N., & Restuputri, D. P. (2022). Green procurement implementation through supplier selection: A bibliometric review. *Cogent Engineering*, *9*(1), 2119686. https://doi.org/https://doi.org/10.1080/23311916.2022.2119686

Matthews, D. (2005). Strategic Procurement in the Public Sector: A Mask for Financial and Administrative Policy. *Journal of Public Procurement*, *5*(3), 388–399.

McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, *28*(4), 257–267. https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x

McCue, C., & Prier, E. (2008). Using agency theory to model cooperative public purchasing. *Journal of Public Procurement*, *8*(1), 1–35.

McLachlan, D. L. (1985). Discriminatory public procurement, economic integration and the role of bureaucracy. *Journal of Common Market Studies*, *23*(4), 357–372.

https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1985.tb00077.x

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). *The Limits to Growth*.

Meehan, J., & Bryde, D. (2011). Sustainable procurement practice. *Business Strategy and the Environment*, *20*(2), 94–106.

Michelsen, O., & de Boer, L. de B. (2009). Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level. *Journal of Environmental Management*, *91*(1), 160–167.

Miller, G., & Twining-Ward, L. (2005). *Monitoring for a sustainable tourism transition: the challenge of developing and using indicators*. Cabi.

Mimoso, M. J., & Anjos, M. R. (2019). Administrative arbitration in public procurement: a look at Portuguese law. *Tribuna Juridică*, *9*(18), 196–205.

Morettini, S. (2011). Public procurement and secondary policies in EU and global administrative law. In *Global Administrative Law and EU Administrative Law* (pp. 187–209). Springer, Berlin, Heidelberg.

Murray, J. G. (2000). Effects of a green purchasing strategy: the case of Belfast City Council. *Supply Chain Management: An International Journal*, *5*(1), 37–44.

Murray, J. G. (2009). Improving the validity of public procurement research. *International Journal of Public Sector Management*, *22*(2), 91–103. https://doi.org/10.1108/09513550910934501

New, S., Green, K., & Morton, B. (2002). An analysis of private versus public sector responses to the environmental challenges of the supply chain. *Journal of Public Procurement*, *2*(1), 93–105.

Noci, G. (1997). Designing 'green' vendor rating systems for the assessment of a supplier's environmental performance. *Journal of Purchasing & Supply Management*, *3*(2), 103–114.

Nogueiro, L., & Ramos, T. B. (2014). The integration of environmental practices and tools in the Portuguese local public administration. *Journal of Cleaner Production*, *76*, 20–31.

North, D. C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, *2*(4), 355–367. https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0951692890002004001

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implicationsle. *Australian Journal of Public Administration*, *66*(3), 353–366.

OECD. (2002). *Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement*.

OECD. (2019). *Government at a Glance 2019* (Government at a Glance). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en

OECD. (2023). *Government at a Glance 2023*. https://doi.org/10.1093/oso/9780190645410.003.0002

Ofori, E. K., Li, J., Radmehr, R., Zhang, J., & Shayanmehr, S. (2023). Environmental consequences of ISO 14001 in European economies amidst structural change and technology innovation: Insights from green governance dynamism. *Journal of Cleaner Production*, *411*, 137301.

Oruezabala, G., & Rico, J.-C. (2012). The impact of sustainable public procurement on supplier management—The case of French public hospitals. *Industrial Marketing Management*, *41*(4), 573–580.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, *8*(3), 377–387.

Otsuki, K. (2011). Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding. *Natural Resources Forum*, *35*(3), 213–222.

Owen, G. (2006). Sustainable development duties: New roles for UK economic regulators. *Utilities Policy*, *14*(3), 208–217.

Panayiotou, N. A., Gayialis, S. P., & Tatsiopoulos, I. P. (2004). An e-procurement system for governmental purchasing. *International Journal of Production Economics*, *90*(1), 79–102. https://doi.org/10.1016/S0925-5273(03)00103-8

Parikka-Alhola, K. (2008). Promoting environmentally sound furniture by green public procurement. *Ecological Economics*, *68*(1–2), 472–485.

Peters, B. G. (2002). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration*, *24*(2), 153–183. https://doi.org/10.1080/02598272.2002.10800399

Peters, B. G. (2018). *American public policy: Promise and performance*. Cq Press.

Pollit, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., & Talbot, C. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, *3*(3), 271–290. https://doi.org/10.1080/13876980108412663

Preuss, L. (2007). Buying into our future: sustainability initiatives in local government procurement. *Business Strategy and the Environment*, *16*(5), 354–365.

Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. *Supply Chain Management: An International Journal*, *14*(3), 213–223. https://doi.org/10.1108/13598540910954557

Prier, E., & McCue, C. (2009). The implications of a muddled definition of public procurement. *Journal of Public Procurement*, *9*(3/4), 326–370.

Prier, E., McCue, C., & Behara, R. (2010). The value of certification in public procurement: The birth of a profession? *Journal of Public Procurement*, *10*(4), 512–540. https://doi.org/10.1108/jopp-10-04-2010-b002

Prier, E., Schwerin, E., & McCue, C. (2016). Implementation of Sustainable Public Procurement Practices and Policies: A Sorting Framework. *Journal of Public Procurement*, *16*(3), 312–346. https://doi.org/10.1108/JOPP-16-03-2016-B004

Quental, N., Lourenço, J. M., & Da Silva, F. N. da. (2011). Sustainable development policy: goals, targets and political cycles. *Sustainable Development*, *19*(1), 15–29.

Ramos, T. B., Alves, I., Subtil, R., & De Melo, J. J. (2007). Environmental pressures and impacts of public sector organisations: the case of the Portuguese military. *Progress in Industrial Ecology, an International Journal*, *4*(5), 363–381. https://doi.org/10.1504/pie.2007.015617

Redclift, M. (2005). Sustainable development (1987–2005): an oxymoron comes of age. *Sustainable Development*, *13*(4), 212–227.

Reimarová, H. (2012). *Transaction Costs in Public Procurement*. Charles University in Prague.

Código dos Contratos Públicos, (2008) (testimony of República Portuguesa).

Decreto-Lei n.º 111-B/2017, (2017) (testimony of República Portuguesa).

Rhodes, R. A. W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, *65*(2), 138–151. https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x

Rocha, J. A. O. (2001). *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

Rodrigues, N. C. (2016). O Princípio da Concorrência nas Novas Diretivas sobre Contratação Pública. In *A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos* (ICJP / CID, pp. 58–65).

Roman, A. V. (2017). Institutionalizing sustainability: A structural equation model of sustainable procurement in US public agencies. *Journal of Cleaner Production*, *143*, 1048–1059. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.014

Rosa, I. da, Tribolet, J., & Silva, M. M. da. (2016). Portuguese Public Procurement Governance Model. *Atas Da Conferência Da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação*, *15*(15), 529–554. https://doi.org/10.18803/capsi.v15.529-554

Rosell, J. (2021). Getting the green light on green public procurement: Macro and meso determinants. *Journal of Cleaner Production*, *279*, 123710.

Ruiter, D. W. P. (2005). Is transaction cost economics applicable to public governance? *European Journal of Law and Economics*, *20*(3), 287–303.

Russel, T. (1998). *Greener purchasing: Opportunities and innovations*. Routledge.

Sachs, J. D. (2012). From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. *The Lancet*, *379*(9832), 2206–2211.

Salam, M. A. (2008). An empirical investigation of the determinants of adoption of green procurement for successful green supply chain management. *2008 4th IEEE International Conference on Management of Innovation and Technology*, 1038–1043.

Scoones, I. (2007). Sustainability. *Development in Practice*, *17*(4–5), 589–596.

Selman, P. (1998). Local Agenda 21: substance or spin? *Journal of Environmental Planning and Management*, *41*(5), 533–553.

Seyfang, G. (2003). Environmental mega-conferences—from Stockholm to Johannesburg and beyond. *Global Environmental Change*, *13*(3), 223–228.

Siche, J. R., Agostinho, F., Ortega, E., & Romeiro, A. (2008). Sustainability of nations by indices: Comparative study between environmental sustainability index, ecological footprint and the emergy performance indices. *Ecological Economics*, *66*(4), 628–637. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.10.023

Simão, J. M. (2017). *Sustentabilidade e desenvolvimento: conceitos e políticas emergentes* [Universidade Aberta]. http://hdl.handle.net/10400.2/7047

Smith, J., Andersson, G., Gourlay, R., Karner, S., Mikkelsen, B. E., Sonnino, R., & Barling, D. (2016). Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement.

Journal of Cleaner Production, *112*(1), 249–256.

Sneddon, C., Howarth, R. B., & Norgaard, R. B. (2006). Sustainable development in a post-Brundtland world. *Ecological Economics*, *57*(2), 253–268.

Snider, K. F., & Rendon, R. G. (2008). Public procurement policy: implications for theory and practice. *Journal of Public Procurement*, *8*(3), 310–333. https://doi.org/10.1108/jopp-08-03-2008-b003

Soliño, A. S., & Gago de Santos, P. (2010). Transaction costs in transport public-private partnerships: Comparing procurement procedures. *Transport Reviews*, *30*(3), 389–406.

Sönnichsen, S. D., & Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*, *245*, 118901.

Soudry, O. (2007). A principal-agent analysis of accountability in public procurement. In *Advancing public procurement: Practices, innovation and knowledge-sharing* (pp. 432–451).

Spagnolo, G. (2012). Reputation, competition, and entry in procurement. *International Journal of Industrial Organization*, *30*(3), 291–296. https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2012.01.001

Spangenberg, J. H., Pfahl, S., & Deller, K. (2002). Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21. *Ecological Indicators*, *2*(1–2), 61–77.

Spindler, E. (2013). The History of Sustainability The Origins and Effects of a Popular Concept. In *Sustainability in Tourism* (pp. 9–31). Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-8349-7043-5_1

Steinemann, A. (2003). Drought indicators and triggers: a stochastic approach to evaluation. *JAWRA Journal of the American Water Resources Association*, *39*(5), 1217–1233.

Stigler, G. J. (1983). Nobel Lecture: The Process and Progress of Economics. *Journal of Political Economy*, *91*(4), 529–545.

Swanson, M., Weissman, A., Davis, G., Socolof, M. L., & Davis, K. (2005). Developing priorities for greener state government purchasing: a California case study. *Journal of Cleaner Production*, *13*(7), 669–677.

Tarantini, M., Loprieno, A. D., & Porta, P. L. (2011). A life cycle approach to Green Public Procurement of building materials and elements: A case study on windows. *Energy*, *36*(5), 2473–2482.

Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., & Daddi, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics*, *82*, 88–96.

Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, *1*(1), 9–50. www.nature.com

Thai, K. V., & Grimm, R. (2000). Government procurement: past and current developments. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, *12*(2), 231–247. https://doi.org/10.1108/jpbafm-12-02-2000-b003

Theron, C., & Dowden, M. (2017). Strategic Sustainable Procurement. In *Strategic Sustainable Procurement*. https://doi.org/10.4324/9781351274487

Thomson, J., & Jackson, T. (2007). Sustainable procurement in practice: lessons from local government. *Journal of Environmental Planning and Management*, *50*(3), 421–444.

Tribunal de Contas. (2020). *Relatório de Auditoria às Compras Públicas Ecológicas*.

Tribunal de Contas Europeu. (2023). *Relatório Especial 28/2023: Contratação pública na UE - Recuo da concorrência na adjudicação de contratos relativos a obras, bens e serviços entre 2011 e 2021*. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_PT.pdf

Trionfetti, F. (2002). Politiques d 'achats publics et spécialisations internationales. *Revue Économie & Prévision*, *1*, 141–150. https://www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2002-1-page-141.htm

Twight, C. (1994). Political transaction-cost manipulation: an integrating theory. *Journal of Theoretical Politics*, *6*(2), 189–216. https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0951692894006002003

UNEP. (1972). *Declaration of the United Nations conference on the human environment*.

UNEP. (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*.

UNEP. (2002). *Global Environmental Outlook - Past, Present and Future Perspectives*.

União Europeia. (2014). Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 , relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. *Jornal Oficial Da União Europeia*, *L 94*, 65–242.

United Nations. (1989). *Resolution A/RES/44/228*.

United Nations. (2000). *Millenium Declaration*.

United Nations. (2002a). *Johannesburg Declaration*.

United Nations. (2002b). *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*.

United Nations. (2012). *The future we want*.

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development.*

Uttam, K., & Ross, C. L. L. (2015). Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement. *Journal of Cleaner Production*, *86*, 403–416.

Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Estevez, J., Georghiou, L., & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, *34*(10), 631–645.

Vaidyanathan, G., & Devaraj, S. (2008). The role of quality in e-procurement performance: An empirical analysis. *Journal of Operations Management*, *26*(3), 407–425. https://doi.org/10.1016/j.jom.2007.08.004

Van Alstine, J., Afionis, S., & Doran, P. (2013). The UN Conference on Sustainable Development (Rio+20): A sign of the times or 'ecology as spectacle'? *Environmental Politics*, *22*(2), 333–338.

Van Weele, A. J. (2009). *No Purchasing and supply chain management: Analysis, strategy, planning and practice*. Cengage Learning EMEA.

Waara, F. (2008). Mitigating contractual hazards in public procurement: A study of Swedish local authorities. *Construction Management and Economics*, *26*(2), 137–145. https://doi.org/10.1080/01446190701793696

Waas, T., Hugé, J., Block, T., Wright, T., Benitez-Capistros, F., & Verbruggen, A. (2014). Sustainability assessment and indicators: Tools in a decision-making strategy for sustainable development. *Sustainability*, *6*(9), 5512–5534.

Waldo, D. (2006). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration.* Transaction Publishers.

Walker, H., & Brammer, S. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, *14*(2), 128–137. https://doi.org/10.1108/13598540910941993

Walker, H., & Brammer, S. (2012). The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. *International Journal of Production Economics*, *140*(1), 256–268. https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2012.01.008

Walker, H., Di Sisto, L., & McBain, D. (2008). Drivers and barriers to environmental supply chain management practices: Lessons from the public and private sectors. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *14*(1), 69–85.

Walker, H., & Phillips, W. (2009). Sustainable procurement: emerging issues. *International Journal of Procurement Management*, *2*(1), 41–61.

Walker, H., & Preuss, L. (2008). Fostering sustainability through sourcing from small businesses: public sector perspectives. *Journal of Cleaner Production*, *16*(15), 1600–1609.

Wapner, P. (2003). World Summit on Sustainable Development: toward a post-Jo'burg environmentalism. *Global Environmental Politics*, *3*(1), 1–10.

Warner, K. E., & Ryall, C. (2001). Greener purchasing activities within UK local authorities. *Eco-Management and Auditing: The Journal of Corporate Environmental Management*, *8*(1), 36–45.

WCED. (1987). *Our Common Future: Report of the World Commission of Environment and Development*.

Weber, M. (2009). *The theory of social and economic organization*. Simon and Schuster.

Weber, M. (2015). Bureaucracy. In *Working in America* (Routledge, pp. 11–16).

Williams, B., Wilmshurst, T., & Clift, R. (2011). Sustainability reporting by local government in Australia: Current and future prospects. *Accounting Forum*, *35*(3), 176–186.

Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, *36*(2), 269–296.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, *2*(2), 197–222. https://www.jstor.org/stable/pdf/2139277.pdf

Witjes, S., & Lozano, R. (2016). Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. *Resources, Conservation and Recycling*, *112*, 37–44.

Yukins, C. R. (2010). A Versatile Prism: Assessing Procurement Law Through the Principal-Agent Model. *Public Contract Law Journal*, *40*(1), 63–86.

Zheng, J., Knight, L., Harland, C., Humby, S., & James, K. (2007). An analysis of research into the future of purchasing and supply management. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *13*(1), 69–83. https://doi.org/10.1016/j.pursup.2007.03.004

Zhu, Q., Geng, Y., & Sarkis, J. (2013). Motivating green public procurement in China: An individual level perspective. *Journal of Environmental Management*, *126*, 85–95.

9. Anexos

9.1 Anexo I: Inquérito às Entidades Públicas

1. Designação da entidade.

2. Número de Identificação Fiscal da entidade.

3. Assinale a classificação administrativa da sua entidade de acordo com a DGAEP.

Administração direta	
Serviços centrais	
Serviços periféricos	

Administração indireta	
Serviços personalizados	
Fundos personalizados	
Entidades públicas empresariais	

Administração autónoma	
Administração regional	
Administração local	
Associações públicas	

4. A entidade está integrada em sistemas de compras agregadas ou serviços partilhados (eSPap, por exemplo)?

Sim	
Não	

5. **A entidade dispõe de uma unidade orgânica específica (departamento, divisão, gabinete ou setor, por exemplo) para as compras públicas?**

Sim	
Não	

6. **Ordene do mais importante para o menos importante os fatores relevantes que são tidos em conta na definição dos procedimentos de contratação pública.**

Satisfazer as necessidades da organização	
Cumprir a legislação em vigor	
Assegurar a aquisição a preços mais baixos	
Contribuir para alcançar objetivos de desenvolvimento sustentável	

7. **A entidade dispõe de uma "política formal" (documento orientador, plano de ação, estratégia, normas ou outra) em relação a algum dos tópicos abaixo?**

Política de compras sustentáveis em questões ambientais	
Política de compras sustentáveis em questões sociais	
Política de compras sustentáveis em questões económicas	
Nenhuma política	

8. **Avalie a suficiência dos recursos humanos alocados às compras públicas na sua entidade no que diz respeito à formação e competência para a realização de aquisições com critérios sustentáveis (ambientais, económicos e sociais).**

Muito insuficiente	
Insuficiente	
Suficiente	
Muito suficiente	
Não Aplicável	

9. Nos últimos dois anos, foram incluídas considerações sustentáveis em procedimentos de contratação pública levados a cabo pela sua entidade?

Sim	
Não	

10. Em que dimensões é que foram introduzidas as considerações de sustentabilidade?

Ambiental	
Económica	
Social	
Nenhuma dimensão	

11. Que ações estão implementadas em relação à integração de fatores de sustentabilidade nos procedimentos de contratação?

Divulgação do código de conduta dos fornecedores	
Exigência de comportamentos sociais aos fornecedores	
Exigência de pagamento de salários adequados às exigências funcionais e habilitacionais	
Exigência de cumprimento de prazos de pagamento a funcionários e fornecedores	
Valorização de certificação de Responsabilidade Social Empresarial	
Valorização de certificação de Sistema de Gestão Ambiental	
Extensão de exigências ambientais á cadeia de abastecimento	
Utilização de materiais reciclados	
Utilização de matérias-primas e produtos ecológicos	
Máquinas, equipamentos e processos de baixo consumo energético	
Máquinas, equipamentos e processos de baixo nível de ruído	
Utilização de produtos com baixos níveis de toxicidade, pH, biodegradabilidade e corrosão	
Utilização de fontes de energia que promovam a diminuição da pegada de carbono	
Cálculo do custo total da aquisição atendendo aos custos diretos e indiretos	
Inclusão dos consumíveis e da manutenção nos contratos de aquisição de bens	
Estímulo da concorrência no prazo de garantia	
Diversificação de fornecedores	
Avaliação de fornecedores sobre práticas sustentáveis	

Formação de fornecedores em questões de sustentabilidade	
Nenhuma ação implementada	

11.1. Por favor indique outras ações implementadas que não tenham sido enumeradas na questão anterior.

12. Em que categorias de bens e serviços é que foram incluídos critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação?

Edifícios de escritório	
Eletricidade	
Equipamentos de representação gráfica	
Equipamentos elétricos e eletrónicos utilizados nos cuidados de saúde	
Equipamentos TI para escritório	
Iluminação interior	
Iluminação pública e sinalização rodoviária	
Infraestruturas e equipamentos de tratamento, abastecimento e distribuição de água, de recolha e tratamento de águas residuais e resíduos urbanos	
Infraestruturas rodoviárias e sinalização de tráfego	
Mobiliário	
Painéis interiores	
Papel de cópia e papel para usos gráficos	
Produção combinada de calor e eletricidade	
Produtos alimentares e serviços de catering	
Produtos e serviços de jardinagem	
Produtos e serviços de limpeza	
Sistemas de aquecimento com circulação de água;	
Sistemas de descarga em sanitas e urinóis	
Têxteis	
Torneiras sanitárias	
Transportes	
Nenhuma categoria	

12.1. Por favor indique outras categorias de bens e serviços em que tenham sido incluídos critérios de sustentabilidade e que não tenham sido enumeradas na questão anterior.

13. Tendo em conta o número total de procedimentos de contratação levados a cabo nos últimos dois anos, qual foi a percentagem de procedimentos que incluíram considerações sustentáveis?

14. Tendo em conta o montante total de despesa em contratação pública nos últimos dois anos, qual foi a percentagem de despesa levada a cabo em procedimentos que incluíram considerações sustentáveis?

15. Em que tipos de procedimentos é que foram incluídos critérios de sustentabilidade?

Ajuste direto	
Consulta prévia	
Concurso público	
Concurso limitado por prévia qualificação	
Procedimento de negociação	
Diálogo concorrencial	
Parceria para a inovação	

16. Em que fase dos procedimentos de contratação é que foram incluídas considerações sustentáveis?

Qualificação dos candidatos	
Critérios de seleção e de exclusão	
Caderno de encargos	
Especificidades técnicas	
Critérios de adjudicação	

Cálculo dos custos do ciclo de vida do produto, obra ou serviço	
Cláusulas de execução do contrato	

17. Avalie o grau de dificuldade sentida na aplicação de critérios de sustentabilidade.

Muitas dificuldades	
Algumas dificuldades	
Poucas dificuldades	
Nenhuma dificuldade	
Não Aplicável	

18. Qual o impacto da inclusão de considerações sustentáveis na despesa pública da entidade em procedimentos de contratação?

Aumento elevado de despesa	
Aumento residual de despesa	
Aumento residual de poupança	
Aumento elevado de poupança	
Não Aplicável	

19. Indique a percentagem de novos fornecedores selecionados em procedimentos de contratação pública em que foram incluídos critérios sustentáveis.

20. Identifique as principais dificuldades na aplicação de critérios sustentáveis nos procedimentos de contratação pública.

Desconhecimento em matéria de sustentabilidade nos contratos públicos	
Complexidade associada à inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos	
Aumento de despesa associado à inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos	
Falta de recursos humanos com formação e competências em matéria de sustentabilidade	

20.1. Por favor indique outros motivos que não tenham sido enunciados na questão anterior.

21. Que alterações introduziria na legislação sobre os procedimentos de contratação pública de forma a promover a inclusão de critérios sustentáveis?

Obrigado pela sua colaboração!

Carlos Alberto da Fonte Videira

(id8438@alunos.uminho.pt)

9i.2 Anexo II: Guião das Entrevistas Semiestruturadas

Doutoramento em Ciências da Administração - Escola de Economia e Gestão da UMinho

A Contratação Pública Sustentável em Portugal

Entrevistas Semi Estruturadas

Papel da Gestão de Topo

1. Como é que descreve o posicionamento da sua entidade no que diz respeito à sustentabilidade? Existe um departamento ou uma estratégia de sustentabilidade na sua organização?

2. Consegue identificar algumas atividades ou iniciativas desenvolvidas nesse âmbito?

3. Qual é a relevância das compras públicas na sua organização e qual é o envolvimento da gestão de topo nesse processo?

4. A entidade considera que as compras públicas são um instrumento relevante para atingir objetivos estratégicos mais abrangentes do que a mera aquisição de bens e serviços?

5. A entidade leva a cabo iniciativas no sentido de promover a inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação? Têm conhecimento de outras entidades do setor público que adotem práticas desta natureza?

Papel dos Profissionais

6. Como é que são desencadeados os procedimentos de contratação na sua entidade?

7. Quem são as pessoas e os departamentos envolvidos nas diferentes fases dos procedimentos de compras públicas?

8. Quais é que são as principais preocupações que procuram acautelar ao longo do procedimento?

9. Os profissionais de compras têm alguma formação profissional (interna ou externa) ou conhecimento acerca da inclusão de critérios sustentáveis nos procedimentos de compras?

10. Existe algum tipo de metas, orientações ou de incentivos relacionados com os procedimentos de contratação pública e as políticas de sustentabilidade na entidade (por exemplo: SIADAP)?

Fatores que Influenciam a Contratação Sustentável nas Entidades Públicas

11. Quais são as principais dificuldades na aplicação de critérios sustentáveis nos procedimentos de contratação pública?

12. Como é que avalia a complexidade dos procedimentos de contratação pública sustentável em comparação com os procedimentos de contratação normais?

13. Qual é o impacto que a contratação pública sustentável tem no orçamento da sua entidade?

14. Considera que existe algum tipo de pressão, interna ou externa, no sentido de estabelecer metas e objetivos relativamente às compras públicas sustentáveis?

15. Quais são os principais custos e benefícios da opção por compras públicas sustentáveis?

Fatores que Influenciam a Contratação Sustentável nos Fornecedores

16. A inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de compras públicas influencia o número de fornecedores interessados ou concorrentes?

17. Considera que há bens e serviços que são mais propícios à inclusão de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação?

18. Considera que os bens e serviços adquiridos em procedimentos de contratação com considerações sustentáveis têm um desempenho inferior, semelhante ou superior?

19. Considera que a inclusão de critérios sustentáveis influencia a transparência dos procedimentos de contratação pública?

20. Quais são as principais dificuldades para assegurar o controlo do cumprimento das considerações de sustentabilidade após a adjudicação dos bens ou serviços?