



## A CONTRATAÇÃO PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSÁVEL AO SERVIÇO DOS JOVENS NEET

CARLOS RODRIGUES<sup>1</sup>

### RESUMO

A contratação pública tem o potencial de influenciar os mercados e modelar comportamentos tanto de empresas como de indivíduos. À sua política primária – a prossecução do interesse público ao menor custo possível – acrescem, por impulso comunitário, as políticas secundárias ligadas ao ambiente e à condição social. A presente investigação visa analisar a evolução da contratação pública social enquanto pilar da contratação pública sustentável e instrumento de políticas de apoio aos jovens NEET – *Not Currently Engaged in Employment, Education or Training*.

**Palavras-chave:** contratação pública, políticas sociais, desenvolvimento sustentável, União Europeia, *Not Currently Engaged in Employment, Education or Training* (NEET).

### ABSTRACT

*The Public Procurement socially responsible at the service of NEET youth.* Public procurement has the potential to influence markets and model behavior of both companies and individuals. To its primary policy - the pursuit of public interest at the lowest possible cost – are added, by Community impetus, secondary policies related to the environment and the social condition. This research aims to analyze the evolution of social public procurement as a pillar of sustainable public procurement and instrument of support policies aimed to NEET - *Not Currently Engaged in Employment, Education or Training* - population.

**Keywords:** public procurement, social policies sustainable development, European Union, *Not Currently Engaged in Employment, Education or Training* (NEET).

---

Histórico do artigo: recebido em 15-02-2016; recebido após revisão em 10-03-2016; aprovado em 19-03-2016; publicado em 03-05-2016.

<sup>1</sup> Jurista e Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, Portugal. E-mail: [csergiomr@gmail.com](mailto:csergiomr@gmail.com).

## 1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

A Europa, tal como o resto do Mundo, atravessa uma crise que afeta diversos campos e áreas de atividade, desde a preservação dos ecossistemas até à sustentabilidade dos sistemas económicos. Neste sentido, o desafio das sociedades hodiernas é duplo: por um lado, estimular o desenvolvimento económico e a proteção ambiental, conducente ao aumento do emprego e ao aumento do bem-estar; por outro, garantir a sustentabilidade, nomeadamente ambiental, desse desenvolvimento.

A contratação pública ocupa um lugar de peso no orçamento nacional e no orçamento comunitário. Nas duas últimas décadas, temos assistido a um esforço considerável pela melhor regulamentação possível deste setor de atividade pública, com o duplo objetivo de, por um lado, evitar práticas de corrupção, tornando o regime jurídico aplicável mais robusto e garantístico, em respeito a certos princípios básicos e, por outro lado, instrumentalizar a influência notável que a contratação pública detém nos mercados para a prossecução de políticas secundárias, como a proteção do ambiente e o desenvolvimento e a aplicação de políticas sociais de inclusão e de empregabilidade.

A presente investigação centra-se, precisamente, na prossecução de políticas secundárias de cariz social, com especial atenção para os jovens NEET (*Not Currently Engaged in Employment, Education or Training*), i.e., a percentagem dos jovens que não estão a trabalhar, nem a estudar nem a fazer formação. O escopo destas políticas é bem mais amplo e complexo, mas o recorte aqui operado justifica-se pelo imperativo atual de se fazer frente a uma série de desafios prementes que perpassam a cena global, no domínio social, dos quais optamos por analisar a (cada vez mais) crítica taxa de desemprego entre os jovens, fator de múltiplas consequências como a emigração forçada, o abandono do ensino superior e a degradação dos sistemas de segurança social.

A Contratação Pública Socialmente Responsável pode ser definida como a contratação pública que incorpora critérios sociais no seu âmbito, o que pode ocorrer em três momentos: na fase de formação do contrato, na definição e consequente aplicação do critério de adjudicação ou, ainda, na fase de execução do contrato já

formado e adjudicado. Pelo exposto, e em confronto com o conceito de desenvolvimento sustentável de Brundtland<sup>2</sup>, num entendimento mais atual que veio a incluir as dimensões social e económica, podemos concluir que a esta faceta da contratação pública é, a par com a contratação pública ecológica, um dos pilares da nova faceta da contratação pública que a União Europeia tem conjugado esforços para erguer: a contratação pública sustentável.

Pretendemos expor a ligação entre a contratação pública e as políticas secundárias de cariz social relativas aos jovens NEET, em função das quais aquela pode e deve ser instrumentalizada no contexto de uma estratégia de governação sustentável. As Diretivas de 2014, ao virem aperfeiçoar o regime jurídico aplicável à contratação pública a nível comunitário, constituem um dos avanços mais significativos nesta matéria no panorama mundial, o que coloca a União Europeia, e ato contínuo Portugal, na vanguarda das políticas públicas de sustentabilidade.

Esta terminologia tem origem internacional e tem sido alvo de atenção por todos os decisores políticos. Aqui, torna-se essencial a leitura de um Relatório da autoria da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, de 2012, que apresenta as características, os custos e as respostas, a nível de políticas, dos jovens NEET.

## **2. CONCEITOS**

Cumpramos identificar e densificar os conceitos-chave em torno dos quais a presente investigação irá tecer as considerações devidas. Relativamente ao conceito de contrato público, seguimos RAIMUNDO: “os contratos celebrados por entidades públicas ou que surgem numa posição de vantagem ou de sujeição, com específicos contornos jurídico-públicos” (2013, p. 44). Trata-se de uma noção, como sublinha ANDRADE (2010), com um recorte orgânico ou estatutário. Devido a essa relação de supra-infra ordenação, os contratos públicos estão submetidos a uma fase de formação

---

<sup>2</sup> Tal como definido na Conferência de Brundtland de 1987, mormente no Relatório daí derivado, “Our Common Future”, o desenvolvimento sustentável traduz-se no desenvolvimento que permite satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de satisfação das necessidades pelas gerações futuras.

regulada com o propósito de salvaguardar valores e interesses como a imparcialidade, a objetividade e a eficiência da afetação dos recursos públicos.

Por contratação pública podemos definir as aquisições de bens ou serviços feitas por entidades estaduais que sejam necessárias ao bom cumprimento das suas funções. Desta definição podemos partir para uma outra, mais abrangente e na qual a primeira se enquadra: a noção de Direito da Contratação Pública. *i.e.*, o conjunto de normas que regulam a atividade de aquisição de bens e serviços realizada por entes estaduais<sup>3</sup>.

No Direito Português vigora uma noção ampla. Por contrato público entende-se todo o contrato celebrado por entes públicos, sejam ou não entidades adjudicantes na perspetiva do Código dos Contratos Públicos (CCP). Aliás, visitando os artigos 2.º e 5.º deste diploma, encontramos exclusões subjetivas (entidades) e objetivas (tipos de contratos) ao âmbito de aplicação do mesmo<sup>4</sup>.

Em Portugal, a contratação pública encontra-se regulada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos. Este encontra-se sistematizado em quatro Partes, que regulam: o âmbito de aplicação objetivo e subjetivo do regime (Parte I); os diversos tipos de procedimentos de contratação pública, as suas regras, características e requisitos (Parte II); o regime substantivo dos contratos administrativos (Parte III); e o regime contraordenacional (Parte IV).

O referido Decreto-Lei procede à transposição das Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 20014/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março (designada por Diretiva clássica), alteradas pela Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e retificadas pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro. Vem, assim, criar um conjunto homogéneo de normas relativas aos procedimentos pré-contratuais públicos e, no exercício da

---

<sup>3</sup> Neste sentido, RODRIGUES, Nuno Cunha, *A Contratação Pública como Instrumento de Política Económica*, Tese de Doutoramento. Coimbra: Almedina, novembro de 2013. O autor constata que os contratos públicos integram o movimento de globalização económica, o que se deduz do fenómeno de internacionalização do Direito dos Contratos Públicos.

<sup>4</sup> O conceito de contrato administrativo é mais restrito e resulta do número 6, do artigo 1º do CCP. Para mais desenvolvimentos acerca desta noção, *vide* GONÇALVES, Pedro, *O contrato administrativo – uma instituição do direito administrativo do nosso tempo*, Almedina, Coimbra, 2003. Num comentário ajustado ao CCP, *vide* SOUSA, Marcelo Rebelo de, e MATOS, André Salgado de, *Contratos Públicos – Direito Administrativo Geral, Tomo III*, Dom Quixote, Lisboa, 2008, pp. 22-72.

margem de livre decisão deixada pelo legislador comunitário aos legisladores nacionais, inovar no que se entendeu por necessário para garantir a segurança e estabilidade jurídica aos operadores económicos, no contexto de uma modernização contínua e em respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência.

Exploremos, em termos sucintos, os princípios enunciados. O princípio da transparência impõe que todos os procedimentos concursais sejam, atempada e devidamente, publicitados nos canais oficiais de comunicação. Por seu lado, o princípio da igualdade postula que os procedimentos concursais sejam realizados num ambiente pautado por iguais condições de acesso e de participação. De acordo com o princípio da concorrência, *ex libris* do direito comunitário, por cujo estrito respeito se pautam todos os regimes de contratação pública, na formação dos contratos deve garantir-se o mais amplo acesso aos respetivos procedimentos aos interessados em contratar, *i.e.*, aos potenciais concorrentes.

A contratação pública é, *per si*, um instrumento de mercado frequentemente utilizado pela Administração Pública no exercício das suas funções, inerentes à sua missão que é a prossecução do interesse público (nos termos do número 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa). Este pode ser definido como um conjunto de necessidades coletivas a serem satisfeitas através de serviços que a Administração Pública cria, organiza e cuida de manter.

Pelo peso que ocupa tanto no orçamento nacional, como no orçamento da União Europeia, a contratação pública tem o potencial de influenciar os mercados e moldar comportamentos, tanto da actividade económica, como dos próprios cidadãos privados. Referimo-nos, principalmente, ao elevado volume de negócios envolvidos, mesmo em contexto de crise como este que atravessamos, na medida em que é através deste instrumento que a Administração Pública provê pelas suas necessidades atinentes a recursos humanos e materiais e organiza os múltiplos serviços públicos. Em termos orçamentais, falamos dos seguintes valores: 16,3% do PIB da UE, cerca de 1,4

milhões de euros em 2004 (Comissão Europeia, 2004, p. 4)<sup>5</sup>; em 2008, o valor ascendeu para 18%, ou seja, cerca de 2155 milhões de euros (Comissão Europeia, 2009, p. 23). Nos anos posteriores, a percentagem ronda os 20% (Comissão Europeia, 2010, p. 10), o que nos permite concluir pela importância crescente deste instrumento <sup>(6)</sup> <sup>(7)</sup>.

Considerada a sua importância no cenário económico, a contratação pública pode desempenhar um papel de (bom) exemplo, tendo em vista o desenvolvimento sustentável. O cenário sustentável é aqui caracterizado pela existência, em larga escala, de produtos, bens ou serviços mais amigos do ambiente, socialmente responsáveis e inovadores em termos tecnológicos. A Comissão Europeia assume a contratação pública como uma área estratégica – e a sua «ecologização» como uma prioridade no âmbito da Estratégia Europa 2020<sup>8</sup>.

A Contratação Pública Socialmente Responsável pode ser definida como a contratação pública que incorpora critérios sociais no seu âmbito, o que pode ocorrer em três momentos: na fase de formação do contrato, na definição e consequente aplicação do critério de adjudicação ou, ainda, na fase de execução do contrato já formado e adjudicado. A mesma definição ajusta-se, *mutatis mutandis*, ao conceito de contratação pública ecológica, cuja missão é a preservação ecológica.

---

<sup>5</sup> O estudo conclui que uma mera poupança de 10% pelos então apenas quinze Estados-Membros, permitiria a três estados ter um *superavit* orçamental, deixando de estar em *deficit*.

<sup>6</sup> Analisando o papel das autoridades públicas, partindo do poder influenciador da contratação pública evidenciado na sua importância crescente nos orçamentos, *vide* DAY, Catherine, Buying Green: The Crucial Role of Public Authorities, in *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, vol. 10. Nº 2, abril de 2005, pp. 201-209 (<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1354983042000388214?journalCode=cloe20>).

<sup>7</sup> Dado o seu peso, a contratação pública foi também alvo de mudanças decorrentes do «Programa de Assistência Económica e Financeira», monitorizado pela *troika* (FMI, CE e BCE). Para uma análise dos impactos destes PAEF sobre as PPP, um vetor importante da contratação pública, *vide* PARDAL, Paulo Alves, A contratação pública sob os ventos da austeridade orçamental, in FERREIRA, Eduardo Paz e RODRIGUES, Nuno Cunha (coord.), *Novas Fronteiras da Contratação Pública*, Coleção Manuais Académicos IDEFF, Nº 1, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, pp. 171 a 204; Também, GONÇALVES, Pedro Costa, Alterações ao Código dos Contratos Públicos na sequência do «Memorando de Entendimento com a Troika», in *Revista de Contratos Públicos*, nº5, CEDIPRE, Coimbra, 2012, pp. 213 a 237.

<sup>8</sup> O Relatório Monti indica que a reforma do quadro normativo europeu da contratação pública deve focar-se na possibilidade de permitir a integração de políticas secundárias ou horizontais na contratação pública. Tal estratégia permitirá reforçar e concretiza a Estratégia Europa 2020. (Relatório Monti, A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society, Report to the President of the European Commission Durão Barroso, by Mario Monti, 9 de maio de 2010 ([http://www.frank-cs.org/cms/pdfs/EC/EC\\_Monti\\_Report\\_9.5.10.pdf](http://www.frank-cs.org/cms/pdfs/EC/EC_Monti_Report_9.5.10.pdf)).

A Contratação Pública Sustentável não se limita à área do ambiente (Contratação Pública Ecológica, CPE), antes abarcando outras áreas de igual importância. Por um lado, temos a adesão a *standards* sociais e éticos, fenómeno denominado por contratação pública socialmente responsável (CPSR). Por outro, a contratação pública pode ser usada para promover produtos, bens ou serviços inovadores – estamos aqui perante a contratação pública promotora da inovação (CPPI). Ao promoverem políticas secundárias ou horizontais, os Estados aumentam a procura por produtos e serviços com o menor impacto ambiental (CPE); encorajam a responsabilidade social, traduzida em políticas e práticas de apoio ao emprego jovem ou à reinserção de desempregados, por exemplo (CPSR); e promovem a inovação, pilar essencial da competitividade (CPPI)<sup>9</sup>. Fica assim, em traços gerais, definido o universo da Contratação Pública Sustentável (CPS).

Por fim, vertemos atenção nos jovens NEET. Esta designação surge da tentativa de encontrar o número mais correto do total de população jovem efetivamente desempregada, e assim obter uma percentagem que servirá de base à resenha das necessárias políticas públicas. Usualmente, é calculada a taxa de desemprego, que resulta da diferença entre a população ativa e a população não ativa. Por se tratar de um rácio imperfeito, tem-se optado, para propósitos comparativos, descortinar a percentagem de jovens que não estão a trabalhar, nem a estudar, nem a fazer formação.

Traçadas estas considerações iniciais, avançamos para a análise da realidade dos jovens NEET, tendo como referência, como veremos, o ano de 2011 e posterior estudo das políticas sociais. Por fim, centramos atenções na instrumentalização da contratação pública para a prossecução de políticas sociais.

---

<sup>9</sup> Tais são as conclusões de um relatório deveras essencial e detalhado, elaborado por um *think tank* dedicado à sustentabilidade: KAHLENBORN, Walter; MOSER, Christine; FRIDJAL, Joep; ESSIG, Michael, *Strategic Use of Public Procurement in Europe – Final Report to the European Commission* MARKT/2010/02/C, Berlin: adelphi, 2011, disponível em: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/strategic-use-public-procurement-europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/strategic-use-public-procurement-europe_en.pdf). A tradução de excertos, devidamente citados e identificados é livre.

### 3. O CENÁRIO EUROPEU: OS JOVENS NEET

O quadro europeu, ao qual Portugal não é alheio,<sup>10</sup> caracteriza-se por uma elevada taxa de desemprego,<sup>11</sup> que atinge com particular força a população jovem. De facto, esta geração é a mais formada a nível académico de sempre mas tem, no reverso da medalha, dificuldade acrescida no acesso ao mercado de trabalho, o qual se encontra saturado e mal regulado. A regulação, quando existente, tem lacunas e subterfúgios que propiciam situações de exploração e trabalho precário, lançando a instabilidade no espaço pessoal dos jovens e no próprio tecido económico da sociedade em que se inserem.

Assim, a União Europeia tem que definir políticas, no domínio social, que visem a necessária reforma do mercado do trabalho, no sentido de combater as dificuldades específicas dos jovens, que podem ser resumidas na seguinte fórmula: obter um emprego estável, com um nível de remuneração ajustado às habilitações académicas e competências profissionais e pessoais. Como bem denota Giddens, o primeiro e principal objetivo de todas as economias “tem de ser o aumento do nível de riqueza e a criação de emprego” (2014, p. 132).<sup>12</sup> Tal só será possível, na nossa ótica, se as novas políticas incluírem nos seus considerandos a população jovem, enquanto a fatia da população ativa particularmente afetada pela crise. Projeta-se, assim, um objetivo estratégico de aumentar o nível de emprego dos jovens, que traz benefícios incontestáveis: alivia os sistemas de segurança social e evita a saída forçada dos jovens qualificados dos seus países de origem.

A reforma dos sistemas de segurança social é uma das prioridades da União Europeia. Tais sistemas encontram-se sobrecarregados com um elevado número de subsidiários face à taxa de população ativa que financia o sistema com uma parte (cada vez maior) do seu rendimento. Apostar na empregabilidade da população jovem vai permitir diminuir o número de subsidiários, por um lado, e aumentar a taxa de

---

<sup>10</sup> Apesar de uma quebra recente, a taxa de desemprego referente a 2015 fixou-se em 12,5%, após de no ano de 2013 ter atingido o pico de 16,2% (Pordata, 2016). Para melhor leitura dos valores, cumpre recordar que a taxa apenas calcula os desempregados registados no centro de emprego, o que se revela um número inferior aos desempregados “reais.”

<sup>11</sup> A taxa, no ano de 2014, fixou-se nos 10,4% (Pordata, 2015).

<sup>12</sup> O autor analisa a “garantia jovem”, aposta das políticas europeias, apontado que o financiamento aos programas dessas políticas deve ser proporcional à escala do problema (p. 133).



população ativa a fazer descontos, por outro, o que vai aliviar, num cenário ideal mas possível, a carga fiscal que recai sobre o contribuinte e reforçar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

Ora, para definir da melhor forma possível as políticas a aplicar, cumpre partir de dados estatísticos rigorosos. No que concerne ao nosso tema, a estatística foca-se na taxa de desemprego. Todavia, a mesma pode não corresponder aos reais números. Assim, numa tentativa que encontrar uma estatística mais rigorosa, recorta-se da população jovem os NEET.

A Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (EUROFOUND) tem como missão “contribuir para a conceção e o estabelecimento de melhores condições de vida e de trabalho através de uma ação com vista a desenvolver e difundir os conhecimentos que permitam facilitar tal evolução.”<sup>13</sup> De acordo com o seu Relatório, no ano de 2011, a União Europeia apresenta uma taxa de NEETs de 15,4% entre a população de 15 e 29 anos. Em Portugal, a taxa é de 14%, sendo o caso mais preocupante, a nível comunitário, o da Bulgária (24,6%).<sup>14</sup>

#### **4. AS POLÍTICAS SECUNDÁRIAS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

A racionalidade económica está presente em toda a lógica da contratação pública. Não obstante ser reforçada durante épocas de crise financeira e económica, toda a contratação deverá ser feita em obediência a critérios de rigor, eficiência, economia e eficácia, de forma a evitar desperdícios, morosidade e práticas de corrupção. Neste sentido, podemos afirmar que a política primária da contratação pública é a prossecução do interesse público ao menor custo possível.

Os elementos de prossecução das políticas secundárias podem ser introduzidos em três fases distintas: na formação dos contratos públicos (por exemplo, estabelecer

---

<sup>13</sup> Regulamento (CEE) n.º 1365/75 do Conselho, de 26 de maio de 1975, relativo à criação de uma Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, entretanto modificado pelos Regulamentos (CEE) n.º 1947/93, de 26 de julho, n.º 1649/2003, de 1 de outubro e n.º 1111/2005, de 4 de agosto. Trata-se de um órgão tripartido que, no exercício das suas funções, “avalia e analisa as condições de vida e de trabalho, dá pareceres autorizados e conselhos aos responsáveis e principais agentes da política social, contribui para a melhoria da qualidade de vida e informa sobre as evoluções e as tendências”.

<sup>14</sup> Para uma leitura mais detalhada dos dados do Relatório, vide <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=news&id=230>.

critérios específicos de admissão das candidaturas e de seleção dos candidatos); na fase de adjudicação, ao decidir esta com base na proposta economicamente mais vantajosa; e por fim, na fase de execução, ao exigir-se que o serviço ou o produto a apresentar contenha determinadas características.

Antes de analisarmos a introdução propriamente dita de elementos das políticas secundárias de cariz social, cumpre fazer uma breve resenha da evolução das referidas políticas no meio comunitário.

#### **4.1. O Acórdão Concordia Bus**

Duas Comunicações Interpretativas da Comissão Europeia ocupam posição central nesta matéria: a COM (2001) 274 final, de 28 de novembro, sobre o direito aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar considerações ambientais na contratação pública; e a COM (2001) 566 final, de 15 de outubro, sobre o direito europeu aplicável aos contratos públicos e as possibilidades de integrar aspetos sociais nesses contratos.

Na segunda Comunicação, a Comissão sublinha o papel das políticas sociais europeias na construção da economia europeia e como pilar do desenvolvimento sustentável. Os princípios da igualdade e da não-discriminação são recordados e evoca-se a necessidade de prossecução de objetivos sociais, através da imposição de condições de execução dos contratos públicos que sobre os mesmos versem – obrigação de contratar uma quota de trabalhadores portadores de deficiência, de providenciar pela formação dos quadros profissionais, de incluir população jovem e de promover a igualdade entre géneros.

Tais critérios devem passar o filtro dos princípios europeus e da não-discriminação. Diretamente relacionados com o produto/serviço a adquirir, os critérios de adjudicação devem ser objetivos, verificáveis e específicos. Estes são os requisitos legados pelos Acórdão Concordia Bus.

Marco incontornável da história do Direito Europeu do Ambiente, o Acórdão<sup>15</sup> tem um carácter inovador que assenta na defesa da compatibilidade entre a introdução de exigências ambientais em termos de critério de adjudicação e o princípio da não-discriminação. Existem alguns requisitos a cumprir: os critérios ecológicos devem estar relacionados com o objeto do concurso e não podem conferir à entidade adjudicante uma liberdade de escolha incondicional. Têm que estar, ainda, expressamente mencionados nos cadernos de encargos ou no anúncio de concurso e respeitar os princípios fundamentais do direito europeu (com expressa menção ao princípio da não-discriminação, no parágrafo 63).

#### 4.2. A voz do *soft law*

A Estratégia Europa 2020,<sup>16</sup> consagrada na COM(2010) 2020, de 3 de março, assenta em três prioridades: desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação; promoção de uma economia hipocarbónica (norteadas pela competitividade e pela utilização eficaz dos recursos); e fomento de uma

---

<sup>15</sup> Oferecendo uma análise do Acórdão, os fatos subjacentes, o quadro legal invocado e o impacto nas legislações dos ordenamentos jurídicos, vide CHARRO, Pablo, Case C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne, Judgement of the Full Court of 17 September 2002, in *Common Market Law Review*, nº 40, Kluwer Law International, Holanda, 2003, pp. 179-191. Perspetivando o mercado ao serviço do Ambiente, através da aceitação de critérios verdes na contratação pública, vide KUNZLIK, Peter, Making the Market Work for the Environment: Acceptance of (Some) 'Green' Contract Award Criteria in Public Procurement, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 15, nº 2, Oxford University Press, Inglaterra, 2003, pp. 175-201. Por sua vez, colocando frente a frente os setores público e privado face aos desafios ambientais, deixando importantes notas para os desenvolvimentos que vieram a suceder-lhe, o estudo seguinte: NEW, Steve, GREEN, Ken e MORTON, Barbara, An analysis of private versus public sector: responses to the environmental challenges of the supply chain, in *Journal of Public Procurement*, Vol. 2, nº 1, 2002, pp. 93-105. (<http://ippa.org/jopp/download/vol2/issue-1/NewGreen.pdf>)

<sup>16</sup> Para uma visão geral sobre os contornos, desafios e objetivos da mesma, vide: PORTO, Manuel, *A Estratégia Europa 20-20: visando um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, in CORREIA, Fernando Alves, MACHADO e Jónatas, LOUREIRO, João Carlos, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 549 a 569. O autor conclui que a Estratégia visa contribuir para o futuro colectivo. Preocupa-se com a defesa e promoção da competitividade, depositando expectativas elevadas na iniciativa empresarial, a par da existência de uma intervenção pública considerada indispensável.

Para uma análise centrada no Modelo Social Europeu, os desafios que enfrenta e as propostas à sua reforma, num contexto marcado (também) pela Estratégia Europa 2020, vide MARQUES, Paulo, *Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020 – Para onde caminha o Modelo Social Europeu?*, Editora Príncipe, Cascais, setembro de 2011. A obra resulta da Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas defendida no final de 2010, pelo Autor, no Instituto Universitário de Lisboa.

No sentido de uma resenha sobre o contexto da Europa 2020, da Estratégia de Lisboa e do balanço possível até então, vide SILVA, António Martins da, *História da Unificação Europeia – A integração comunitária (1945-2010)*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, pg. 313 e sgs.

economia com elevados níveis de emprego, capaz de assegurar a coesão social e territorial. As autoridades públicas podem contribuir significativamente através do seu poder de aquisição. A procura de produtos e serviços mais ecológicos, inovadores e socialmente responsáveis, tem o potencial de orientar as tendências da produção e do consumo na direção da sustentabilidade.

O desafio jurídico consiste num salto qualitativo: abandonar a visão redutora de que as considerações ambientais e sociais são meros aspetos secundários, meras políticas instrumentais, em prejuízo de uma visão economicista que privilegia tão somente o preço dos produtos, bens ou serviços.

Rematamos com a constatação de que é no domínio ambiental que a política da União Europeia tem primado pela produção legislativa e jurisprudencial. Tal é visível nas diversas políticas que tenta levar a cabo, como eixo estratégico de colocar-se na vanguarda da sustentabilidade a nível mundial.

A União Europeia tem desempenhado um papel relevante, numa tentativa de recuperar e fortalecer a competitividade das suas economias, mormente na aposta das tecnologias verdes, e garantir o bem-estar dos (seus) cidadãos, através do desenvolvimento de políticas sociais justas e equilibradas, da preservação do meio-ambiente e da prossecução de um modelo de desenvolvimento económico que respeite os ditames da sustentabilidade de Brundtland, no seu entendimento actual.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> O Sétimo Programa de Ação da União Europeia em matéria de Ambiente – “Viver bem, dentro das limitações do nosso planeta”, aprovado pela Decisão 1386/2013/UE. Pretende dar continuidade ao trabalho de orientação do desenvolvimento da política ambiental europeia. Com vista a combater tanto os estilos de consumo e produção insustentáveis como as alterações climáticas e a perda de biodiversidade, bem como de qualidade da saúde humana e ambiental, o 7º Programa propugna pela adesão completa e profícua de todos os Estados - Membros e dos seus cidadãos (conforme o nº 2 do artigo 3º). Nos termos do nº 1, qualquer ação emergente deste Programa será levada a cabo tendo em consideração os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, de acordo com o artigo 5º do TUE.

## 5. AS DIRECTIVAS EUROPEIAS

### 5.1. O primeiro passo: 2004

Aproveitando que nos encontramos no campo dos atos de Direito derivado juridicamente vinculativos, recordamos a dispersão normativa<sup>18</sup> que tinha como base comum a previsão da possibilidade de recurso a critérios ecológicos de adjudicação dos contratos. Em janeiro de 2002, o Parlamento Europeu aprovou o relatório do deputado Stefano Zappala sobre as propostas da Comissão relativas a duas novas Diretivas para o setor dos contratos públicos. Incentiva a adoção de considerações sociais e ambientais nas regras da adjudicação dos contratos públicos. Influenciadas por este relatório, bem como pela jurisprudência comunitária, as Diretivas de 2004 incentivam à prossecução de políticas secundárias, de natureza social ou ambiental (a este propósito, tenham-se em conta os considerandos 1, 5, 28 e 34 da Diretiva-clássica).

As Diretivas têm um objetivo: clarificar a forma como as entidades adjudicantes podem contribuir para a proteção do ambiente e para a promoção do desenvolvimento sustentável, sem prejudicar a possibilidade de obterem a melhor relação qualidade/preço no âmbito da contratação pública. Procuram atualizar e modernizar o regime anterior, evidenciado a função da contratação pública enquanto instrumento de execução de políticas estruturais e setoriais da UE, em especial políticas sociais e ambientais. A este propósito, vejam-se a alínea b) do número 3 e o número 6 do artigo 23.º («especificações técnicas») e os artigos 26.º e 27.º («condições de execução do contrato») da Diretiva 2004/18/CE. Apesar de recentemente derogadas pelas Novas Diretivas de 2014, cumpre lançar-lhes um olhar crítico e colher as ideias mais relevantes.

As Diretivas visam coordenar os procedimentos e não tanto a criação de um corpo normativo único e completamente harmonizado relativamente à contratação pública. Lançam as ideias gerais e as bases necessárias, mas deixam aos Estados-

---

<sup>18</sup> A saber, as Directivas seguintes: 92/50 (serviços); 93/36/CEE (fornecimentos); 93/37/CEE (empreitadas); 93/38/CEE (setores especiais: água, energia, transporte e telecomunicações); 89/665/CEE e 92/13/CEE (recursos).

membros a liberdade para a aplicação concreta dos procedimentos, o que explica os diferentes graus de implementação. Tal liberdade, como sublinha DAY, apenas permite aos Estados ir mais longe (2004, p. 204).<sup>19</sup>

Podem ser definidas condições sociais e ambientais para a execução do contrato (art. 26.º), desde que respeitadas certas condições. Notamos, aqui, a influência do Ac. Concordia Bus, pois as Diretivas evocam os limites que nele encontramos relativamente à introdução das considerações ambientais e sociais. Mas a prossecução de objetivos sociais e ambientais, embora louvável e necessária, apresenta riscos, pelo que se preveem condicionalismos e limites.

No campo dos princípios e critérios de adjudicação, esta deve basear-se em critérios objetivos que assegurem o respeito dos princípios da transparência, da não-discriminação e da igualdade de tratamento, e que garantam, simultaneamente, a apreciação das propostas em condições de concorrência efetiva. A adjudicação pode ser feita por um de dois critérios: o preço mais baixo e a proposta economicamente mais vantajosa.

Em termos sucintos, distinguimos os dois critérios. De acordo com o “preço mais baixo”, a adjudicação é feita a favor da proposta que apresente o preço mais baixo para o fornecimento do bem/produto ou para a prestação do serviço objecto do contrato. Por seu lado, a proposta economicamente vantajosa é aquela que, analisado um leque de critérios, definidos no início do concurso e nos quais podemos incluir critérios ambientais e/ou sociais, se apresenta como a mais vantajosa.<sup>20</sup>

No que respeita às considerações sociais, as condições de execução dos contratos são compatíveis com as Diretivas enquanto não sejam discriminatórias e estejam indicadas no anúncio de concurso ou no caderno de encargos. Os objetivos mais importantes consistem na formação profissional, no emprego de pessoas com

---

<sup>19</sup> Tal como a autora explica, as entidades locais subtraem-se, pelo baixo valor dos seus contratos, à aplicação das Directivas. Não obstante, a inclusão de considerações ambientais deriva do próprio Tratado (de Lisboa), pelo que não carece de legitimação e deve obedecer aos princípios europeus e nacionais vigentes.

<sup>20</sup> Imaginemos a seguinte situação: para o fornecimento de lâmpadas, a proposta A é mais cara que a proposta B, mas tem a especificidade de prever o uso de lâmpadas energéticas. Atendendo a critérios económicos e ambientais, os quais devem estar devidamente publicitados no início do concurso, é possível calcular a proposta A como a economicamente mais vantajosa.

dificuldades especiais de inserção, na luta contra o desemprego (em particular o desemprego jovem e das pessoas portadoras de deficiência) e a proteção do ambiente.

De particular importância é o «Ato para o Mercado Único. Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua. Juntos para um novo crescimento», COM (2011) 206 final, de 13 de abril. Inclui doze ações prioritárias a adotar pelas instituições até final de 2012. Dessas ações destacamos a revisão e modernização do quadro normativo no domínio dos contratos públicos, com o objetivo de flexibilizar os procedimentos de adjudicação e permitir uma melhor utilização estratégica destes contratos para alcançar outras políticas e, assim, responder aos novos desafios. Procura-se que a Diretiva se baseie numa abordagem de capacitação, ou seja, que forneça às autoridades adjudicantes os instrumentos necessários à prossecução dessas políticas.

## 5.2. O segundo passo: 2014

As Novas Diretivas surgem em fevereiro de 2014.<sup>21</sup> Referimo-nos à Diretiva 2014/24/UE, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva-clássica, e à Diretiva 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE. Acresce a Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão. As diretivas são do Parlamento Europeu e do Conselho e datam de 26 de fevereiro de 2014.<sup>22</sup>

A sua construção teve vários passos, dos quais destacamos a COM (2011) 896 final, de 20 de dezembro, uma proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos (mais especificamente, à Diretiva-clássica). Ao visitarmos o artigo 66.º, em especial a alínea b) do seu n.º 1, encontramos uma

---

<sup>21</sup> <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=44> – o sítio disponibiliza todos os documentos que fizeram parte integrante do processo de revisão das Diretivas de 2004, na língua inglesa, bem como outra legislação relevante no setor. Neste sentido, Estorninho, Maria João, *Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por uma contratação pública sustentável*, Almedina, Coimbra, novembro de 2012, pp. 111 a 158.

<sup>22</sup> Utilizaremos a Versão Oficial em Língua Portuguesa publicada no Jornal Oficial da União Europeia L 94, 57º ano, 28 de março de 2014. Por assumir um carácter geral, centraremos as atenções na Diretiva 2014/24, pelo que as remissões apresentadas neste ponto devem ser entendidas no contexto dessa Diretiva. A referência a outros atos normativos será devidamente identificada em momento próprio.

referência surpreendente. Esta alínea prevê, como um dos dois critérios de adjudicação, «o preço mais baixo». Ora, os diversos pareceres que se sucederam foram quase unânimes quanto à retirada deste critério, em prol da «proposta economicamente mais vantajosa.»<sup>23</sup>

Verificaram-se duas exceções. A Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia não procede a alguma alteração, embora reconheçamos no seu Parecer um forte indício de sustentabilidade: de facto, procura incluir nas suas alterações considerações sociais, que se reportam, principalmente, à condição dos trabalhadores e ao processo de produção (por exemplo, usar a sustentabilidade social do processo de produção como critério para aferir a proposta economicamente mais vantajosa). Por seu lado, a Comissão para o Desenvolvimento Regional admite a existência dos dois critérios, embora estabeleça que a «proposta economicamente mais vantajosa» deva prevalecer. O critério do «preço mais baixo» deve ser invocado quando hajam “boas razões para assim proceder”.<sup>24</sup>

A revogação tem efeitos a partir do dia 18 de abril de 2016 (art.º 91.º). Na mesma data devem os Estados-membros pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias ao cumprimento das Diretivas (n.º1 do art.º 90.º). Ambas entram em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no JOUE (art.º 93.º).<sup>25</sup>

Por último, destacamos as três mudanças que representam a reforma a que o regime europeu fica sujeito com estas Diretivas, o que resulta numa modernização há

---

<sup>23</sup> Relativamente à Diretiva 2004/17, temos a COM (2011) 895 final. Deitamos um olhar atento ao “Relatório sobre a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos Contratos Públicos”, disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0007&format=XML&language=PT>. Assume uma importância fulcral, pois reúne os diversos Pareceres, os quais, por sua vez, deram um contributo indispensável para a edificação das Novas Diretivas.

Para uma análise aturada destas propostas, vide PEREIRA, Pedro Matias e FRANCO, João Soares, A adjudicação de Contratos Públicos em contexto de crise, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º5, CEDIPRE, Coimbra, 2012, pp. 143 a 165; também, ESTORNINHO, Maria João, *idem*, 2012, pgs. 307 a 310.

<sup>24</sup> Apesar disso, uma proposta de alteração insuficiente: encara a proposta economicamente mais vantajosa como um meio de alcançar a “melhor e mais vantajosa proposta em termos económicos e sociais e assegurar uma melhor relação qualidade/preço”. Ausentes estão, portanto, considerações de índole ambiental (conforme as pgs. 422 e 423 do Relatório mencionado na nota de rodapé anterior).

<sup>25</sup> Prevendo os mesmos prazos: arts. 51º e 54º da Diretiva 2014/23 e 106º, 107º e 109º da Diretiva 2014/25.



muito esperada:<sup>26</sup> propugnam pela total implementação do *e-procurement*; introduzem novos procedimentos mais céleres e menos burocráticos; e focam-se no uso estratégico das regras de contratação pública, o que se traduz, entre outros aspetos, na promoção da prossecução de políticas horizontais ou secundárias.

### 5.3. O «como» das políticas secundárias

A crítica principal às Diretivas de 2004, nesta matéria, aponta que estas indicam «o que» fazer, os fins a alcançar, mas pouco ou nada dizem acerca do «como», dos meios para alcançar esses objetivos. As Diretivas de 2014 tentam colmatar essa falha.

Cumprir recordar que a consideração de políticas secundárias pode ser introduzida numa, ou em todas, de três fases: formação do contrato, momento de adjudicação e execução do contrato já adjudicado. Veremos, de seguida, como é que as Novas Diretivas enxertaram as políticas secundárias.

O preço mais baixo deixa de ser o fator decisivo na adjudicação do contrato (considerandos 89 e 90 e artigo 67.º da Diretiva 2014/24, bem como os considerandos 94 e 95 e o art.º 82.º da Diretiva 2014/25). As entidades adjudicantes conhecem agora maior liberdade, devidamente regulamentada, para a inclusão de critérios ambientais e sociais nas suas especificações de contratações públicas, ao lhes ser incitada a adjudicação à proposta economicamente mais vantajosa.

A proposta economicamente mais vantajosa pode ser identificada com base no preço ou custo, através de uma abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida, e pode incluir a melhor relação qualidade/preço. Esta *deve* ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público (n.º2 do art.º 67.º).

Existe a possibilidade de as entidades adjudicantes serem impedidas de utilizar o preço ou o custo como único critério de adjudicação, ou ver restringida essa

---

<sup>26</sup> As Diretivas encontravam-se em gestação desde abril de 2010. Tal como podemos ler no considerando 2 da Diretiva 2014/24, as Diretivas de 2004 careciam de uma revisão e modernização que permitissem aumentar a eficiência da despesa pública, facilitar a participação das pequenas e médias empresas na contratação pública e permitisse uma melhor utilização desta no âmbito das políticas horizontais ou secundárias. De outro tanto modo, esta modernização responde à necessidade de noções e conceitos básicos claros, que garantam a segurança jurídica.

utilização. Tal restrição ou proibição nasce do Estado-membro respetivo (parte final do n.º2 do art.º 67.º), com o intuito de «incentivar uma maior orientação da contratação pública para a qualidade» (considerando 90).

A adjudicação dos contratos depende da verificação, pela entidade adjudicante (arts. 59.º a 61.º), do preenchimento de três condições, duas objetivas e outra subjetiva, elencadas no n.º1 do art.º 56.º. Este artigo estabelece os princípios gerais da seleção dos participantes e adjudicação dos contratos.

A proposta deve cumprir os requisitos, condições e critérios estabelecidos no anúncio de concurso ou no convite à confirmação de interesse (alínea a)). Para tanto releva, igualmente, o disposto acerca das variantes, na medida em que estas são permitidas quando expressamente indicadas pela entidade adjudicante e estejam relacionadas com o objeto do contrato (parte final do n.º 1 do art.º 45.º, para o qual somos remetidos pela referida alínea a)). Deve, igualmente, cumprir as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pelo Direito da UE (conforme resulta da parte final do n.º1 do art.º 56.º, que nos remete para o n.º 2 do art.º 18.º). Relativamente à condição subjetiva, o proponente deve passar por um triplo crivo: não incorrer num motivo de exclusão (art.º 57.º), cumprir os critérios de seleção (art.º 58.º), bem como, se aplicável, as regras e os critérios não-discriminatórios a que alude o art.º 65.º (no terceiro parágrafo do seu n.º 2).

Como decorre do n.º 4 do art.º 67.º, os critérios de adjudicação têm que reunir uma série de características. A entidade adjudicante não pode, por intermédio dos critérios, ter uma liberdade de escolha ilimitada. A concorrência efetiva deve ser assegurada. Os critérios devem ser acompanhados de especificações cabais a uma verificação efetiva da informação fornecida pelos proponentes, o que permite avaliar o cumprimento, por estes, dos critérios de adjudicação.

No que respeita à fase de execução dos contratos, as autoridades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução, desde que relacionadas com o objeto do contrato (n.º 3 do art.º 67.º), e sejam indicadas no anúncio de concurso ou nos documentos do concurso. Tais condições podem incluir considerações de natureza

económica, ambiental, social ou de emprego, bem como em matéria de inovação, conforme resulta dos artigos 70.º da Diretiva 2014/24 e 87.º da Diretiva 2014/25.

No campo dos critérios ambientais e sociais, a leitura dos artigos que oportunamente referimos elucida-nos que não vigora entre eles um princípio de taxatividade. Nenhuma das listas de critérios contidas nos artigos é fechada, encontrando-se abertas à inclusão de novos critérios. Essa inclusão é balizada pelos princípios do Tratado de Lisboa, bem como pelas limitações já presentes nas Diretivas de 2004. O artigo 67.º fala-nos expressamente da possibilidade de considerar aspetos sociais, em cumulação ou alternativa à consideração de aspetos ambientais para compor os critérios com base nos quais é aferida a melhor relação qualidade/preço (n.º 2).<sup>27</sup>

## 6. O HANDBOOK EUROPEU

O Manual "Buying Social"<sup>28</sup> demonstra a importância crescente do fator social no âmbito das políticas europeias. Trata-se de um Guia que facilita a consideração de critérios sociais no âmbito da contratação pública. Permite às entidades adjudicantes a inclusão de critérios sociais nas suas compras, assegurando a igualdade de acesso a todos os concorrentes e garantindo a utilização eficiente dos fundos públicos. Assim, as entidades públicas são capazes de "garantir a qualidade, a inovação, a continuidade e a integralidade dos serviços sociais."<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> A Diretiva de 2014/24 contém outras referências relativas às considerações de cariz social: vejam-se os considerandos 92, 93, 97 e 99. No considerando 96, alerta-se para a necessidade de criar uma metodologia comum para o cálculo dos custos sociais do ciclo de vida.

<sup>28</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=606&furtherPubs=yes> - podemos colher aqui uma definição de CPSR como os procedimentos concursais que têm em consideração uma ou mais das seguintes considerações sociais: oportunidades de emprego, emprego decente, adesão (*compliance*) a direitos sociais e laborais, inclusão social, oportunidades iguais, *design* de acessibilidade para todos, incluindo desafios da troca ética e adesão voluntária a responsabilidade corporativa social, no respeito pelos princípios presentes no TFUE e nas Diretivas de 2004 (pg. 7., tradução livre).

<sup>29</sup> In Livro Branco sobre as compras públicas ecológicas, *idem*, pg. 11. No âmbito da jurisprudência europeia, destacamos os Acórdãos: Ac.Viking, proc. C-438/05, de 11 de dezembro de 2007, Coletânea 2007, mormente o parágrafo 79 (na medida em que esclarece que a Comunidade tem tanto uma finalidade económica como social); Ac. Ruffert, proc. C-346/06, de 3 de abril de 2008, Coletânea 2008, que reafirma o entendimento do Ac. Viking. Para uma resenha sobre ambos *vide* RODRIGUES, Nuno Cunha, *idem*, 2013, pp. 283-291.

As entidades adjudicantes visam, aqui, incentivar as empresas a desenvolver uma gestão socialmente responsável. Através do seu poder de compra, podem promover o emprego, a inclusão social, a troca ética, portanto, a adesão a *standards* sociais.

Partindo de uma definição possível de CPSR, o Guia estabelece uma lista não exaustiva de exemplos de como incluir considerações sociais na contratação pública. Tece considerações acerca dos vários elementos que compõem a noção oferecida. Entendemos destacar o que se entende por trabalho decente ("*decent work*"), termo de acordo com o qual o cidadão tem o direito a um emprego produtivo, em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana<sup>30</sup>.

Os benefícios são de diversa ordem. Temos o necessário estímulo da consciência social dos mercados. Por parte dos Governos, permite comprovar uma governação socialmente responsável, o que responde a uma exigência crescente das sociedades hodiernas, diversificadas e multiculturais, por uma governação consciente e socialmente responsável. Possibilita, ainda, o estímulo da integração social, em contexto de emprego, de grupos desfavorecidos ou minorias étnicas. No campo económico, assegura um melhor desempenho da despesa pública.

Na nossa ótica, as referidas políticas de integração e inclusão social devem privilegiar também os jovens NEET, no âmbito de uma estratégia de salvaguardar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social e prevenir a fuga (forçada) dos jovens altamente qualificados. Os mesmos representam um eixo estratégico de qualquer estratégia de governação que vise modernizar o país e dotar a sua economia das tão necessárias notas de competitividade e qualificação académica e profissional.

## **7. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL E A CAMPANHA PROCURA+**

No âmbito do Projeto Procura+, surge um Guia sobre a Contratação Pública Sustentável (Clemente, 2007). Aqui encontramos uma definição de Contratação Pública Sustentável, como a contratação inteligente, que significa melhorar a eficiência da contratação pública e, simultaneamente, usar o poder influenciador dos mercados

---

<sup>30</sup> Vejam-se a propósito a COM (2006) 249, de 24 de maio, e a SEC (2008) 2184, baseada na COM (2008) 412 final, sobre o contributo da UE na promoção do "trabalho decente".

públicos para conseguir importantes benefícios ambientais e sociais, local e globalmente. Para o que nosso tema importa, o Guia não vem apresentar os NEET como um exemplo de política social a ser seguida, ao centrar-se na análise da Contratação Pública Sustentável como um todo.

A CPS traduz a aquisição de produtos e serviços o mais sustentáveis possível, ou seja, com o menor impacto ambiental e o melhor impacto social possíveis. Traduz-se na integração sistemática de considerações ambientais e sociais em todas as atividades de contratação pública (compra de bens ou serviços). Esta integração inicia-se com o momento de definição das necessidades reais, atravessa a definição das especificações técnicas apropriadas e os procedimentos de avaliação da idoneidade dos candidatos, e alastra-se até aos resultados, ou seja, até à monitorização da performance e dos resultados produzidos pelo candidato selecionado.

Na mudança para padrões de consumo e produção mais sustentáveis, alguns passos são dissecados no referido Guia: redução do impacto ambiental de produtos e serviços, encorajamento do desenvolvimento social e a eficiência financeira. Alguns obstáculos permanecem, sendo o principal a falta de ferramentas que os apoiem e materializem.

As principais vantagens desta faceta da contratação pública encontram-se conjugando as vantagens do CPE, da CPSR e da CPPI individualmente consideradas. Destacamos a poupança orçamental (redução das faturas energéticas, redução dos custos relacionados com a produção de poluição, bem como dos custos da gestão dos resíduos não recicláveis); o alcance de objetivos ambientais e de saúde, bem como outros objetivos de cariz social; a potencialização da inovação local, ao providenciar mercados para os novos produtos, o que lhes confere uma vantagem competitiva a nível nacional e internacional. Com tudo isto, aumenta-se a legitimidade das políticas horizontais ou secundárias e contribui-se para a sustentabilidade global, com todas as vantagens que lhe estão associadas – mormente, a criação e manutenção do «património comum», ideal de valores, *standards* e *status quo*, cuja idealização nos foi legada por OST (1997, pp. 351 e ss.).

As condições para a alavancagem das compras sustentáveis estão a aumentar e a serem facilitadas rapidamente. A consciência pública parece cada vez mais sensibilizada e as oportunidades de colaboração transfronteiriça surgem em resposta à consciência de que um desafio global requer uma colaboração e uma resposta globais (para o que muito contribui a troca global de experiência e conhecimento).

Todavia, desafios e soluções obscurecem as claras vantagens. A falta de informação e a mentalidade centrada nos fatores económicos são os maiores desafios. Relativamente ao primeiro, o Guia do Projeto Procura+ pode ser um auxiliar importante. No que respeita à necessária mudança de mentalidade das entidades adjudicantes, as Novas Diretivas propugnam pela escolha pela proposta economicamente mais vantajosa (que é aferida através da consideração de critérios sociais, entre outros), retirando a hipótese da escolha pela proposta que tenha o preço mais baixo.

## **8. CONCLUSÃO**

A União Europeia está na vanguarda do desenvolvimento tecnológico. A solidariedade, a sustentabilidade e a justiça são princípios que pautam toda a ação comunitária. Interessa a construção de um modelo económico sustentável, que permita a cooperação económica e, assim, o respeito pelas nossas responsabilidades ambientais e sociais e permita fazer face à crise que atualmente atravessamos em diversos aspectos.

No âmbito da Contratação Pública Sustentável, cuja faceta é aposta da União Europeia, temos a Contratação Pública Socialmente Responsável. Esta visa integrar, nas diversas fases de formação e execução de um contrato público, critérios de políticas sociais de inclusão e empregabilidade. Operamos um recorte no conceito de inclusão para privilegiar, também, os jovens NEET.

A aposta poderá ser feita de diversas formas, competindo aos Estados-membros e entidades locais o desenho de estratégias que, dentro do quadro legal, melhor se adequem à sua realidade específica. A título de exemplo, atribuir pontuação adicional a um contrato de prestação de serviços de hotelaria que preveja que parte do *staff* seja

preenchido por jovens NEET. Outro exemplo, pode consistir em prever que a empresa que venha a produzir e entregar o bem coloque, no âmbito de recrutamento, os estagiários ao abrigo de um contrato de trabalho, colocando-os numa posição jurídico-laboral (e pessoal) mais garantística e conforme aos direitos dos mesmos.

A aposta nos jovens NEET é uma aposta no futuro. A jusante, permite salvaguardar os regimes de segurança social e garantir saídas profissionais a uma população que, face a ausência de emprego ou de progressão na carreira, se vê forçada a emigrar, o que empobrece o país – de forma direta, pela ausência de quadros qualificados e, logo, perda de competitividade; de forma indireta, pelo inverter da pirâmide demográfica, com todas consequências associadas. A montante, permite desenvolver uma economia competitiva e virada para o futuro, adaptada à (nova) realidade laboral da sociedade global e globalizante em que vivemos.

Tanto no campo ambiental como no social, uma lógica de pensamento a médio e longo prazo é indispensável. O verdadeiro interesse que deve fundamentar qualquer atuação política e legislativa é o da prossecução de um modelo de desenvolvimento económico sustentável, que tenha como traves-mestras a preservação do ambiente e o aumento do bem-estar dos cidadãos.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ALMEIDA, Teresa Maria C. Marques de (2004), *O processo de Liberalização dos Mercados Públicos na União Europeia – Objetivos de Eficiência e a sua Coordenação com Finalidades de Política Industrial, Social e Ambiental*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, novembro de 2004.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de (2002), Os direitos dos consumidores como direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. 78, pp. 43-64.
- \_\_\_\_ (2010), A propósito do regime do contrato administrativo no “Código dos Contratos Públicos”. In GONÇALVES, Pedro (org.) (2010), *Estudos de Contratação Pública*. CEDIPRE, vol. II, pp. 7-39.

- \_\_\_\_ (2012), *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 5ª ed. Coimbra: Almedina.
- APPOLLONI, Andrea e D'AMATO, Alessio and CHENG, Wenjuan (2011), *Is Public Procurement Going Green? Experiences and Open Issues*. [pdf]. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1970583](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1970583).
- ARAGÃO, Alexandra (2011), A credibilidade da rotulagem ecológica dos produtos. *RevCEDOUA*, A. 14, n.º 27, vol. 1, Coimbra, 2011.
- \_\_\_\_ (2012), *A Renovação Ecológica do Direito do Ambiente - Sumários Desenvolvidos preparados para o 2.º ciclo de estudos em Direito*, Coimbra.
- \_\_\_\_ (2012), Desenvolvimento sustentável em tempos de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental. In *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Gomes Canotilho*, Coimbra Editora. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/25568?mode=full>.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa (2002), *Direito Comunitário do Ambiente*. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível no Repositório Digital Estudo Geral, em <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/15282>.
- ARAGÃO, Alexandra (2003), Instrumentos científicos e instrumentos jurídicos: perspetivas de convergência rumo à sustentabilidade no Direito Comunitário do Ambiente. *RevCedoua*, n.º 20. Coimbra, dezembro de 2003. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/15265>.
- \_\_\_\_ (2008), Princípio da Precaução: manual de instruções. *RevCedoua*, ano 11, vol. 2, n.º 22, Coimbra.
- ARROWSMITH, Sue e KUNZLIK, Peter (2009), *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Directions*. EUA: Cambridge University Press.



- ARROWSMITH, Sue (1999), The community's legal framework on public procurement: "The way forward" at last. *Common Market Law Review*, vol. 36, n.º 1, fevereiro 1999.
- BASTOS, Filipe Brito (n.d.), *A escolha de critérios ambientais de adjudicação de contratos públicos – reflexões de Direito Administrativo nacional e europeu*. [pdf]. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/escolhacriteriosambientaisadjudicacao.pdf>.
- BECK, Ulrich, Risk Society and the Provident State, in LASH, Scott, SZERSZINSKI, Bronislaw, WYNNE, Brian (1996), *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*. SAGE Publications Ltd.
- BOSELMAN, Klaus (2008), *The principle of sustainability: transforming Law and Governance*. Aldershot, Reino Unido: Asgate Publ.
- BRITO, Miguel Nogueira (2011), *Os princípios Jurídicos dos Procedimentos Concursais*. [pdf]. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1024-2234.pdf>.
- CAMPOS, Diogo Duarte de (2010), *A escolha do parceiro privado nas Parcerias Público-Privadas*. Coimbra: Wolters Kluwer sob a marca Coimbra Editora.
- CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. 1. Coimbra: Coimbra Editora.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes (1995), Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 4, Coimbra.
- \_\_\_\_\_ (2001), Estado Constitucional e Democracia Sustentada. *RevCedoua*, ano IV, n.º 2, Coimbra.
- CLEMENTE, Simon, ed. (2007), *The Procura+ Manual - a Guide of Cost-Effective Sustainable Public Procurement*. 2.ª ed. Freiburg, Alemanha: ICLEI European Secretariat GmbH.
- Comissão Europeia (2004), *A Report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of the EU directives and challenges for the future*. [pdf]. Bruxelas, 03.02.2004. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016].

Disponível em:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/public-procmarket-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-procmarket-final-report_en.pdf).

\_\_\_\_\_ (2009a), Internal Market Scoreboard. [pdf]. N.º 19, julho de 2009. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/docs/score19\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score19_en.pdf).

\_\_\_\_\_ (2009b), *Public Procurement Indicators 2009*. [pdf]. Bruxelas, 11 de novembro de 2010. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/indicators2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2009_en.pdf).

COMUNICAÇÃO COM(2010) 2020 DA COMISSÃO – EUROPA 2020: *Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*.

COMUNICAÇÃO COM(2011) 206 final DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES sobre o Acto para o Mercado Único – *Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua «Juntos para um novo crescimento»*

CRAMER, Benjamin W. (2009), The human right to information, the environment and information about the environment: from Universal Declaration to the Aarhus Convention. *Communication Law and Policy*, v. 14, n.º 1, pp. 73-2003, Mahwah, NJ, EUA.

DAY, Catherine (2005), Buying Green: The Crucial Role of Public Authorities. [pdf]. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, vol. 10. n.º

2, abril de 2005. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1354983042000388214?journalCode=cloe20>.

DOBSON, Andrew, ed. (1999), *Fairness and Futurity – Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.

ESTORNINHO, Maria João (2006), A transposição das Directivas n.º 2004/17/CE e 2004/18/CE, de 31 de março, e a elaboração de um Código dos Contratos

- Públicos. Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 58. Braga: Cejur, julho/agosto 2006.
- \_\_\_\_ (2006), *Direito Europeu dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina.
- \_\_\_\_ (2012), *Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por uma contratação pública sustentável*. Coimbra: Almedina.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012), *NEETs Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. [pdf]. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: [http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/content/news/neet\\_eurofound2012.pdf](http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/content/news/neet_eurofound2012.pdf).
- FIDÉLIS, Teresa e PIRES, Sara Moreno (2008), Implementação da Agenda Local 21 em Portugal: desafios para a Sustentabilidade Local. RevCedoua, ano X, vol. 1, n.º 21. Coimbra, 2008.
- FISHER, Elizabeth (2013), Environmental Law as 'Hot' Law. Journal of Environmental Law, vol. 25, n.º 3. Oxford: Oxford University Press.
- GARCIA, Maria da Glória (2011), O lugar do Direito na Proteção do Ambiente. In GOMES, Carla Amado e SOUSA, Marcelo Rebelo de (2011), *Estudos de Direito do Ambiente e de Direito do Urbanismo*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- GIDDENS, A. (2014), *Este turbulento e poderoso continente – que futuro para a Europa?* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- GOMES, Carla Amado (2010), A proteção do Ambiente na Jurisprudência comunitária – Uma amostragem. In MIRANDA, Jorge *et al.*, org. (2010), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*. Coimbra: Edições Almedina, pp. 43 – 83.
- GONÇALVES, Pedro Costa (2012), Alterações ao Código dos Contratos Públicos na sequência do «Memorando de Entendimento com a Troika». Revista de Contratos Públicos, n.º5. Coimbra: CEDIPRE.
- GONÇALVES, Pedro (2003), *O contrato administrativo – uma instituição do direito administrativo do nosso tempo*. Coimbra: Almedina.

- GREENWOOD, Michelle e KLOTZ, James M. (2009), *The fight against corruption in public procurement: an introduction to best practices, in International Public Procurement: a guide to best practice*. Londres: Globe Law & Business.
- HEIDRICK & STRUGGLES (2007), *Análise de Resultados do Estudo sobre o Estado de Arte das Práticas de Sustentabilidade em Portugal*. [pdf]. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <http://www.ver.pt/documents/estadoartedasustentabilidade.pdf>.
- KUNZLIK, Peter (2003), Making the Market Work for the Environment: Acceptance of (Some) 'Green' Contract Award Criteria in Public Procurement. In *Journal of Environmental Law*, vol. 15, n.º 2. Oxford University Press.
- LIVRO BRANCO DAS COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS (2011). Lisboa: Sociedade Ponto Verde.
- LOUREIRO, João Carlos (2012), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. IV. Coimbra: Coimbra Editora.
- MARQUES, M. (2000), *Alguns aspetos da Gestão Pública na Administração Central e Portugal*; comunicação apresentada em el I Encuentro Iberoamericano de Contabilidad de Gestión (Valência, novembro 2000), Universidade Aberta, 2000, *apud*, TAVARES, Maria da Conceição da Costa (2009), *Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Local: Estudo Exploratório*. Dissertação de Mestrado, Aveiro.
- MARQUES, Paulo (2011), *Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020 – Para onde caminha o Modelo Social Europeu?* Cascais: Editora Príncipeia.
- MARTINS, Anabela Pina Alves de Pinho (2010), *Estudo Exploratório da Realidade Portuguesa, nas Compras Sustentáveis*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro.
- MONTI, Mario (2010), *Relatório Monti, A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society, Report to the President of the European Commission Durão Barroso*. [pdf]. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: [http://www.frankcs.org/cms/pdfs/EC/EC\\_Monti\\_Report\\_9.5.10.pdf](http://www.frankcs.org/cms/pdfs/EC/EC_Monti_Report_9.5.10.pdf).

- MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy (1989), *Public Finance in Theory and Practice*. 5.<sup>a</sup> ed. McGraw-Hill International Editions.
- OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de (2008), Os princípios gerais da contratação pública. In GONÇALVES, Pedro, org. (2008), *Estudos de Contratação Pública – I*. Coimbra: Coimbra Editora.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*. Coimbra: Almedina.
- OST, François (1997), *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget.
- PARDAL, Paulo Alves (2014), A contratação pública sob os ventos da austeridade orçamental. In FERREIRA, Eduardo Paz e RODRIGUES, Nuno Cunha, coord. (2014), *Novas Fronteiras da Contratação Pública. Coleção Manuais Académicos*, IDEFF, n.º 1. Coimbra: Coimbra Editora, pp. 171 a 204
- PEREIRA, Pedro Matias e FRANCO, João Soares (2012), A adjudicação de Contratos Públicos em contexto de crise. In *Revista de Contratos Públicos*, n.º 5. Coimbra: CEDIPRE.
- PERMAN, R, MA, Y, McGilvray (1996), *Natural Resource and Environment Economics*. Nova Iorque: Longman Publishing.
- Pordata (2015), Taxa de desemprego, dos 15 aos 64 anos, por grupo etário na Europa. [em linha]. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <http://www.pordata.pt/Europa/Taxa+de+desemprego++dos+15+aos+64+anos++por+grupo+et%C3%A1rio-1798>.
- Pordata (2016), Taxa de desemprego: total e por nível de escolaridade completo (%) – Portugal. [em linha]. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: [http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+n%C3%A1vel+de+escolaridade+completo+\(percentagem\)-1009](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+n%C3%A1vel+de+escolaridade+completo+(percentagem)-1009).
- PORTO, Manuel (2012), A Estratégia Europa 20-20: visando um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. In CORREIA, Fernando Alves, MACHADO e Jónatas, LOUREIRO, João Carlos (2012), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. IV. Coimbra: Coimbra Editora.

- RAIMUNDO, Miguel Assis (2013), *A formação dos contratos públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*. Lisboa: AAFDL.
- REBELO, Marta (2003), A dimensão ambiental das regras comunitárias de contratação pública: «os critérios de adjudicação relativos à proteção do ambiente» na jurisprudência do TJCE. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 20. Coimbra: Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente, Lda e Almedina.
- RODRIGUES, Nuno Cunha (2013), *A Contratação Pública como Instrumento de Política Económica*, Tese de Doutoramento. Coimbra: Almedina.
- SARAIVA, Rute (2009), *A Herança de Quioto em Clima de Incerteza – Análise Jurídico-Económica do Mercado de Emissões num Quadro de Desenvolvimento Sustentado*. [pdf]. Tese de Doutoramento. Lisboa: FDUL. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/2237>.
- \_\_\_\_ (2013), A Juridicidade do Princípio do Desenvolvimento Sustentado. In VALENTE, Isabel Maria Freitas e RIBEIRO, Ana Maria Reis, coord. (2013), *Ambiente, Energias e Alterações Climáticas – III. Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – A nossa escolha, o nosso futuro!* Aveiro: CIEDA.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998), *O Futuro Frágil: os desafios da crise global do ambiente*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, e MATOS, André Salgado de (2008), *Contratos Públicos – Direito Administrativo Geral, Tomo III*. Lisboa: Dom Quixote.
- \_\_\_\_ (2008), *Direito Administrativo Geral, I*. 3ª edição. Lisboa: D. Quixote.
- TAVARES, Gonçalo Guerra e DENTE, Nuno Monteiro (2009), *Código dos Contratos Públicos: Comentado – Vol. I: Regime da Contratação Pública (artigos 1.º a 277.º)*. Coimbra: Edições Almedina.
- \_\_\_\_ (2011), *Vol. II: Regime substantivo dos contratos administrativos (artigos 278.º a 473.º)*. Coimbra: Edições Almedina.
- TRINDADE, Paula e DUARTE, Ana Paula (2010). *Compras Públicas: uma oportunidade para o consumo sustentável e para a inovação*. [pdf]. Seminário. Lisboa: Instituto Goethe, 26 de setembro de 2010. [Consultado em 15 de fevereiro de 2016]. Disponível em:

<http://repositorio.Ineg.pt/retrieve/4042/Territ%C3%B3rios%20Sustent%C3%A1veis.pdf>.

TRINDADE, Paula; FERREIRA, Luís Miguel D. F., FERNANDES, Andreia; VIVAS, Paulo; DUARTE, Ana Paula (2006), *Green Procurement Practices in Portuguese Local Municipalities – an exploratory analysis*. Conference 2006 - *Creating and Managing Value in Supply Networks*, San Diego, 2-6 abril. 10p.

VIANA, Cláudia (2007), *Os princípios europeus na contratação pública*. Coimbra: Coimbra Editora.

\_\_\_\_\_ (2010), A qualificação dos operadores económicos nos procedimentos de contratação pública. In GONÇALVES, Pedro, org. (2010), *Estudos de Contratação Pública – Vol. II*. Coimbra: Wolters Kluwer sob a marca Coimbra Editora, pp. 153-196.