

# Compras Públicas Sustentáveis

**GILBERTO MAGALHÃES**

## **Introdução**

A preocupação com o meio ambiente e a racional utilização dos seus recursos é um fenómeno que acompanha a própria existência do ser humano.

O desenvolvimento e o crescimento económico desenfreado que se observou nos Estados mais desenvolvidos, a procura das razões de maior sustentabilidade depois da 2.<sup>a</sup> guerra mundial, a procura de modelos de desenvolvimento social e humano, bem como de modelos de desenvolvimento económico pelos países em vias de desenvolvimento ou de desenvolvimento médio como agora se cognominou designar, os países com algum rácio de desenvolvimento humano, provocou uma acelerada degradação do *habitat* humano.

Um crescimento económico que em muitas das situações não tinha em linha de conta os estragos que vinham sendo provocados ao ambiente.

É neste percurso histórico de um desenvolvimento e crescimento das economias mais fortes, de um desgaste mais acentuado dos recursos naturais sem uma medida de prevenção especial e concreta que aparece a preocupação com a sustentabilidade e a conservação do ambiente, e teve o seu epicentro na Conferência Mundial do Rio 1992 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, promovida pela ONU, a Conferência de Joanesburgo de 2002 e mais recentemente a Conferência de 2010, Paris sobre o Clima.

Num país em que segundo Alves da Rocha entre 2002 e 2011 o valor médio do peso das despesas públicas (com investimentos estatais) foi de 39% do PIB tendo atingido rácio em 2002 (45%) e 2009 (48%) são destinados a compra de bens e serviços, é razoável pensar que papel se reserva a Administração no sentido de esta influenciar positivamente na realização de compras de bens e serviços amigos do Ambiente e que proporcionem as gerações vindouras melhores condições de vida e de desenvolvimento humano.

A discussão do papel relevante da contratação pública, enquanto instrumento de que o Estado lança mãos para realização e satisfação do interesse público tem sido objeto de uma ampla abordagem em ambientes académicos e queremos neste redescobrir o posicionamento da Administração Pública na defesa de uma sustentabilidade ambiental económica, social à Luz da Lei dos Contratos Públicos.

A criação do Serviço Nacional de Contratação Pública sucessor do então Gabinete de Contratação Pública para dirigir e de forma coordenada orientar os gestores públicos na realização dos contratos e dos respetivos procedimentos representa uma solução de estudo não só da compreensão do papel do Estado enquanto definidor dos critérios e prioridades a serem satisfeitos ao longo dos exercícios económicos mais ainda da sua atuação no mercado.

### **O que são Compras Públicas Sustentáveis?**

A preocupação cada vez mais crescente com a adoção de critérios que atendam a noção de compras públicas sustentáveis assenta os seus pilares em aspetos não só de natureza ambiental, mas também económica e social como já referimos. Segundo Sachs (1993) *“a noção de sustentabilidade baseia-se, portanto, em garantir as disponibilidades de recursos para a gerações futuras, promover a igualdade social e a redução da pobreza para que os sectores produtivos, as cidades e as nações se desenvolvam de maneira sustentável.”*

A contratação pública sustentável emerge de uma nova apreciação do contexto socioeconómico em que é aplicada. Uma nova mudança de mentalidade e de paradigma, a inversão de valores, da compra pelo simples critério de menor preço para a compra baseada em princípios mais amplos de sustentabilidade ambiental e social, vem de encontro com o que já é sabido há muito tempo: de que não dá mais para manter o modelo de desenvolvimento e consumo vigente até então, sem levar em consideração aspetos de sustentabilidade.

A Despesa pública no geral, para ser sustentada deve atender com rigor aos princípios que norteiam a gestão orçamental no caso angolano, o princípio da transparência e o da Boa Governação. Estes princípios vêm plasmados na Constituição da República no n.º 4 primeira parte do art.º 104.

A Declaração da Cimeira do Rio 92 alerta para factores que podem concorrer para que a despesa pública não seja sustentável, indicando a corrupção, a má gestão como elementos nocivos a uma gestão da despesa pública sustentável.

**A contratação pública sustentável emerge de uma nova apreciação do contexto socioeconómico em que é aplicada.**

**Uma nova mudança de mentalidade e de paradigma, a inversão de valores, da compra pelo simples critério de menor preço para a compra baseada em princípios mais amplos de sustentabilidade ambiental e social**

### **Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável Enquadramento Legal**

Os aspetos ligados a compras públicas sustentáveis resultam desde os meados do século XX e países como a Itália, França, Brasil, África do Sul, Alemanha, Portugal têm já criado os procedimentos no âmbito das Compras Públicas Sustentáveis, destaca-se que a nível europeu existe já o Guia Europeu de Compras Sustentáveis.

Segundo o sítio do Laboratório Nacional de Energia e Geologia de Portugal, no panorama europeu, a Diretiva Comunitária 2004/18/CE, impõe de entre

outros aspetos quatro elementos fundamentais nos procedimentos contratuais como sendo:

- a) *Qualificação dos Candidatos*
  - › *Exclusão de candidatos que tenham cometido crimes ambientais;*
  - › *Seleção de candidatos que tenham preocupações ambientais.*
- b) *Especificações Técnicas*
  - › *Requisitos obrigatórios, garantindo um padrão ambiental mínimo.*
- c) *Critérios de Adjudicação*
  - › *Indicar a preferência de bens e serviços ambientalmente orientados;*
  - › *Preferência por um desempenho ambiental ainda melhor;*
  - › *Critérios claros e transparentes.*
- d) *Condições do contrato*
  - › *Cláusulas de desempenho claras que garantam padrões ambientais elevados;*
  - › *Cláusulas de penalização.*

No Brasil, o art.º 170.º da Constituição Federal de 88, com a nova redação que lhe é dada pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19/12/2003 estabelece “... *que a ordem económica, fundada na valorização do trabalho humano... tem por fim assegurar a todos uma existência condigna... observando os seguintes princípios: VI – defesa do meio ambiente; VI – Defesa do meio ambiente, inclusive tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*”:

Realça-se o facto da Agenda 2021 da Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Rio 92, ter dedicado uma especial atenção ao desenvolvimento sustentável das nações, destacando os esforços que os países desenvolvidos devem realizar em relação a luta contra a pobreza, a fome e ao meio ambiente nos países em desenvolvimento, procurando estimular, àqueles na busca de níveis sustentáveis de desenvolvimento, na produção de bens que reduzam a pressão sobre o meio ambiente e ainda que atendam os objetivos da qualidade ambiental e do necessário desenvolvimento, promovendo uma produção eficiente e que haja mudanças nos padrões de consumo, entre outros.

Angola enquanto estado parte, ratificou a Declaração do Rio 92 e desde então vem intensificando esforços no sentido da aplicabilidade das recomendações na sua legislação.

É inegável que não há antecedentes históricos sobre a temática em Angola. A inexistência de uma norma concreta quanto as despesas públicas sustentáveis.

Porém a preocupação com a utilização dos recursos naturais em atenção a um desenvolvimento humano e económico equilibrado tem os seus reflexos na Lei Constitucional de 1975 que assegurava no seu art.º 8.º “... O Estado

orienta e planifica a economia nacional visando o desenvolvimento sistemático e harmonioso de todos os recursos naturais e humanos do país...”

A Lei Constitucional de 1992 incorporou alguns conceitos próximos ao de desenvolvimento sustentado, e no seu art.º 9.º “o Estado orienta o desenvolvimento da economia Nacional... a utilização racional e eficiente de todas as capacidades produtivas e recursos nacionais, bem como a elevação do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos” e no artigo 24.º da mesma Lei incorpora-se já como direito e deveres fundamentais do Estado a proteção do meio ambiente sadio e não poluído, a proteção do meio ambiente... e a punição dos atos que lesam ou ponham em perigo a preservação do meio ambiente.

É, todavia, com a Constituição de 2010, que o tema do ambiente e desenvolvimento sustentado com a matriz que lhe é dada pelas novas correntes filosóficas da conservação do ambiente enquanto elemento impregnado numa matriz económica ganha cariz constitucional ao fixar na alíneas e), i), m), o) do art.º 21.º como tarefa fundamental do Estado “promover a erradicação da pobreza, efetuar desenvolvimento estratégico e massivo no capital humano, com destaque para o desenvolvimento integral das crianças, jovens, bem como na educação, na saúde, na economia primária e secundária e noutros setores estruturantes para o desenvolvimento autosustentável e promover o desenvolvimento harmonioso e sustentado em todo o território nacional, protegendo o ambiente, os recursos naturais...”

A redação do art.º 24.º da Constituição angolana, assume desde logo os compromissos referidos como metas a alcançar pelos estados e defendidos no Capítulo IV da Declaração das Nações Unidas do Ambiente Rio 92, da Declaração de Joanesburgo de 2002 e de certo modo poderá constituir a matriz da futura Declaração de Angola sobre o ambiente.

Na década de 1990 o ordenamento jurídico angolano começou a dar passos relevantes na defesa e proteção do meio ambiente. Neste período a produção legislativa a matéria da defesa do meio ambiente em atenção a um desenvolvimento sustentado começa a consolidar-se fruto das novas perspetivas de desenvolvimento sustentável, económico e social do país e da sua participação no quadro das organizações internacionais a que está vinculado, que se começaram a produzir normas com reflexo no ambiente e no desenvolvimento sustentado da exploração dos recursos naturais.

Sendo recente a maior parte da legislação sobre a matéria, facilmente se compreenderá as questões que ainda têm de ser tratadas e a segurança e certeza da sua aplicabilidade, isto, em relação as compras públicas sustentáveis, na medida em que, data desta época o volume crescente das atenções dos Estados com o Planeta Terra, mormente com a preocupação do cuidado e gestão do meio ambiente, das questões relativas às alterações climáticas, da devastação da fauna e da flora a nível mundial, do crescimento e desenvolvimento

humano em atenção às gerações vindouras, em síntese com a manutenção da vida humana e com qualidade desta sobre o planeta terra.

Pese embora legislações anteriores referirem a preocupação com o meio ambiente, a sua inserção como preocupação na contratação pública vem consagrada pela primeira vez na lei dos Contratos Públicos 9/16 de 16 de junho, em sede dos projetos de empreitada e concessões de obras públicas.

### **Como a Contratação Pública pode contribuir para uma Gestão Ambiental Sustentável?**

A administração pública no prosseguimento dos fins públicos ou interesse público é em números casos “adquirente” especial de bens e serviços e fá-lo por via dos contratos administrativos que como estabelece o n.º 1 e 2 do art.º 120 do Decreto/Lei 16A/95 de 15 de dezembro (Normas do Procedimento Administrativo Angolano) sendo estes indispensáveis instrumentos para a prossecução do interesse Público.

Por analogia, os contratos públicos circunscritos no art.º 5.º da Lei n.º 9/16, de 16 de junho são, essencialmente, contratos administrativos e, neste sentido, o preâmbulo da lei refere como novos instrumentos da prática administrativa angolana. São os meios privilegiados através dos quais a Administração Pública não só adquire os bens ou serviços de que necessita para a prossecução do fim/interesse público, mas por vias destes inclui procedimentos diferenciadores dada a sua posição que podem modificar o comportamento dos prestadores de serviços.

A observância do princípio da igualdade, da concorrência, da transparência, da probidade pública, da economia, eficiência e eficácia e do respeito pelo património público, todos previstos no art.º 3.º da Lei n.º 9/16, de 16 de junho, nos procedimentos contratuais públicos refletem de modo direto que estamos em presença de critérios quais corolários da atuação da administração pública na realização das despesas públicas, impondo deste modo razões de legalidade que passam necessariamente pela observância das normas em vigor por parte das entidades contratantes e dos fornecedores de bens e serviços de que o Estado necessita.

É na esteira deste entendimento que os critérios de análise de compras públicas sustentáveis, pode ser aferido na ausência de outros, pelos pressupostos de sustentabilidade que amiúde vêm espelhados na Lei dos Contratos Públicos e na Lei de Base do Ambiente e legislação conexas.

A atual Lei dos Contratos Públicos é neste sentido inovadora e permite-nos que possamos inferir dela a possibilidade do Estado/Consumidor adicionar sempre que necessários critérios de sustentabilidade nos instrumentos que servem de base a realização dos concursos públicos e com isto influenciar os operadores económicos na prestação de um serviço que respeitem na