2022

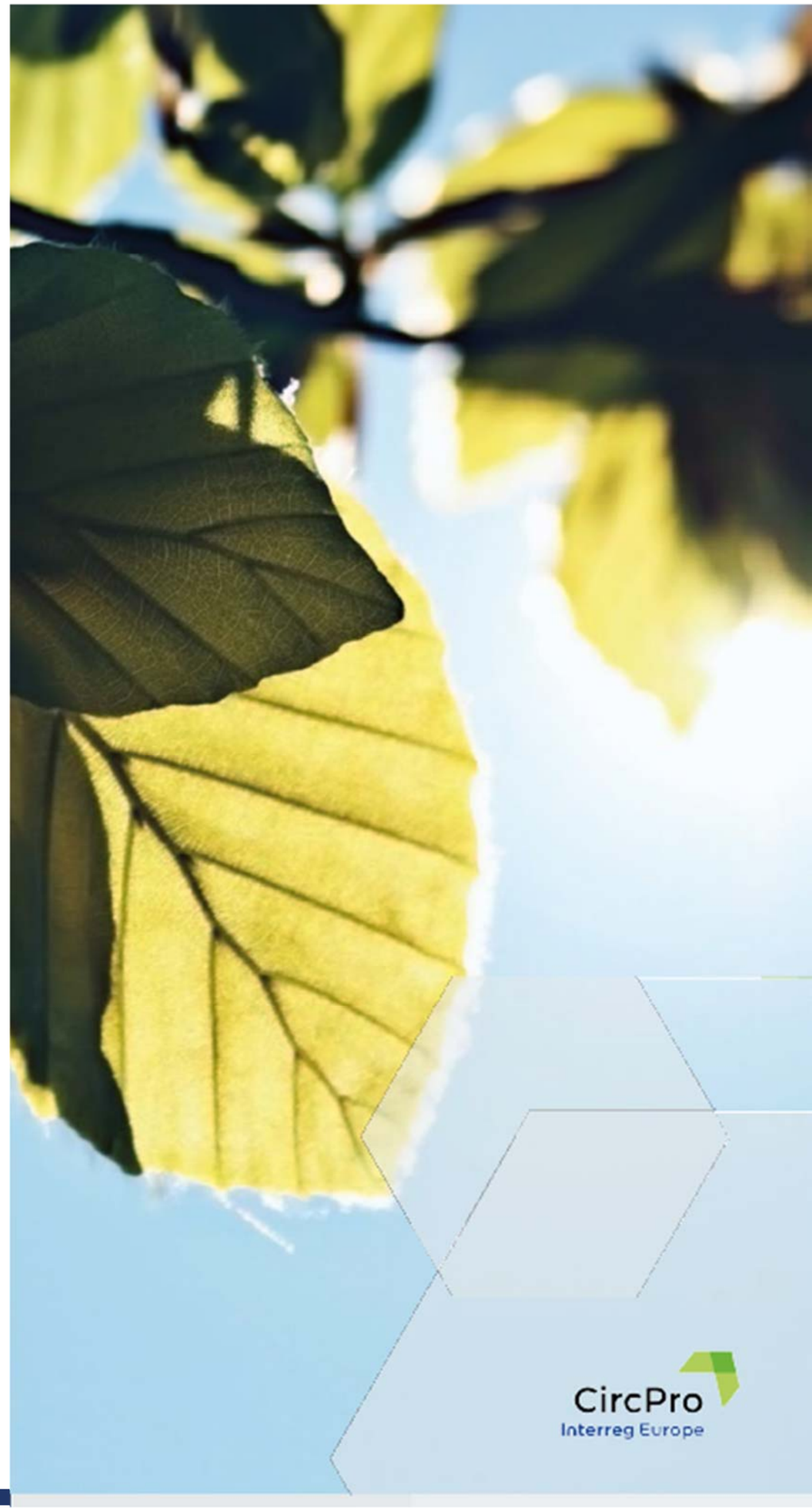
CircPro
Interreg Europe

European Union
European Regional
Development Fund
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

Consultas preliminares ao mercado como forma de envolver as empresas na contratação pública circular

2

Kouvola Innovation



Autor

Marina Sorokina
Kouvola Innovation Oy (Finlândia)

Contribuições e agradecimentos:

Marita Melkko
Kouvola Innovation Oy (Finlândia)

Thomas Storfjord
Ane Christensen Tange
Alf Kristian Enger
Município de Elverum (Noruega)

Gabriella M. Racca
Universidade de Turim (Itália)

Evelin Piirsalu
Harri Moora
Instituto do Ambiente de Estocolmo
Centro de Tallinn (Estónia)

3

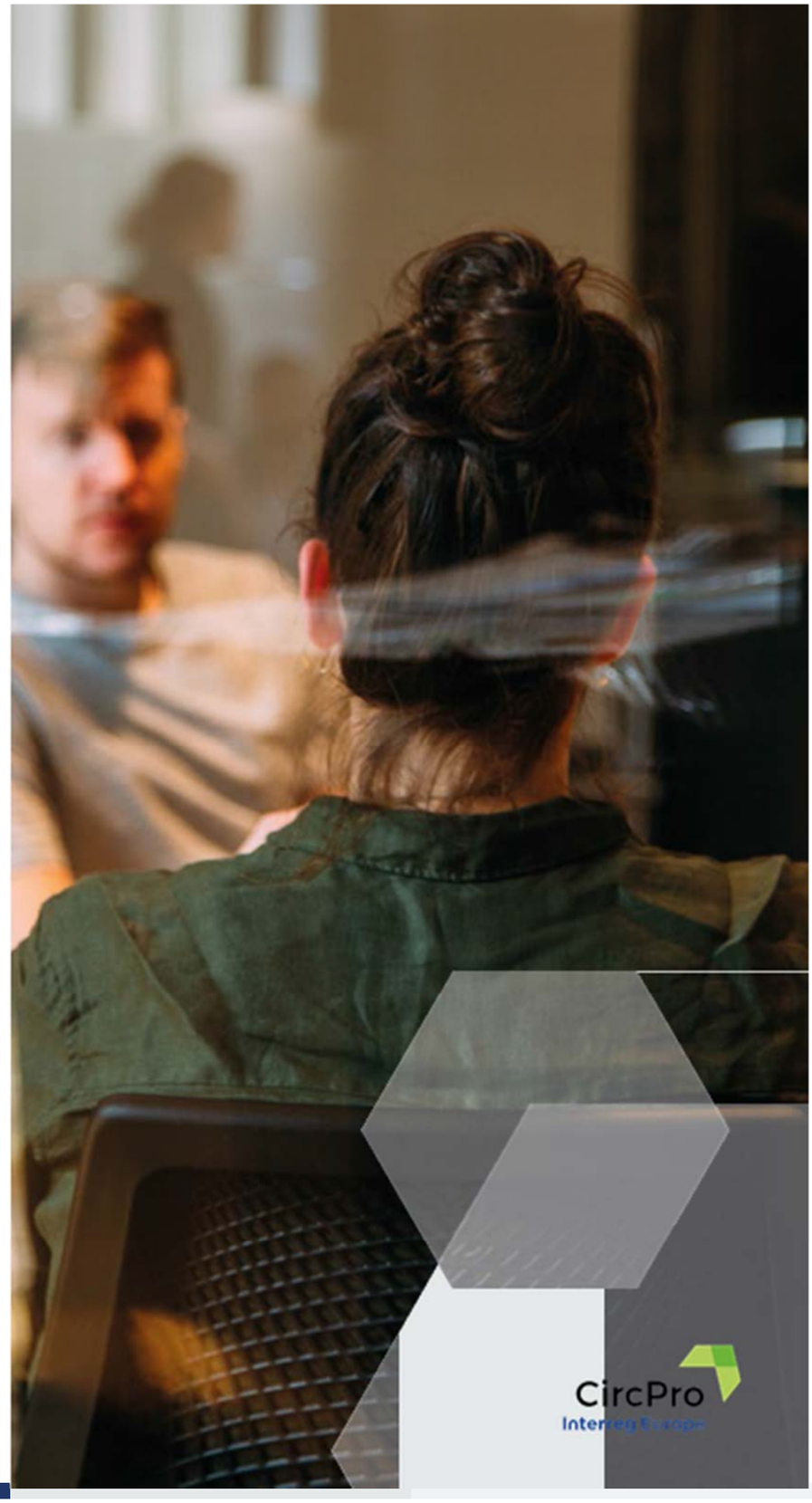
Sobre
o projeto CircPro

O projeto Smart Circular Procurement (CircPro) – Contratação Circular Inteligente - visa promover a transição para uma tomada de decisão nacional e regional mais orientada para a economia circular, aumentando a implementação da contratação circular nas regiões parceiras do projeto.

O principal objetivo do projeto CircPro é melhorar os instrumentos políticos específicos, incorporando os princípios e critérios da economia circular. O projeto é financiado pelo Programa Interreg Europe (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional). O projeto reúne 11 parceiros de 9 regiões da UE e da Noruega.

Mais informações sobre o projeto CircPro em:
www.interregeurope.eu/circpro

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE:
Esta publicação é preparada no âmbito do projeto Smart Circular Procurement (CircPro) do programa Interreg Europe.
Esta publicação reflete apenas os pontos de vista dos autores e as autoridades do programa Interreg Europe não são responsáveis por qualquer utilização que possa ser feita do respetivo conteúdo.



Índice

5 Introdução.

6 Base legal das consultas preliminares ao mercado.

8 Porquê dialogar com o mercado?

10 Tipos de consultas preliminares ao mercado.

12 Qual é o melhor momento para iniciar as consultas preliminares ao mercado?

13 Quem e como convidar para consultas preliminares ao mercado?

16 O que discutir com o mercado?

21 Como garantir a transparência, a não-discriminação e uma concorrência leal.

23 Como minimizar os riscos.

24 Referências e fontes.

CircPro
Interreg Europe

5

Introdução

Uma consulta preliminar ao mercado ou um diálogo com o mercado é uma interação com potenciais fornecedores de bens, serviços e obras ou com peritos ou autoridades independentes por parte de uma organização adquirente antes do lançamento de um concurso para contratação. É uma das formas de realizar pesquisas ou análises de mercado antes de desencadear uma aquisição.

As consultas preliminares ao mercado com empresas constituem uma forma eficiente de os adquirentes explicarem as suas necessidades e requisitos aos potenciais fornecedores, especialmente no caso de abordagens novas como a contratação circular, a obtenção de conhecimentos sobre bens e serviços disponíveis no mercado, a conceção de possíveis soluções em conjunto com os fornecedores, a identificação de um procedimento de aquisição adequado e a esquematização do conteúdo dos documentos do concurso e dos respetivos contratos. Uma consulta preliminar ao mercado bem-sucedida leva à possibilidade de escolha entre propostas de melhor qualidade e a menos reclamações relacionadas com os resultados do concurso.

Os diálogos com as empresas são cruciais no caso da contratação circular, sustentável e inovadora, uma vez que ajudam os compradores e os fornecedores a compreenderem-se melhor e a encontrarem as melhores soluções possíveis em conjunto. No caso da contratação circular, as consultas preliminares ao mercado proporcionam uma oportunidade perfeita para debater a importância da economia circular e pensar em conjunto sobre a forma de promover a economia circular na aquisição em questão e considerar os critérios da economia circular a incluir na documentação relativa ao concurso.

Estes tópicos exigem uma aprendizagem mútua pois são novos para os compradores e para as empresas. É sensato introduzir os novos requisitos gradualmente e através de debate.

O desconhecimento do mercado e do que este pode oferecer constitui um dos obstáculos à aquisição circular. Para além de outros benefícios, as consultas preliminares ao mercado ajudam a colmatar esta lacuna. Este guia abrange os aspetos práticos do planeamento e da implementação com as empresas de consultas preliminares ao mercado no âmbito da contratação circular. Baseia-se em experiências de cidades parceiras do projeto CircPro como Kouvola, na Finlândia, e Elverum, na Noruega, e é complementado com informações da região de Piemonte em Itália, da região da Andaluzia em Espanha e na Bulgária.

O guia destina-se aos compradores públicos que necessitam de apoio no diálogo com os intervenientes no mercado e relativamente à contratação circular em geral. O guia considera as consultas preliminares ao mercado com potenciais fornecedores, o envolvimento no mercado e o diálogo com o mercado como termos com o mesmo significado. Não aborda as consultas preliminares com peritos ou autoridades independentes e outras formas de análise de mercado como a investigação teórica, a participação em feiras comerciais, etc., que causam menos preocupações entre os adquirentes públicos.

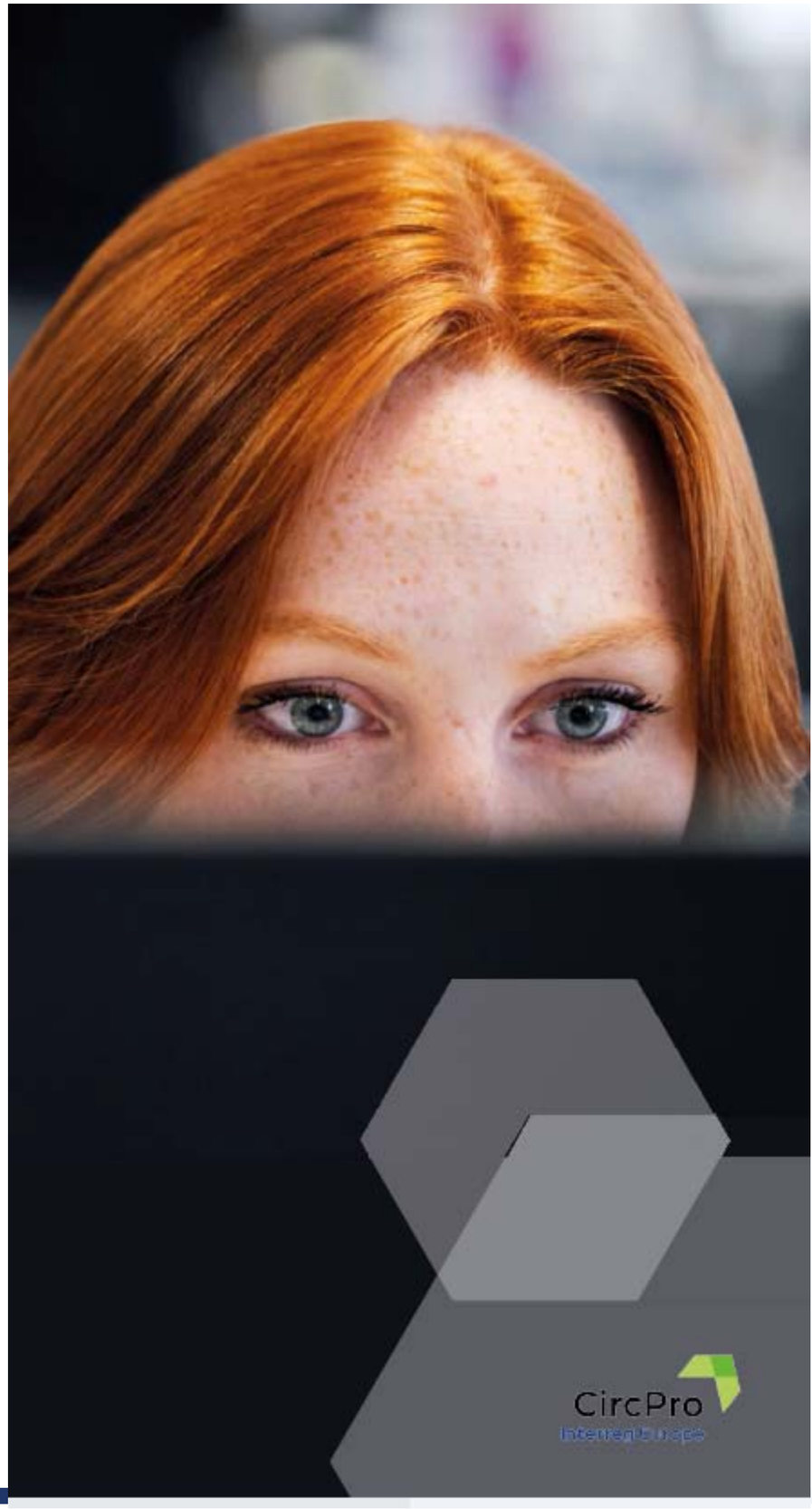
CircPro
Interreg Europe

6

Base legal das consultas preliminares ao mercado

As consultas preliminares ao mercado constituem uma parte voluntária do processo de contratação pública destinada a tornar o processo de concurso mais eficiente. O Artigo 40 da Diretiva 2014/24/UE e o Artigo 58 da Diretiva 2014/25/UE relativos à contratação pública estabelecem que “antes de se iniciar um procedimento de aquisição, as autoridades ou entidades adjudicantes podem realizar consultas ao mercado com vista à preparação do concurso e à informação dos operadores económicos sobre os seus planos e requisitos de contratação.” Foram introduzidas disposições semelhantes na legislação nacional dos países europeus.

Em comparação com as outras etapas do processo de concurso, as consultas preliminares ao mercado não são estritamente orientadas pela lei. Se não existirem orientações estabelecidas a nível nacional ou local, cada autoridade pública adjudicante decide ela própria se e como pretende encetar um diálogo com o mercado antes de lançar um procedimento de concurso oficial. No entanto, o envolvimento com o mercado não pode distorcer a concorrência nem violar os princípios da não-discriminação e de transparência. O capítulo do guia “Como garantir a transparência, a não-discriminação e uma concorrência leal” aborda estas questões. É possível utilizar consultas preliminares ao mercado em qualquer aquisição independentemente do seu limiar.



7

Sendo um excelente instrumento para aumentar a eficiência da contratação pública, o envolvimento com o mercado pode ser incentivado localmente através da definição de metas relevantes nos documentos de política regional e municipal e nos programas de compras. Aqui está um exemplo da cidade de Kouvola localizada no sudeste da Finlândia:

Boa prática: abordagem para reforçar a comunicação entre os adquirentes e as empresas para atingir os objetivos estratégicos municipais em Kouvola (Finlândia).

Para fortalecer a comunicação entre os compradores e as empresas, e alcançar os objetivos estratégicos da cidade para 2018 – 2021, a cidade de Kouvola tomou algumas medidas para promover a implementação do diálogo com o mercado no âmbito das compras municipais:

- O Programa de Compras da cidade de Kouvola para 2018-2021, estabeleceu uma meta para aumentar o número de consultas anuais ao mercado;
- As orientações em matéria de Compras da cidade de Kouvola recomendavam que os adquirentes encetassem diálogos com o mercado e davam alguns conselhos sobre a forma de realizar as consultas ao mercado;
- A avaliação da necessidade de consultas preliminares ao mercado era obrigatória para todos os casos de compras municipais superiores a 300 mil euros;
- Para apoiar os adquirentes, um especialista em compras ajudou os compradores municipais a planear, organizar, conduzir e documentar os diálogos com o mercado.

A cidade de Kouvola começou a monitorizar o número de consultas ao mercado realizadas anualmente após a aprovação do Programa de Compras em 2018. O município contabiliza para este indicador, as consultas públicas realizadas quer na forma de eventos presenciais quer como reuniões *online* (devido à COVID-19). Em 2019, as consultas ao mercado foram implementadas em 17 % (em 17 casos) de todos os concursos municipais. Em 2020, o número de consultas ao mercado duplicou. Elas ocorreram em 32% (em 35 casos) de todos os concursos da cidade.

8

Porquê dialogar com o mercado?

Vale a pena considerar o envolvimento com o mercado nos seguintes casos:

- O processo de compra é complexo e desafiante: por exemplo, a aquisição de um artigo não normalizado ou de uma nova solução;
- Está prevista a introdução de novos critérios (por exemplo, relacionados com a circularidade);
- Um adquirente não tem a certeza se o mercado pode fornecer as soluções desejadas;
- Está prevista a aplicação de um novo procedimento de contratação pública;
- Um adquirente necessita de melhor informação sobre os serviços, produtos e tecnologias disponíveis no mercado e a sua circularidade;
- Um adquirente não tem respostas para algumas perguntas e necessita de informações do mercado para prosseguir com a elaboração dos documentos do concurso.

Os diálogos com o mercado ajudam todas as partes a entenderem-se e, assim, podem trazer vários benefícios:

- Os compradores ficam a conhecer os fornecedores e as soluções existentes no mercado incluindo os novos que acabam de entrar no mercado. O mercado está em constante mudança e os produtos e serviços estão a evoluir. Os intervenientes no mercado ficam com um melhor conhecimento dessa realidade.
- As empresas podem familiarizar-se com as necessidades dos compradores através do diálogo e, assim, oferecer soluções que melhor se adaptem aos compradores.
- O diálogo com o mercado ajuda a considerar melhor os objetivos possíveis. Ao mesmo tempo que comunica as suas ambições relacionadas com a economia circular, a autoridade contratante pode incentivar as empresas a desenvolverem ainda mais os seus produtos e serviços, dando prioridade à reciclagem, reutilização ou reaproveitamento do item contratado ou das matérias-primas utilizadas. Uma boa regra é envolver os intervenientes no mercado no diálogo sempre que seja necessária uma nova solução ou modelo operacional.
- Uma melhor compreensão do mercado obtida através do diálogo torna mais fácil para os compradores identificar o procedimento de contratação mais adequado para a compra em questão.
- As consultas preliminares ao mercado constituem uma boa oportunidade para as empresas influenciarem o conteúdo do anúncio do concurso nesta fase inicial de planeamento. Durante o diálogo, os operadores económicos ficam a saber mais sobre os requisitos mínimos e os fundamentos de comparação e podem pronunciar-se sobre eles. A entidade adjudicante, por sua vez, recebe informações rápidas sobre os requisitos inviáveis e tem uma oportunidade de ajustar o anúncio de concurso antes da sua publicação oficial.
- O diálogo com o mercado constitui uma oportunidade perfeita para sublinhar a importância da economia circular e para refletir em conjunto sobre a forma de promover os princípios da economia circular no processo de compras. O que precisa ser feito para fechar os ciclos no projeto em questão? Como prolongar a vida útil de um produto? Em que medida os produtos podem ser reparados, reutilizados ou reciclados?

9

É possível comprar um serviço em vez de um produto? Pode também transformar-se num debate sobre os critérios da economia circular a serem incluídos nos documentos do concurso.

- Os debates sobre a circularidade quando muitas empresas estão presentes podem também revelar interesses conjuntos e inspirar o estabelecimento de novas parcerias ao longo da cadeia de criação de valor e o desenvolvimento de novos modelos de negócio.
- Os diálogos com o mercado podem também revelar os estrangulamentos que dificultam a circularidade em algumas atividades económicas e, assim, dar aos atores públicos novas ideias relacionadas com o desenvolvimento da infraestrutura, a introdução de alterações ao quadro regulamentar, etc.
- Utilizando as informações do mercado, as autoridades adjudicantes podem desenvolver um processo de contratação que seria atrativo e realista para a participação de muitas empresas. Fomentar a concorrência resulta num bom número de ofertas. Ao tornar o procedimento de contratação mais transparente para os potenciais fornecedores, os diálogos com o mercado contribuem para diminuir o número de reclamações relacionadas com os resultados dos concursos.

10

Tipos de consultas preliminares ao mercado

Existem diferentes formas de organizar consultas preliminares ao mercado, dependendo das necessidades do comprador e do tempo disponível para a fase de planeamento da aquisição. As abordagens mais comuns para dialogar com o mercado são as seguintes:

- Um pedido de informações num serviço oficial de anúncios sobre contratos públicos e outras plataformas. Uma organização adjudicante pode compilar uma lista de perguntas para as quais pretende obter respostas ou partilhar um esboço de aviso de concurso ou uma parte dele para obter comentários. Este método geralmente não requer tanto tempo do comprador nem outros recursos e permite receber um *feedback* rápido do mercado.
- Uma reunião conjunta com fornecedores, onde todos os fornecedores são convidados. Esta abordagem permite à entidade adjudicante comunicar com muitos intervenientes no mercado e debater em conjunto.
- Reuniões individuais com fornecedores. Esta abordagem é boa quando existem alguns segredos comerciais, soluções inovadoras ou outras informações confidenciais que os fornecedores provavelmente não vão querer discutir em presença de um grupo de concorrentes. No entanto, este método é bastante demorado para o comprador.

É possível utilizar várias abordagens e organizar consultas de acompanhamento para desenvolver um caso de compra. Além disso, um diálogo informal não relacionado com qualquer concorrência específica é também uma excelente forma de compreender o pulsar do mercado. Por exemplo, os compradores municipais podem perguntar às empresas como é que o município, enquanto comprador, é percecionado e que melhorias a nível geral a cidade pode fazer em futuros contratos.

Pedido de informação

Reunião conjunta com fornecedores

Reuniões individuais com fornecedores

CircPro
Interreg Europe

Boa prática: Consultas preliminares ao mercado no âmbito do projeto Contratação Pública de Inovação para o Envelhecimento Saudável ajudaram a definir o objeto da contratação.

O projeto Contratação Pública de Inovação para o Envelhecimento Saudável (projeto HAPPI) desenvolveu um modelo para a contratação conjunta transfronteiriça de soluções inovadoras no setor da saúde. Em 2011, quando o projeto HAPPI começou, a legislação em matéria de contratação não dispunha de disposições explícitas sobre as consultas ao mercado. A única base foi o considerando 8 da Diretiva 2004/18/CE, que permitia às autoridades adjudicantes recorrer a um diálogo técnico com os operadores económicos antes de iniciarem um procedimento de adjudicação para obter sugestões para a elaboração de especificações técnicas, desde que esses contactos não afetassem a transparência e a concorrência.

Os parceiros do projeto HAPPI adotaram uma abordagem orientada para o mercado e para a procura para definir o domínio específico da contratação. Para o efeito, basearam-se nas necessidades reais do setor dos cuidados de saúde identificadas pelos utilizadores finais e nos resultados de uma ampla consulta *online* ao mercado realizada através de uma plataforma *web*. Inicialmente, as empresas interessadas foram selecionadas com base na titularidade de uma certificação ISO 9001. As empresas que obtiveram uma pontuação suficiente foram então avaliadas por comités de peritos para garantir que a inovação proposta estava em consonância com as necessidades reais de inovação das instituições que acolhem idosos (por exemplo, hospitais e instalações residenciais).

Finalmente, as 30 empresas selecionadas foram convidadas a reunir-se com o consórcio para uma apresentação aprofundada da solução proposta. A reunião terminou com uma classificação final.

Paralelamente, realizaram-se quatro jornadas de informação em Londres, Turim, Viena e Paris, que contaram com a presença de 60 a 90 pessoas. O objetivo das jornadas de informação era explicar o projeto, o procedimento de aquisições planeado e os benefícios esperados para os fornecedores e utilizadores finais.

Além disso, foram realizados dois estudos no âmbito do projeto HAPPI: o primeiro visava identificar redes de PME inovadoras, enquanto o segundo abrangia os principais agentes económicos no setor do "envelhecimento saudável". O primeiro estudo foi realizado através de mensagens de correio eletrónico enviadas a mais de 600 intermediários europeus. O segundo estudo analisou a situação em 26 países europeus através de um questionário dirigido a instituições e profissionais.

A identificação das necessidades foi seguida de uma abordagem baseada no mercado, fortemente influenciada pelas possíveis soluções existentes. Os parceiros do projeto não sabiam desde o início que tipo de produtos e serviços queriam comprar e passaram pelo processo de seleção e análise de mais de 150 soluções. Terminada a fase preliminar de consulta ao mercado foi possível definir a estratégia do concurso e a inovação proposta.

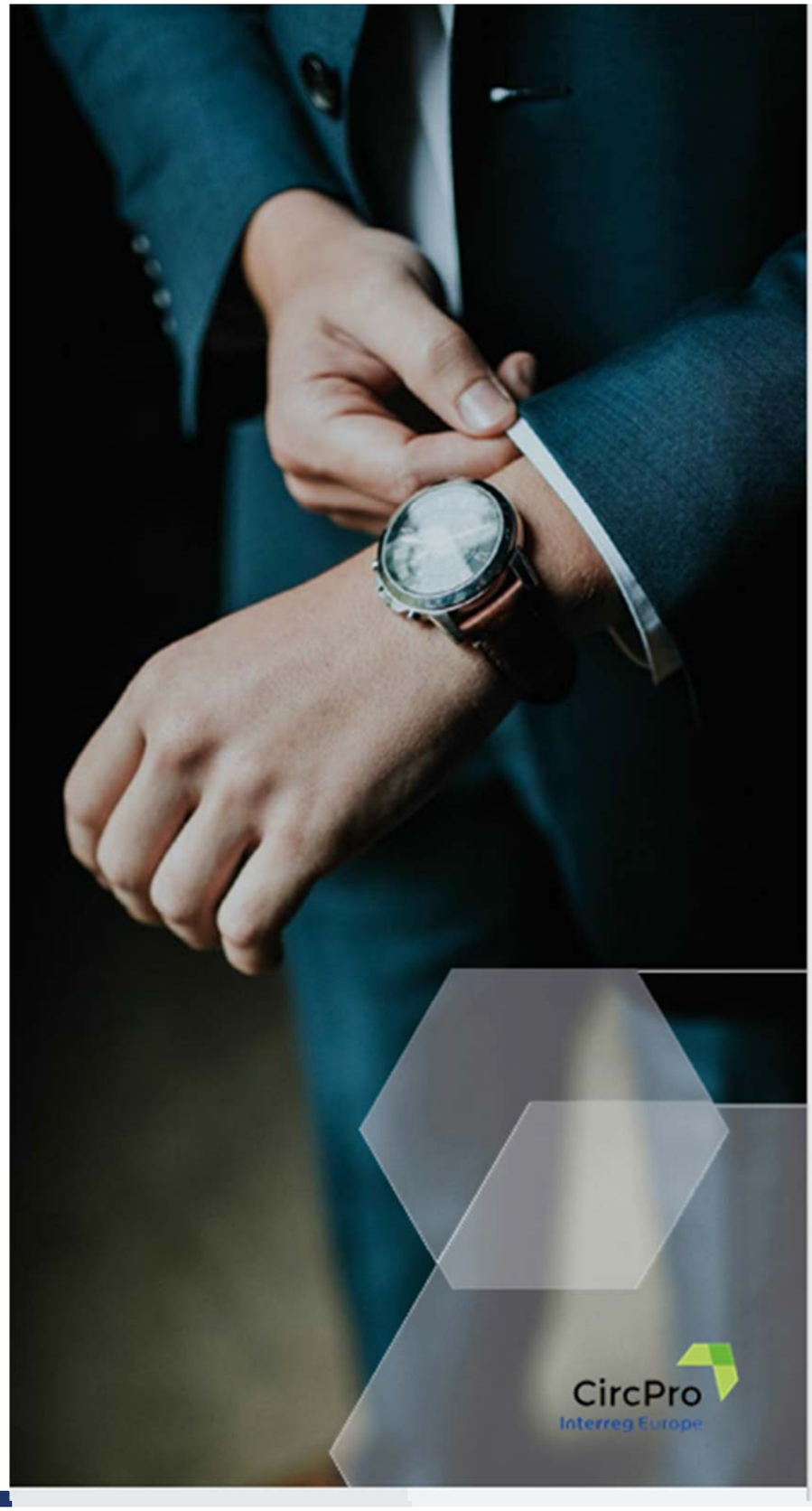
12

Qual é o melhor momento para iniciar as consultas preliminares ao mercado?

Se um compromisso de mercado se afigurar necessário, é aconselhável iniciar consultas preliminares ao mercado logo que uma autoridade adjudicante tenha definido as suas necessidades em matéria de compras. Quanto maior, mais complexa ou inovadora for a situação de compra, mais tempo deverá ser reservado para o diálogo com o mercado. Pode ser necessário um período máximo de 6 a 12 meses para o planeamento e consultas ao mercado no caso de projetos de compras complexos.

Na contratação circular, é aconselhável iniciar os debates o mais cedo possível para compreender até que ponto as empresas estão prontas para apresentar soluções circulares e até que ponto é possível alargar os objetivos da economia circular ao processo de compra. Organizar consultas ao mercado e comunicar ambições relacionadas com a economia circular numa fase precoce da fase de planeamento da contratação daria às empresas algum tempo para melhor se prepararem para o concurso propriamente dito.

Em geral, as consultas preliminares ao mercado devem ser organizadas muito antes do concurso de modo a que o procedimento de contratação e o conteúdo do contrato possam ainda ser alterados, se necessário. Não faz muito sentido desencadear um diálogo com o mercado quando já não existe a possibilidade de alterar os documentos ou o procedimento do concurso com base nas informações recebidas, por exemplo, devido à elevada pressão temporal



13

Quem e como convidar para consultas preliminares ao mercado?

O êxito das consultas preliminares ao mercado depende em grande medida de quem nelas participa. Vale a pena listar as organizações cujo envolvimento no diálogo pode ser vantajoso e planear como chegar até elas.

A economia circular exige colaboração no âmbito das cadeias de valor e uma perspetiva de ciclo de vida. No processo de aquisição circular, é crucial considerar a forma de manter os artigos adquiridos durante a sua fase de utilização e lidar com eles no final da sua fase funcional para garantir uma longa vida útil e a recuperação dos materiais utilizados nos produtos. O envolvimento de pessoas com experiência em diversos campos relacionados com as diferentes fases do ciclo de vida do produto leva a uma discussão mais profunda. Assim, é recompensador atrair para uma consulta ao mercado não só os vendedores, mas também os arquitetos, *designers* de produtos, representantes de empresas de manutenção e do mercado de reciclagem e ainda os utilizadores finais.

Na fase das consultas preliminares ao mercado, ninguém deve ser excluído do debate. Uma boa prática é partilhar as informações pública e amplamente para que o maior número possível de potenciais proponentes tome conhecimento do concurso em preparação.

Podem ser utilizados os seguintes canais de partilha de informações:

- Publicação de um aviso de informação preliminar num serviço oficial nacional de anúncios de contratação pública (como o HILMA na Finlândia ou o Doffin na Noruega) ou o TED;
- Publicação de informações em serviços comerciais de notificação de concursos;
- Publicação de informações num sítio Web e nos canais sociais da organização adjudicante;
- Envio de mensagens de correio eletrónico diretas com uma ligação para informações divulgadas publicamente sobre as consultas ao mercado a fornecedores relevantes (o que exige um bom conhecimento do mercado por parte do adquirente);
- Através de organizações intermediárias, como as câmaras de comércio, associações empresariais, empresas de desenvolvimento regional, etc., que tenham um bom conhecimento dos intervenientes no mercado e possam transmitir informações às empresas relevantes;
- Publicações em jornais;
- Partilha de informação em eventos relevantes.

Quando uma autoridade adjudicante publica um convite para uma consulta ao mercado num serviço oficial de avisos de contratação pública, é necessário preencher um mínimo de campos obrigatórios. No entanto, a partilha de informações mais pormenorizadas sobre o caso de contratação pode trazer melhores resultados e ajudar a envolver os intervenientes certos no mercado numa discussão produtiva. O convite para um diálogo sobre o mercado pode incluir as seguintes informações:

1. Informações sucintas sobre a entidade adjudicante.
2. Antecedentes e descrição das necessidades do adquirente:
   - Quais as necessidades que a solução procurada deve satisfazer?
   - Quem são os utilizadores finais da solução?
   - A solução procurada é um produto ou pode ser substituída por um serviço?
   - Quais são os requisitos dos utilizadores finais em termos de qualidade do produto ou serviço?
   - Quais são as ambições relacionadas com a economia circular que a contratação pretende prosseguir?
   - Por exemplo, a minimização da utilização de materiais virgens (utilizando produtos com conteúdo reciclado), o prolongamento da vida útil do produto (produtos fáceis de reparar, manter, atualizar, ajustar à evolução das necessidades do utilizador, etc.), maximização da reciclagem dos materiais (produtos fáceis de desmontar e reciclar no final da sua vida útil, materiais não tóxicos, etc.).
   - Quais são as estratégias, programas ou metas que orientam a contratação?
3. A razão para organizar a consulta preliminar ao mercado. Por exemplo, a procura de soluções inovadoras, conhecer quais os serviços e produtos disponíveis no mercado ou em desenvolvimento que podem satisfazer as necessidades do comprador e quão maduras são essas soluções, conhecer empresas ou parcerias que possam oferecer as soluções relevantes, obter feedback das empresas sobre um esboço de aviso de contrato e dos seus requisitos, etc.
4. Informações práticas, como a hora, local, agenda e *link* de registo no caso de ser organizada uma reunião conjunta da organização compradora e dos potenciais fornecedores. Caso uma organização adjudicante pretenda obter contribuições escritas dos intervenientes no mercado, é necessário obter informações sobre onde encontrar as perguntas, a quem enviar as respostas e em que prazo. Também é bom mencionar os detalhes de contacto de uma pessoa do lado do comprador que possa responder a possíveis perguntas.
5. Descrição dos intervenientes no mercado com os quais os compradores públicos gostariam de encetar um diálogo. No entanto, ninguém deve ser excluído neste momento e todos os operadores económicos interessados devem ter a oportunidade de participar no diálogo com o mercado.
6. Informação sobre a forma de utilização dos resultados das consultas preliminares ao mercado (por exemplo, para a elaboração de um aviso de concurso). Que informações recebidas do mercado serão divulgadas, onde e porquê?
7. Se já forem conhecidos, informar os prazos para as principais fases do procedimento de aquisição.

8. Informações que expliquem o seguinte:
   - A participação nas consultas preliminares ao mercado não impede os intervenientes no mercado de apresentarem uma proposta no potencial futuro concurso;
   - Os intervenientes no mercado que se abstenham de participar nas consultas preliminares ao mercado estão igualmente autorizados a participar na potencial fase de concurso;
   - A organização de consultas preliminares ao mercado não obriga a autoridade pública a realizar um procedimento de concurso no futuro (a autoridade pública pode decidir suspender o processo de concurso após os diálogos com o mercado).

Recomenda-se a partilha de informações sobre os eventos de consulta ao mercado com pelo menos quatro semanas de antecedência para permitir que as empresas organizem os seus calendários de participação nas reuniões. Em caso de pedido de informações, deve ser concedido um prazo razoável para responder às perguntas.

Caso legal: uma decisão do Conselho de Estado italiano

Em dezembro de 2018, a empresa de saúde de Brindisi, uma administração pública que presta cuidados de saúde na província de Brindisi, localizada no sul de Itália, publicou um aviso de consulta prévia ao mercado para identificar os operadores económicos para a futura aquisição de serviços de manutenção de equipamentos eletromédicos. A Autoridade de Saúde de Brindisi estabeleceu requisitos específicos para a participação dos operadores económicos na consulta preliminar ao mercado, limitando o evento a fabricantes ou aos seus associados. Os requisitos mínimos impostos impediram a participação na consulta ao mercado daqueles que não tinham uma ligação ou acordo comercial com o fabricante do equipamento.

O Conselho de Estado, no seu acórdão n.º 6302 de 23 de setembro de 2019, reformou parcialmente a decisão tomada na primeira instância pelo Tribunal Administrativo Regional de Apulia, que estabeleceu a legitimidade das limitações impostas à participação nas consultas preliminares ao mercado. Os juízes do Conselho de Estado decidiram que as consultas preliminares ao mercado constituem um instrumento exploratório destinado a recolher informações para a elaboração posterior dos documentos do concurso e assegurar uma maior divulgação dos planos de contratação das autoridades adjudicantes. No entanto, limitar a consulta preliminar ao mercado apenas às empresas elegíveis pelos fabricantes de equipamentos, favorecendo, em vez de contrariar, o fenómeno de *"lock-in"* (restrição do conjunto de candidatos), é ilegal. A limitação da comparação concorrencial só é justificada se for apoiada por razões específicas de impossibilidade da entidade adjudicante, rigorosamente verificada, de satisfazer as suas necessidades recorrendo indiscriminadamente ao mercado.

O que discutir com o mercado?

Um plano bem preparado para um evento de diálogo com o mercado, com potenciais fornecedores, aumenta as chances de uma discussão frutuosa. O conteúdo da reunião pode variar de uma forma livre em função da compra em questão e das informações que os adquirentes pretendem obter dos intervenientes no mercado ou da comunicação com eles. A agenda de trabalho pode incluir os seguintes pontos:

1. **Informações gerais sobre o evento.**
   Todos os participantes da reunião devem entender o objetivo da reunião, o que será ou não discutido, como as informações recebidas serão usadas, onde encontrar as atas da reunião e outros materiais, etc.

2. **Introdução ao caso de contratação em questão.**
   O mais importante é apresentar as necessidades dos adquirentes e comunicar as ambições relacionadas com a economia circular para que os intervenientes no mercado possam pensar nas soluções que podem oferecer.

3. **Objetivos estratégicos que orientam a contratação.**
   Se o objetivo é contribuir para alcançar algumas metas estratégicas municipais ou regionais através da implementação do caso de aquisição em questão, vale a pena explicar aos potenciais fornecedores quais os documentos que orientam a aquisição, qual é a situação atual e o que ainda precisa ser feito.

4. **Temas a debater**
   Os temas de discussão podem variar significativamente dependendo do objeto da compra e do conhecimento prévio dos compradores. Eis alguns exemplos:

- Onde é que na cadeia de produção e abastecimento está o maior impacto ambiental?
- Como promover a economia circular e fechar os ciclos no caso da contratação em apreço?
- Onde é que os próprios fornecedores têm a oportunidade de influenciar a circularidade?
- Que formas de cooperação entre os operadores económicos podem ser úteis para reduzir os resíduos e incentivar a reciclagem e a reutilização dos artigos contratualizados ou dos resíduos produzidos?
- É possível incentivar a criação de associações temporárias em que haja cooperação entre aqueles que produzem um bem ou prestam um serviço e aqueles que ficarão responsáveis pelo descarte dos resíduos ou por incentivar uma segunda utilização dos resíduos?
- Quais são os serviços disponíveis no mercado que podem satisfazer as necessidades do adquirente?
- As soluções que podem satisfazer as necessidades estão disponíveis no mercado ou há necessidade de as desenvolver?
- A cooperação entre os agentes económicos pode promover a criação de soluções inovadoras?
- Até que ponto as cadeias de produção fornecem informações comparáveis sobre os impactos ambientais do ciclo de vida de um produto?
- Como pode ser verificada a circularidade da solução?
- Como melhorar a circularidade da solução durante o período do contrato? Que incentivos podem ser incluídos no contrato?
- Qual será a percentagem realista de conteúdo reciclado a acrescentar aos requisitos de contratação?

Além disso, podem existir apresentações feitas por peritos externos. As apresentações de especialistas sobre os tópicos relacionados com o caso de compra em questão trazem, não apenas um valor educacional para os fornecedores e compradores, mas também ajudam a iniciar a discussão. Especialistas de diferentes instituições e autoridades de investigação e do ensino superior podem participar na reunião como peritos independentes não diretamente interessados no caso da aquisição específica. Além disso, casos de compras semelhantes implementados com sucesso em outros locais podem servir como exemplos inspiradores para os participantes na reunião. Assim, os adquirentes ou utilizadores finais das soluções podem ser convidados a apresentar os seus casos.

Além disso, se a compra não for nova, é crucial analisar o período de contratação anterior para ver o que funcionou, o que precisa ser melhorado, onde havia problemas a resolver, etc. Esta avaliação pode dar uma ideia do que discutir com o mercado antes de lançar o próximo concurso.

Se o esboço de anúncio de concurso estiver pronto, é possível analisá-lo com os intervenientes no mercado para obter os seus comentários sobre a viabilidade dos requisitos ou a adequação do procedimento de contratação previsto. Uma boa prática é enviar os documentos aos participantes inscritos com antecedência para lhes dar tempo para verificarem os materiais e preparar-se para a discussão.

Boa prática: Consultas preliminares ao mercado revelaram o impacto ambiental da contratação pública de medicamentos para o setor dos cuidados de saúde no condado de Innlandet (Noruega)

Em colaboração, o município de Elverum e 12 outros municípios da região de Innlandet adjudicaram um novo contrato avaliado em aproximadamente 12 milhões de NOK por ano para o fornecimento de medicamentos, bebidas multidose e nutricionais para o seu setor de cuidados de saúde. Os municípios realizaram um concurso público e uma conferência de diálogo com o mercado. O objetivo era rever as próximas aquisições com potenciais fornecedores e investigar as possibilidades antes da elaboração dos documentos do concurso. Durante a conferência de diálogo, os adquirentes abordaram algumas questões com os fornecedores para verificar que medidas poderiam ser incluídas na aquisição para a tornar mais amiga do ambiente: Onde é que na cadeia de produção e abastecimento reside o maior impacto ambiental? Que requisitos ambientais podem ser estabelecidos para os fornecedores? Etc.

Os participantes na consulta preliminar ao mercado apontaram a fase final do transporte (o último quilómetro) e a destruição dos medicamentos como as fases com impacto ambiental mais significativo.

Com base nestas informações, os adquirentes municipais decidiram alterar a estrutura de preços nos documentos do caderno de encargos do concurso. Anteriormente, o setor de saúde podia encomendar medicamentos e outros insumos todos os dias da semana e recebê-los em 24h. O potencial grande número de entregas foram incluídas no preço dos medicamentos para cobrir os custos dos fornecedores. Após o diálogo com o mercado, foi decidido incluir no preço dos produtos apenas uma entrega por semana e adicionar uma taxa de transporte em entregas para além desta. Estas alterações resultaram em preços significativamente mais baixos para os produtos, menos transportes e menos emissões de gases com efeito de estufa. Se os centros de saúde municipais fizerem as suas encomendas uma vez por semana, os seus custos serão inferiores aos anteriores. Se continuarem a encomendar várias vezes por semana, as suas despesas aumentarão. Tais medidas funcionam como um incentivo para minimizar o transporte de mercadorias durante a semana.

Além disso, a compra incluía a obrigação de um fornecedor retomar a embalagem exterior aquando da entrega de novos produtos e da sua reutilização ou reciclagem.

É bom saber: o princípio de "não causar danos significativos."

O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, introduz o princípio de “não causar danos significativos” ao ambiente (princípio DNSH no acrónimo em inglês). O princípio ainda não é obrigatório nem de aplicação geral na contratação pública. No entanto, o princípio DNSH é essencial para aceder ao financiamento para recuperação e resiliência após a pandemia de Covid-19, uma vez que todas as medidas, incluindo reformas e investimentos, propostas nos planos nacionais de recuperação e resiliência dos Estados-Membros da UE não devem causar danos significativos ao ambiente.

No âmbito do princípio DNSH, as medidas são avaliadas quanto à sua conformidade com seis objetivos ambientais. Um desses objetivos refere-se à economia circular. As orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de “não causar danos significativos” ao abrigo do Regulamento relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, elaboradas pela Comissão Europeia, afirmam que se “considera que uma atividade causa danos significativos à economia circular, incluindo a prevenção e a reciclagem de resíduos, se conduzir a ineficiências significativas na utilização de materiais ou na utilização direta ou indireta dos recursos naturais, ou se aumentar significativamente a produção, incineração ou descarte de resíduos, ou se a eliminação a longo prazo de resíduos puder causar danos ambientais significativos no longo prazo".

Embora ainda não seja geralmente obrigatório na contratação pública, o princípio DNSH pode ser utilizado como referência no planeamento dos concursos e discutido com os operadores económicos durante a consulta preliminar ao mercado.

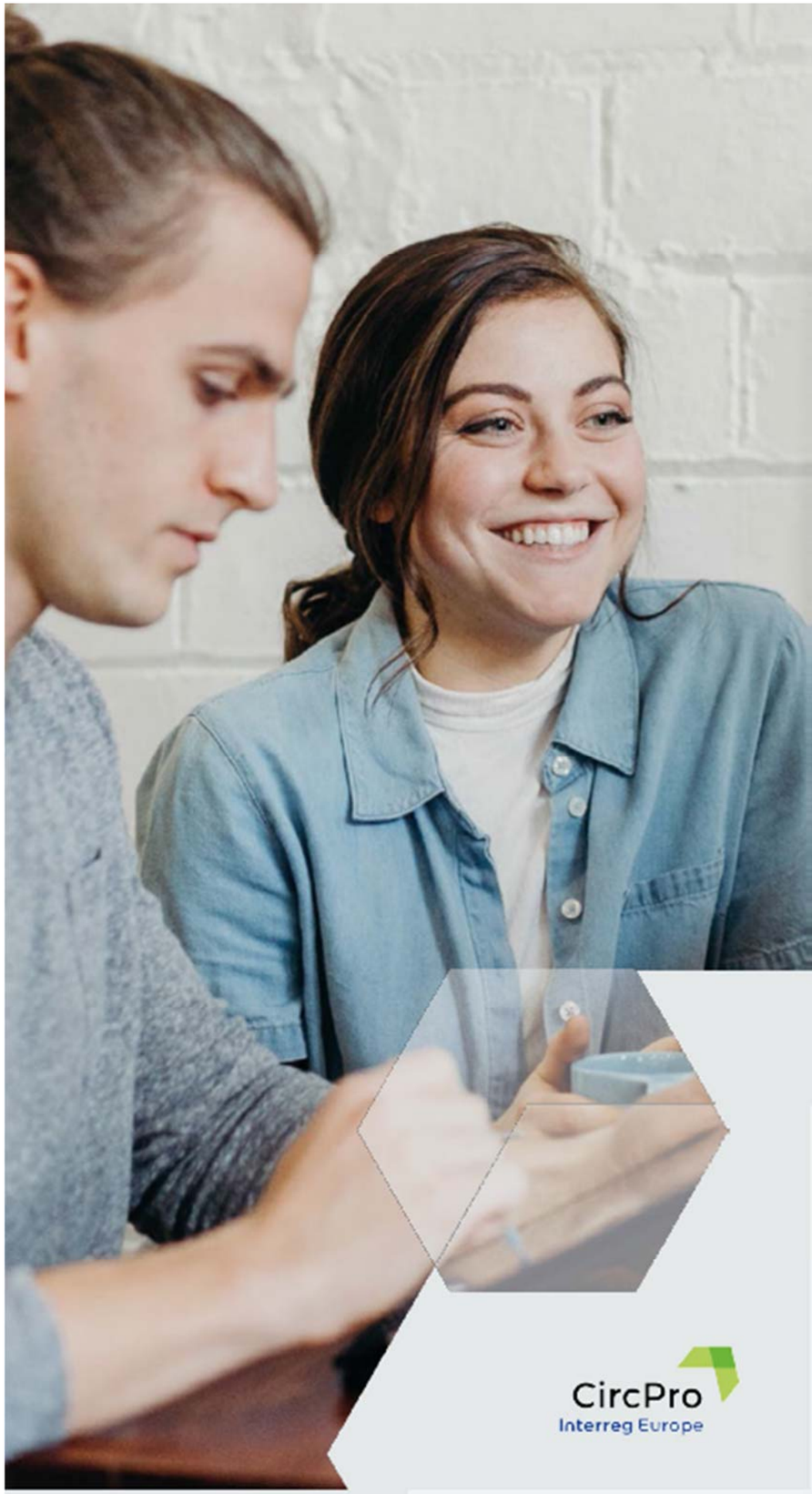
Referências normativas ao princípio "não causar danos significativos"

O princípio DNSH foi inicialmente previsto no artigo 17 do Regulamento (UE) n.º 2020/852 (quadro para facilitar o investimento sustentável) e, depois, incluído no Regulamento (UE) 2021/241 (Mecanismo de Recuperação e Resiliência). Para apoiar as autoridades nacionais no desenvolvimento dos Planos de Recuperação e Resiliência, a Comissão Europeia emitiu orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de “não causar danos significativos” ao abrigo do Regulamento relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Em caso de pedido de informação, as perguntas podem ser mais adaptadas às soluções que uma determinada empresa pode oferecer:

- Qual é a área de especialização da sua empresa?
- Quais as soluções, produtos ou serviços que poderiam atender às nossas necessidades, que a sua empresa dispõe atualmente?
- Quais as soluções, produtos ou serviços inovadores que pode oferecer e que poderiam satisfazer as nossas necessidades?
- Que obstáculos ou problemas devem ser resolvidos para que um produto ou serviço entre no mercado (por exemplo, problemas legislativos, económicos, técnicos, etc.)?
- Que compromisso prévio o encorajaria a conceber um produto ou serviço?
- Que tipo de cooperação entre diferentes empresas requer a solução que pode oferecer? Também pode nomear os parceiros necessários para fornecer a solução.

Também é bom perguntar se as empresas têm outras informações sobre a sua própria solução, produto ou serviços ou perguntas específicas sobre as necessidades da autoridade compradora. Para não divulgar informações comercialmente sensíveis, no pedido de informação, é importante pedir às empresas que especifiquem quais das suas respostas são confidenciais. (Motiva, 2020 (2)).



Como garantir a transparência, a não-discriminação e a concorrência leal

A principal regra a ter em conta ao encetar um diálogo com o mercado é partilhar as mesmas informações relacionadas com o processo de contratação com todos os intervenientes interessados no mercado. Durante um evento de diálogo com o mercado ou nas reuniões bilaterais com empresas, não é permitido fornecer aos participantes as informações que não seriam incluídas no aviso de concurso ou que de outro modo não estariam abertamente disponíveis para todos os intervenientes no mercado. Todas as informações partilhadas durante a consulta preliminar ao mercado devem fazer parte da documentação relativa ao concurso à disposição de todos os proponentes na data de publicação do aviso do concurso.

No caso de uma reunião conjunta, uma boa prática é elaborar um relatório de reunião para que as empresas que não puderam participar nas consultas possam ainda obter informações sobre as principais questões discutidas durante a reunião e as respostas que outros participantes receberam às suas perguntas. A ata da reunião deve, no entanto, ser anónima, de modo a que seja impossível relacionar perguntas e comentários dos participantes na consulta com determinadas empresas. No relatório da reunião, é aconselhável incluir os comentários da organização compradora sobre todas as questões e ideias expressas durante a reunião.

Se algumas ideias não forem utilizadas para o desenvolvimento posterior do processo de compra nem refletidas no aviso do concurso, é necessário explicar as razões para tal.

No caso de reuniões individuais com potenciais fornecedores, os adquirentes devem utilizar as mesmas perguntas e procedimentos para todas as consultas e atribuir o mesmo tempo a cada empresa. É essencial guardar a ata da reunião e anotar as possíveis dúvidas das empresas sobre a contratação. Posteriormente, o aviso do concurso pode ser atualizado com base nestas questões, garantindo que todos os intervenientes no mercado recebem as mesmas informações.

Durante as consultas ao mercado, a unidade de compras pode receber modelos de documentos ou folhas de cálculo prontas a utilizar de um dos potenciais fornecedores. A utilização desses materiais como parte de um aviso do concurso pode criar um risco para uma concorrência leal e não discriminatória, pelo que deve ser encarada com prudência tanto pela entidade adjudicante como pelo proponente. Se não existirem outros meios para garantir a não-distorção de concorrência, tal pode conduzir a uma situação indesejável de exclusão desse proponente do procedimento do concurso.

Boa prática: Disposições do Código de Contratação Pública italiano

Em Itália, o Código da Contratação Pública admite o recurso a consultas preliminares ao mercado desde que:

1. Não tenham por efeito distorcer a concorrência.
2. Não violem os princípios da discriminação e da transparência.

Por conseguinte, caso um proponente tenha fornecido documentação na consulta prévia ou participado de outro modo na preparação do procedimento de adjudicação, a autoridade adjudicante deverá tomar as medidas adequadas para assegurar que a concorrência não seja distorcida pela participação do proponente.

A divulgação a outros proponentes de informações relevantes trocadas no âmbito da participação do proponente na preparação do procedimento ou obtidas em resultado dessa participação, bem como a definição de informações adequadas sobre os prazos para a receção das propostas, são consideradas medidas adequadas (Artigo 67 do Código da Contratação Pública italiano). Ao contrário da definição de prazos demasiado apertados para a apresentação de propostas que possam favorecer os proponentes que participaram na preparação do procedimento.

Se for impossível assegurar o respeito do princípio da igualdade de tratamento, o proponente em causa será excluído do procedimento. Antes de proceder à sua exclusão, a entidade adjudicante convidará os candidatos e proponentes (data de início), para num prazo não superior a dez dias, provarem que a sua participação na consulta preliminar ao mercado (ou na preparação do procedimento de adjudicação) não distorce a concorrência. Se os proponentes provarem que não haverá distorção da concorrência, podem participar no concurso. Caso contrário, serão excluídos da participação.

Como minimizar os riscos

Ao encetar um diálogo com o mercado, é bom ter em conta alguns riscos que podem ocorrer e desenvolver uma estratégia para os enfrentar.

Ao mesmo tempo que respondem às perguntas dos compradores, os fornecedores tendem a fornecer informações que os beneficiam. Os compradores devem estar conscientes deste facto e utilizar o contributo do mercado apenas como base factual para as suas avaliações. O diálogo com o mercado pode tornar os adquirentes mais inteligentes e dar um contributo valioso para fazer avançar a adjudicação dos contratos. No entanto, é a entidade adjudicante que concebe e decide o conteúdo do concurso. É aconselhável não confiar apenas nas respostas fornecidas pelas empresas ou outras partes, mas utilizá-las juntamente com as informações de outras fontes.

Além disso, as consultas conjuntas com os fornecedores são por vezes vistas como acontecimentos que podem fomentar a manipulação das propostas ou a concorrência desleal. Ao participar nessas reuniões conjuntas, as empresas podem ter uma ideia de quão dura será a concorrência durante a fase de licitação e quais são as outras empresas estarão interessadas em licitar. No pior dos cenários, poderá conduzir a acordos ilegais secretos entre as empresas participantes, por exemplo, para aumentar os preços ou a baixar a qualidade dos serviços e produtos oferecidos.

No seu relatório intitulado "Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement" (Recomendação do Conselho sobre a luta contra a manipulação de propostas na contratação pública), a OCDE fornece alguns conselhos sobre a forma de reconhecer e prevenir a manipulação de propostas. No entanto, na contratação circular, o foco é muitas vezes colocado no desempenho funcional, na capacidade de uma solução para satisfazer a necessidade, em vez de como exatamente isso é feito. Permite margem para soluções inovadoras e incentiva a concorrência não só entre produtos, mas também entre produtos e serviços, dificultando a manipulação das propostas.

Além disso, nem sempre é fácil iniciar um diálogo durante uma consulta conjunta ao mercado, uma vez que as empresas podem não querer comentar ou fazer perguntas na presença dos seus concorrentes. Se uma autoridade adjudicante tencionar debater algo que possa constituir um segredo comercial, é preferível organizar reuniões individuais ou preparar um pedido de informações. Em outras condições, um facilitador pode ajudar a iniciar uma discussão com as empresas. Além disso, poderá ser vantajoso convidar peritos externos de uma instituição de investigação ou de uma autoridade pública que possam apresentar um tópico relacionado com a contratação e partilhar os seus pontos de vista sobre o possível conteúdo do próximo concurso.

Referências e fontes

1. Sobre o projeto Happi. Disponível em: http://www.masterseiic.it/happiabout/
2. Aplicação de consultas ao mercado na adjudicação de contratos públicos. 2017. OCDE. Disponível em: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/applying_market_consultations_in_the_award_of_public_contracts.pdf
3. Christensen Tange, A. 2021. O diálogo com o mercado revelou o impacto ambiental da contratação pública de medicamentos para o setor da saúde. Interreg Europe Policy Learning Platform. Boas práticas do projeto CircPro. Disponível em: https://www.interregeurope.eu/good-practices/market-dialog-revealed-environmental-impact-of-public-procurement-of-drugs-to-thehealth-care-sector
4. Comunicação da Comissão - Orientações sobre contratos públicos no domínio da inovação (2021/C 267/01). Disponível em: https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:267:FULL&from=EN
5. Comunicação da Comissão - Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de "não causar danos significativos" ao abrigo do Regulamento relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (2021/C 58/01). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01)&from=EN
6. 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 Texto relevante para efeitos do EEE. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024
7. Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à contratação celebrada por entidades que operam nos setores da água, energia, transportes e serviços postais, e que revoga a Diretiva 2004/17/CE Texto relevante para efeitos do EEE. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025&qid=1655897356719
8. Comissão Europeia, DG Ambiente, 2019. Kit de ferramentas de formação em Contratação Pública Ecológica. Módulo 6: Envolvimento com o mercado. Disponível em: https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm
9. Keino. 2020. Hankinnan markkinakartoitus. Disponível em: https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/Hankinnan_markkinakartoitus_hankintakeino%20.pdf
10. Mino Lopez, A. 2018. Consultas preliminares ao mercado em contratos inovadores: uma abordagem baseada em princípios e incentivos para comportamentos anticoncorrenciais. In Racca, G. M., Yukins, C. R. (eds.) Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders. Bruylant, 389 – 418. Disponível em: http://www.ius-publicum.com/repository/file/Racca/G_M_Racca,%20C_R_Yukins%20%20Joint%20Public%20Procurement%20and%20Innovation%20%20lessons%20across%20borders,%20Bruylant%202019_all.pdf

CircPro
Interreg Europe

11. Motiva. 2020 (1). Näin toteutat ennakoivan markkinakartoitus. Passo 1. Kartoita viestintäkanavat. Disponível em: https://www.motiva.fi/julkinen_sektori/kestavat_julkiset_hankinnat/hyvan_hankinnan_abc/hankkijan_viestintaopas/nain_toteutat_ennakoivan_markkinakartoituksen/step_1._kartoita_viestintakanavat
12. Motiva. 2020 (2). Näin toteutat ennakoivan markkinakartoitus. Passo 2. Hyödynnä valmiit mallipohjat. Disponível em: https://www.motiva.fi/julkinen_sektori/kestavat_julkiset_hankinnat/hyvan_hankinnan_abc/hankkijan_viestintaopas/nain_toteutat_ennakoivan_markkinakartoituksen/step_2._hyodynna_valmiit_mallipohjat
13. OCDE. 2012. Recomendação do Conselho sobre o combate à fraude em matéria de contratação pública, OCDE/LEGAL/0396. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/competition/RecommendationOnFightingBidRigging2012.pdf
14. OCDE. 2016. Análise de Mercado, Consultas Preliminares ao Mercado e Envolvimento Prévio de Candidatos/Proponentes, SIGMA Briefs. Disponível em: https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-32-200117.pdf
15. Panagopolus, S. 2016. Contratação pública estratégica da UE e pequenas e médias empresas. In Bovis, C. (ed.) Research Handbook on EU Public Procurement Law. Editora Edward Elgar.
16. Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020, relativo à criação de um quadro para facilitar o investimento sustentável e que altera o Regulamento (UE) 2019/2088 (Texto relevante para efeitos do EEE). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX-:32020R0852&from=EN
17. Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=ENhttps://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX-:32021R0241&from=EN
18. Sorokina, M. 2021. As consultas ao mercado como um instrumento para alcançar objetivos sustentáveis. Interreg Europe Policy Learning Platform. Boas práticas do projeto CircPro. Disponível em: https://www.interregeurope.eu/good-practices/market-consultations-as-a-tool-for-achieving-sustainable-goals
19. Watt, J. 2018. Relatório das Melhores Práticas de Envolvimento com o Mercado. Disponível em: https://sppregions.eu/fileadmin/user_upload/Resources/Market_Engagement_Best_Practice_Report.pdf

CircPro
Interreg Europe

Kouvola Innovation

CircPro
Interreg Europe

European Union
European Regional Development Fund

Obrigado!

Marina Sorokina
Kouvola Innovation Oy (Finlândia)

CircPro
Interreg Europe