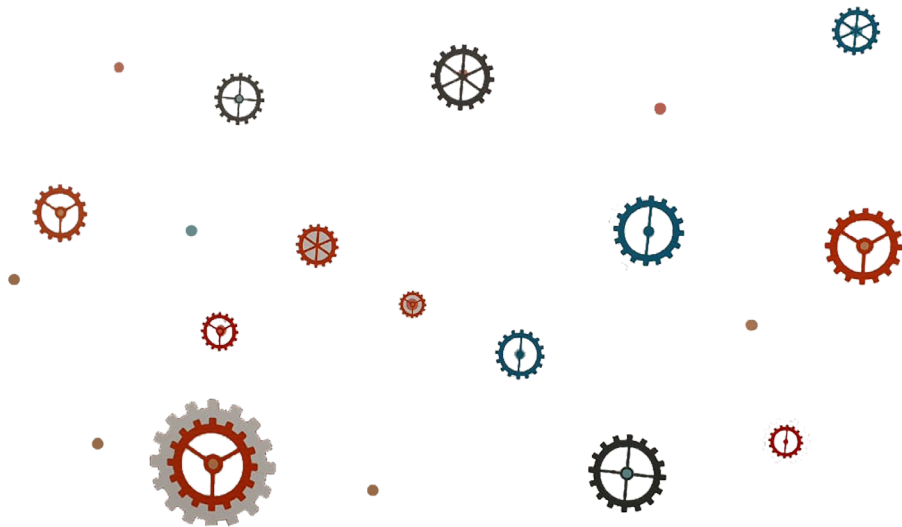


E-BOOK



# REVISTA DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Vol. **01**

*Edição Comemorativa dos 10 Anos do  
Serviço Nacional da Contratação Pública*

**Revista dos  
Contratos Públicos**

## SERVIÇO NACIONAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

### Serviço Nacional da Contratação Pública

Rua Kwamne N´krumah, 217 – 221, Edifício Metrópolis, 3.º Andar, C.P.  
6869,  
Maianga - Luanda.  
Tel: (+) 244 917 269 025 / 942 642 251.  
E-mail: sncp@minfin.gov.ao

### Organização:

Serviço Nacional da Contratação Pública

### Supervisão:

Vera Daves de Sousa (*Ministra das Finanças*)

### Coordenação Executiva:

Sónia Guilherme (*Directora-Geral do SNCP*)

### Design, Edição & Paginação:

Departamento Editorial da Faculdade de Direito  
da Universidade Católica de Angola



DEPARTAMENTO EDITORIAL  
DA FACULDADE DE DIREITO  
UCAN

ISBN: XXXXXXXXXXXXXXXXX

© 2021 Serviço Nacional da Contratação Pública

Propriedade: Serviço Nacional de Contratação Pública

*Editado em Angola / Edited in Angola*

# ÍNDICE

## **Prefácio**

*Sónia Guilherme*

O Papel do Engenheiro Gestor de Projectos Públicos

*Manda Satshishinga, Maria Solo & Joelson B. A. de Matos* ..... 8

Estudo Comparado das Legislações sobre Contratação Pública em: Angola, Cabo Verde e Moçambique

*Aldmiro Matoso, Cândido Katerça & Lourenço Nicolau* ..... 28

Gestão e Fiscalização de Contratos à Luz da Legislação Angolana

*Manassés Chinendele* ..... 49

O Impacto da Eficiência na Contratação Pública no Sector da Construção e sua Implicação no Desenvolvimento Local do Município de Viana

*Herlânder Cláudio Costa Lima, Narvik Kiruna dos Santos*

*Macumbi & Albertina Gourgel dos Santos* ..... 57

A Experiência Angolana em Fiscalização de Empreitadas Públicas

*António F. Venâncio* ..... 77

A (Ir)Relevância da Decisão de Contratar

*Roberta Malaquias* ..... 83

## PREFÁCIO

Volvida mais de uma década de existência do Serviço Nacional da Contratação Pública (SNCP), já é possível falar de um legado de firmeza diante dos objectivos que determinam as nossas acções e objectivos, vertidos em valores, e estes, traduzidos no princípio do interesse público contratual, da concorrência, da melhoria da qualidade da despesa pública, da melhoria do ambiente de negócios e no da simplificação dos procedimentos.

Há mais de 10 anos que estes princípios moldam a acção do SNCP, enquanto entidade reguladora, e foi com base nestes que foi possível obter alguns avanços palpáveis, de que destacamos (i) a reestruturação do quadro legal e regulamentar da Contratação Pública, com destaque para a aprovação da Lei n.º 9/16, de 16 de Junho, em 2016, e da Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro, em 2020, (ii) a reestruturação dos órgãos de Contratação Pública, mediante a aprovação do Estatuto Orgânico do SNCP, em 2015, e a centralização das funções de compras nas Unidades de Contratação Pública, em 2018, (iii) a criação e implementação do Sistema Nacional de Contratação Pública Electrónica (SNCPE), em 2018, (iv) a permanente capacitação de quadros do sector público e privado afectos à Contratação Pública, (v) a criação de um quadro normativo e documentos correlacionados, para prevenção e repressão de actos de corrupção e infracções conexas, em 2018, e (iv) a criação do Sistema de Gestão de Contratos (SGC), em 2020.

Apesar destas conquistas, face aos desafios actuais marcados pela desaceleração do ritmo de crescimento da nossa economia e o seu impacto negativo na vida dos cidadãos, é urgente repensarmo-nos para melhor nos reinventarmos, a fim de podermos redesenhar as nossas estratégias, afinal não são tão sólidas, como cuidou de mostrar a pandemia da Covid-19.

Hoje, acreditamos firmemente que o futuro da Contratação Pública tem um espaço de realização não apenas nacional, mas também internacional, pois a satisfação das necessidades e a resolução dos inúmeros problemas que nos acometem passam também pela elaboração de artigos científicos, que possam ajudar a preencher quer as lacunas práticas, quer as legislativas.

É neste sentido que a Revista dos Contratos Públicos (Vol. I), que agora se dá a conhecer ao público, aborda temas como (i) O Papel do Engenheiro Gestor de Projectos Públicos, (ii) Estudo Comparado das Legislações sobre Contratação Pública em: Angola, Cabo Verde e Moçambique, (iii) Gestão e Fiscalização de Contratos à Luz da Legislação Angolana, (iv) O Impacto da Eficiência na Contratação Pública no Sector da Construção e sua Implicação no Desenvolvimento Local do Município de Viana, (v) A Experiência Angolana em Fiscalização de Empreitadas Públicas e (iv) A (Ir)Relevância da Decisão de Contratar, é resultado de artigos científicos escritos para os 10 Anos do SNCP, que se comemorou a 3 de Dezembro de 2020.

Com este primeiro volume da Revista dos Contratos Públicos queremos homenagear todos os colaboradores do SNCP, todos os que fizeram parte do Corpo Directivo do SNCP e todos os funcionários públicos e operadores privados que, diariamente, lutam para que tenhamos uma Contratação Pública melhor.

Aos nossos articulistas os nossos agradecimentos por terem prontamente acedido ao nosso convite, especialmente à Ordem dos Engenheiros de Angola e às Instituições do Ensino Superior.

Bem-Haja!

Luanda, aos 03 de Dezembro de 2021.

**A Directora do SNCP**

*Sónia Carvalho Guilherme*

# O PAPEL DO ENGENHEIRO GESTOR DE PROJECTOS PÚBLICOS

Manda Satshishinga<sup>1</sup>

Maria Solo<sup>2</sup>

Joelson Bruno Afonso de Matos<sup>3</sup>

## Resumo

A gestão de obras públicas tem desafiado Gestores de Projectos (GP) ou de Contratos (GC) nos mais diversos níveis. A principal função destes Gestores é o de acompanhamento do Ciclo de Vida do Projecto (CVP) do início ao fim. O Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2022, reconhece a Contratação Pública (CP) como factor importante na gestão das finanças públicas e no cenário actual, com a descentralização administrativa, emergem novas responsabilidades para os Gestores de Projectos (GP) ou de Contratos afectos à estes Órgãos. Entre as responsabilidades do GP destacam-se, a responsabilidade na tramitação dos processos legais; competências técnicas e inteligência emocional. Nas responsabilidades técnicas, a evolução da tecnologia tem trazido consigo benefícios como o Bulding Information Modeling (BIM) e o Portal de Gestão das Obras, com especial realce nesta fase da pandemia da Covid-19, que tem exigido maior criatividade e resiliência por parte do GP.

O Plano de Gestão do Projecto tem se revelado importante para a com-

---

1 Membro da Ordem dos Engenheiros de Angola e do Comité de Jovens Engenheiros de África.

2 Membro da Ordem dos Engenheiros de Angola.

3 Membro da Ordem dos Engenheiros de Angola e do Comité de Jovens Engenheiros de África.

preensão da implementação de um Projecto Público, quer na preparação, identificação e solução técnica de engenharia, como na preparação do Programa de Procedimento, durante o concurso público, na negociação, adjudicação, execução de contrato, monitoramento e controlo (fiscalização) e liquidação de contratos.

Na contratação de obras públicas, a figura do GP e membro da Ordem dos Engenheiros de Angola (OEA), ou seja do Engenheiro Gestor de Projecto (EGP) reveste-se de vital importância. Este profissional, além de possuir todas as competências que a função exige, deve também no âmbito da sua actuação, reger-se pelo Código de Ética e Deontologia. O EGP, enquanto membro, beneficia de várias acções formativas promovidas pela associação que lhe permitem manter-se continuamente actualizado. Para que os GP e particularmente o EGP, esteja à altura das responsabilidades que lhe são atribuídas e contribuir para o melhoramento da CP, recomenda-se, a realização de acções de formação e capacitação, maior promoção de fóruns de debate, massificação de pesquisa científica na área, estudos de implementação do BIM em processos de CP eletrónica, a inclusão no Caderno de Encargos do Portal de Gestão de Obras e a priorização do EGP inscrito na associação profissional.

**Palavras-chave:** Projectos públicos; gestor de projectos; engenheiro; plano de gestão

### **Introdução**

A gestão de obras públicas oferece sempre grandes desafios aos Gestores de Projecto ou de Contratos, seja pela sua complexidade ou até mesmo pelo elevado número de entidades envolvidas e quantidade de dados e informações produzidas (CARVALHO et. al., 1990, p. 9).

Nos últimos anos, o papel do Gestor de Projectos ou de Contrato no Sistema da Contratação Pública em Angola, que tem por base a Lei 9/16 de 16 de Junho – Lei dos Contratos Públicos (LCP) e o Decreto Presidencial n.º 88/18 de 6 de Abril, tem sido um tema de constante debate quer na esfera governamental, como na sociedade civil, por este acarretar elevada responsabilidade em virtude do seu envolvimento na contratação pública (OECD, 2020, p. 3; Ciribini et. al., 2015, p. 32). O papel do Gestor de Projecto (GP) em Angola tem se adaptado tanto à dinâmica internacional, como às diferentes fases de



desenvolvimento nacional, seja em 2011 quando se registou um considerável investimento em infra-estruturas no país (Tjønneland, 2011), em 2016 com a crise económica ou ainda em 2020 com a pandemia da Covid-19 (IMF, 2020, p. 4). Anualmente, parte do OGE é destinado aos contratos públicos (Ciribini et. al., 2015, p. 32, MINFIN, 2020) e em Angola, em média, mais de 40% do OGE e 20% do PIB foram alocados para a Contratação Pública (CP), entre 2013 e 2015 (ENAD e SCNP, 2017, p. 27).

Esta realidade destaca o Engenheiro Gestor de Projecto (EGP) como um dos actores fundamentais na Contratação de Obras Públicas, sendo entretanto de extrema importância a abordagem sobre o papel do Gestor de Projecto ou de Contrato, membro da Ordem dos Engenheiros de Angola (OEA), ou seja, do EGP no processo da CP.

### **O Engenheiro Gestor de Projectos**

Os engenheiros, uma vez presentes em praticamente todas as áreas da vida económica do país, ocupam de forma geral, um papel de destaque nas organizações públicas e ou privadas, seja através do desempenho de actividades de um simples técnico, desenhador, coordenador, chefe de departamento, director ou até mesmo como o responsável máximo.

A figura do Gestor de Projecto ou de Contrato assume-se como fundamental para o sucesso de qualquer empreitada. No entanto, é em empreitadas de obras públicas que os engenheiros assumem com frequência o papel de GP. Em Angola, esta figura, apesar de já existir na prática desde há muito tempo, foi instituída em 2018 com a entrada em vigor do Decreto Presidencial n.º 88/18, no qual, o GP é definido como sendo o profissional que se encarrega *“pelo acompanhamento do projecto ou do contrato”* desde o seu início até ao fim, tendo este, durante o Ciclo de Vida do Projecto (CVP) ou do Contrato, *“visibilidade nos actos administrativos inerentes, compreendendo, entre outros, a execução física e financeira dos contratos até à sua extinção, bem como do tratamento de toda a informação referente à este”*. Este profissional, que é, *“indicado das áreas técnicas, objecto do projecto, de cada”* Entidade Pública Contratante (EPC), deverá, ser possuidor de *“competências técnicas”* ajustadas às necessidades dos projectos ou contratos inerentes, bem como, ter domínio de ferramentas essenciais para o desempenho das tarefas que lhe forem atribuídas sendo o GP *“nomeado pelo*

*órgão competente para a decisão de contratar, nos termos da” LCP, “durante a preparação do projecto”* (Governo de Angola, 2018). Este técnico, ao ser engenheiro e membro da OEA, torna-se fundamental na abordagem de vários aspectos da vida profissional do GP e essenciais para o aumento de probabilidade de sucesso dos projectos, dentre os quais destacam-se: competências técnicas e emocionais, experiência em outras áreas de gestão, saber evidenciar potenciais benefícios face à realidade actual e fazer bom uso das lições aprendidas dos eventos do passado.

### **Ambiente de Execução de Projectos ou de Contratos**

O papel do GP em empreitadas de obras públicas, quer a nível nacional como internacional, é em grande parte resultado do conjunto de eventos que se desenvolveram ao longo da história da humanidade, ou seja, data de há muitos anos.

Em 1700s, reclamações em relação ao aproveitamento sobre custos de empreitadas de construção de fortes e da existência de mais autoridades delegadas do que contratos por si, geraram um grande conflito de terras e foram um dos principais motivos que estiveram na base da guerra dos 7 anos, Franco-Indiana entre 1756-1763, importante para a revolução dos Estados Unidos e que envolveu as maiores potências coloniais na altura (NAGLE, 2016, p. 5; SCHWARTZ, 2004, p. 49).

Durante a primeira e segunda guerra mundial, surgiram novos métodos de CP (NAGLE, 2016, p. 24, 32) e somente após o fim da segunda guerra mundial em 1945, caracterizada por grandes avanços tecnológicos nas diversas áreas de engenharia (ULAM, 1991) é que a CP, antes principalmente regulada pela defesa militar, começou a mover-se para a esfera civil em 1990s (Schwartz, 2004, p. 43; Seglias, 2018) e houve, portanto, maior necessidade de definição em relação as competências destinadas ao GP.

A assinatura do Acordo das Aquisições Públicas (APP) na Ronda de Tóquio em 1979 é visto por RODRIGUES (2017) como uma primeira tentativa de alargar os procedimentos de CP ao nível internacional. NAGLE (2016, p. 17,18) evidencia o facto de a mesma, ter passado por reformas para melhor se adaptar ao rápido processo de industrialização movido pela guerra mundial, em áreas como telecomunicações, computação e construção, tanto que

em 1993, passou a haver maior participação de agentes comerciais e de compradores privados (SEGLIAS, 2018), o que aumentou de forma considerável a complexidade do papel do GP.

O Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2022, tem como um dos seus eixos estratégicos o desenvolvimento económico sustentável, diversificado e inclusivo (MEP, 2018, p. 120), onde a CP é reconhecida como factor importante na melhoria da gestão das finanças públicas. Porém, é a qualidade da gestão dos projectos que vai otimizar a gestão dos fundos públicos cabimentados à estes projectos (MEP, 2018, p. 122; 39).

A título de exemplo, em termos estatísticos, um dos objectos mais contratados à nível nacional são as empreitadas de obras públicas (SCNP, 2016b, p. 8), que por norma envolvem projectos estruturantes das mais diversas áreas de engenharia. Antes da crise económica, 48% dos Procedimentos de Contratação Pública (PCP) correspondiam a empreitadas de obras públicas em 2014 (Gabinete da Contratação Pública, 2014, p. 13), valor que subiu para 89% durante o 1º semestre de 2016, correspondendo a 845 mil milhões de kwanzas (SCNP, 2016b, p. 8). Em 2017, se verificou uma redução para 74% dos PCP de empreitadas de obras públicas com valor contractual de 291 mil milhões de kwanzas (SCNP, 2017, p. 19).

No primeiro semestre de 2020, verificou-se um total de 284 PCP, dos quais 182 foram estimados em 1,504 mil milhões de kwanzas, porém apenas 34% corresponderam a empreitadas de obras públicas (SCNP, 2020a, p. 3), representando uma queda considerável em 40% em relação a 2017, porém de apenas 1% em relação a 2018 com 35% (SCNP, 2018, p. 6), com maiores valores de cabimentação para o Ministério dos Transportes com 223,031 milhões de kwanzas e o Ministério da Energia e Água com 169,288 milhões de kwanzas até a última semana de Junho de 2020 (SCNP, 2020a, p. 17).

Nos últimos anos, os ministérios têm registado menos PCP, dando maior espaço aos governos provinciais e gradativamente às administrações municipais. Em 2014 e 2016, 85% e 78% dos procedimentos foram registados por ministérios respectivamente, maior redução ainda se verificou no mesmo período para os governos provinciais de 50% para 13% respetivamente (SCNP, 2016b, p. 11, Gabinete da Contratação Pública, 2014, p. 11).

Por outro lado, em 2020 verificou-se maior registo de procedimentos por administrações municipais onde o Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM) registou 39% dos concursos públicos (SCNP, 2020a, p. 2). Cabe ainda referir que a implementação de ferramentas de gestão da informação de projectos como o Building Information Modeling (BIM), já em aplicação em vários países de forma acoplada à contratação electrónica, tem se revelado promissor, uma vez que permite melhor cooperação entre equipas, gestão de custos e recursos, melhor conhecimento do CVP e tomadas de decisão mais seguras (Ciribini et. al, 2015, p. 33).

### **Projecto Público**

O projecto é entendido como “o esforço empreendido” num espaço limitado de tempo com o objectivo “de criar um producto, serviço ou resultado único” (PMI, 2017, p. 4). Os Projectos Públicos são investimentos que apoiam a implementação de várias infra-estruturas (MEP, 2018; MINFIN, 2020). Existem várias infra-estruturas, industriais, logísticas, económicas, sociais, urbanas e energéticas, e no contexto nacional, o PDN 2018-2022 apresenta algumas delas conforme se menciona a seguir: saneamento, transporte, energia, telecomunicação. Estas infra-estruturas são importantes para o desenvolvimento de um país em todos os âmbitos, desde o ramo da construção até à redução da pobreza (INE, 2018).

### **Função e Responsabilidade do Engenheiro Gestor de Projecto**

Em projectos ou empreitadas de obras públicas, concorrem várias partes interessadas; actores, desde entidades financiadoras ou patrocinadoras, fornecedores, entidades executantes e fiscalizadoras, governamentais, entre outras, as quais dependem do grau de complexidade do projecto/obra (PMI, 2006, p. 14). No âmbito das competências destas entidades, o GP afigura-se como fundamental para os desígnios do projecto, uma vez que o seu papel se consubstanciará nas melhores opções para entrega de um producto de qualidade, dentro dos limites das restrições impostas (Governo de Angola, 2018).

Com a descentralização administrativa levada a cabo pelo Executivo, as administrações locais passaram a ter responsabilidades acrescidas e uma delas está relacionada com as empreitadas de obras públicas. Neste último ponto, destaca-se a implementação do PIIM que abarca 1.864 projectos, dos quais

poucos menos de 70% serão levados a cabo pelos Órgãos da Administração Local (Governo de Angola, 2020; Governo de Angola, 2010).

Tal realidade, acarreta determinadas responsabilidades que não devem ser ignoradas, como por exemplo, a necessidade de se garantir a contínua actualização dos técnicos afectos às Unidades de Contratação Pública (UCP), tal como emana o Decreto Presidencial n.º 88/18 no ponto 4 do artigo 7º, bem como, dos GP ou de contrato das Entidades Públicas Contratantes (EPC) (Governo de Angola, 2020).

Dentre todas as responsabilidades do Gestor de Projectos, enumeram-se as seguintes:

#### **a. Tramitação dos processos legais**

À luz do Decreto 88/18, o Gestor de Projecto e ou de Contrato deve acompanhar o CVP, obrigando assim que o EGP se faça presente em todo processo de aquisição das soluções no mercado (Governo de Angola, 2018). Os serviços de compras centralizadas, como por exemplo, o Serviço Nacional da Contratação Pública (SNCP), possuem bastante experiência em aquisições e, neste ambiente o EGP tem o seu papel na criação de sinergia para garantir que os objectivos específicos de um determinado projecto estejam protegidos e os interesses salvaguardados durante todo processo de análise, definição dos critérios de adjudicação, negociação e implementação. Além de garantir que potenciais concorrentes não tenham tratamento diferenciado, o EGP pode contribuir com a sua análise dos impactos para, inibir *copy/past* dos contratos entre projectos similares quando se ignora a unicidade destes.

O Guia de Conhecimento em Gestão de Projecto (PMBOK), define as principais características dos projetos que são: limitação de tempo (tem data de início e um fim definidos); planeados, executados, monitorados e controlados e; encerrados (PMI, 2017).

#### **b. Técnicas**

O EGP deve, não só dominar os requisitos da EPC, mas também ter em atenção outros aspectos importantes dos Projectos Públicos como, a identificação dos riscos, análise dos prazos, inclusão dos tempos das aquisições nos cronogramas de trabalhos para não criar falsas expectativas às partes inte-

ressadas importantes e ao público em geral, dar *inputs* necessários ao GC no sentido deste obter elementos que lhe permitirão negociar melhor os preços tendo em conta o cronograma expectável do projecto e ainda negociar preços sem prejudicar a qualidade final do trabalho (Kerzner, 2009, p. 718). Sendo especialista na sua área de conhecimento, o EGP precisa de garantir, durante a fase das negociações, que as unidades de compras centralizadas possam tomar as melhores decisões (inteligentes e estratégicas) sobre o contrato e futuras relações contratuais.

### c. Inteligência emocional

A inteligência emocional, que durante muito tempo ficou de fora das curricula dos engenheiros, é reconhecida hoje em dia como fundamental no sucesso de implementação dos empreendimentos quer públicos quer privados (Goleman, 2009, p. 14, 225). O EGP no ambiente de Unidade de Contratação Centralizada de Compras deve desenvolver competências interpessoais como: “*empatia*”, “*mentoria*”, “*motivação*”, “*negociação*”, “*gestão de tempo*”, “*comunicação eficaz e eficiente*” e ainda outras, como: “*auto-consciência*”, “*auto-gestão*”, “*consciência social*” e “*gestão de relacionamento*” (Goleman, 2009, p. 63).

## **Funções e Responsabilidades do EGP no Ciclo Vida de Contratos Públicos**

### **1. Factores Relativos à Execução do Projecto**

As tecnologias hoje trouxeram para o sector da construção o Building Information Modeling (BIM). Com mais de 20 anos, esta metodologia foi reconhecida na revista do então Ministério da Construção e Obras Públicas (MINCOP, 2018) como das mais promissoras dentro do mercado da Arquitectura, Engenharia e Construção (AEC) pelo facto de o conceito envolver a gestão de informação dentro dos projectos desde a sua fase inicial até ao fim de vida do projecto passando pelas fases como: recolha de requisitos da EPC, estudo preliminar, projecto de engenharia de execução, análise energética e sustentabilidade, documentação do projecto (partes escritas e desenhadas), industrialização/prefabricação, previsão da logística de execução, análise de exequibilidade do projecto, utilização e manutenção, renovação e finalmente a demolição quando chegar ao fim do Ciclo de Vida (Eadie et. al., 2013).

Esta abordagem reduz sensivelmente o ciclo de custos dos empreendi-

mentos face à forma holística como são analisados os projectos e os GP, técnicos responsáveis pela implementação dos empreendimentos que encontram aqui as oportunidades para o aumento da probabilidade de sucesso de realizar os benefícios dos projectos (BIM Acceleration Committee, 2019, p. 6; Botton e Forgues, 2018).

As ferramentas tecnológicas como a metodologia BIM e Portal de Gestão de Obras revelam-se ainda mais importantes nas actividades de engenharias e implementação de projectos, principalmente nesta fase da pandemia da Covid-19, por assumirem-se como: ferramentas principais e indispensáveis no acompanhamento do CVP ou de Contrato; ferramentas que auxiliam os profissionais responsáveis pela implementação dos projectos a ter variedade de informações gráficas e não gráficas, especificações técnicas e outra documentação do projecto num ambiente comum de dados (CDE); capazes de armazenar informações importantes do projecto, quando actualizado; facilitadoras nas comunicações; capazes de realizar a gestão local do projecto; seguras, ao garantir a confidencialidade dos utilizadores; funcionar sem quase qualquer manutenção (BIM Acceleration Committee, 2019, p. 6).

É preciso ter em conta que a implementação da metodologia BIM requer tempo e dedicação para que se comece a verificar, a redução substancial dos custos e atrasos nos projectos bem como o aumento substancial da qualidade final dos projectos o que será benéfico igualmente na redução de vários tipos de riscos de projecto como, erros, omissões, indefinições, inexecuibilidade, entre outros (BIM Acceleration Committee, 2019).

## **2. Influência da Estrutura Organizacional**

No PDN 2018-2022 reforça-se a implementação de uma Entidade de Gestão de Projecto, por se considerar que a priorização dos projectos é também uma função fundamental na utilização eficiente dos recursos limitados. É necessários ter-se em conta que a Estrutura Organizacional das EPC exerce influência na forma como o engenheiro no departamento de gestão de projecto assume as suas funções, fundamentalmente na passagem de passivo à activo na implementação do projecto (MEP, 2018).

## **3. Plano de Gestão do Projecto/Empreendimento**

O Plano de Gestão do Projecto é de extrema necessidade para o correcto

entendimento de como se pretende implementar um Projecto Público (Governo de Angola, 2016).

O Plano de Gestão de Planeamento de uma empreitada de obras públicas vai desde o Plano de Gestão do Escopo do projecto, Programa de Trabalho global da empreitada com as expectativas do governo, programa de trabalho integrado com outros programas dos fornecedores e empreiteiros, orçamentos e custos expectáveis, Plano de Gestão da Qualidade, dos recursos, das comunicações, dos riscos, aquisições e concursos e por último, o Plano de Gestão das Partes Interessadas (PMI, 2017, p. 86). O conjunto desses planos constitui a essência de um documento único que irá permitir ao EGP ter a base para definir como o projecto será planeado, executado, monitorado, controlado, fiscalizado e encerrado dando uma visão global interessante à qualquer Entidade Pública Contratante (PMI, 2017, p. 86).

#### **a. Identificação e preparação da solução técnica de engenharia**

Quando identificado o projecto e os seus objectivos, o engenheiro gestor deste projecto deve desenvolver um Plano de Gestão para criar um entendimento comum com objectivos realísticos, e quando a competência lhe é reconhecida deverá obter da entidade máxima o poder para proteger os objectivos do projecto durante o ciclo completo de implementação. É indispensável também que se foque em soluções técnicas que possam produzir os benefícios que se pretendem obter na implementação do projecto e no ciclo de vida de custos do mesmo, onde as análises que poderão ser feitas, devem ter em conta a Análise do Valor (Carmichel, 2006, p. 116).

#### **b. Preparação do programa de procedimento**

O GP tem um papel fundamental nesta fase do CVP relativamente ao apoio que poderá eventualmente dar na definição dos critérios de selecção dos fornecedores, critérios esses que serão utilizados pela comissão de avaliação das propostas tal como previsto nos termos da LCP (Governo de Angola, 2016).

#### **c. Concurso público**

Quando o EGP integra/auxilia a comissão de avaliação, durante a formação de todo o processo dos procedimentos e concursos, tem a responsabili-



dade acrescida de proteger os interesses do projecto e a de não prejudicar os futuros prestadores de serviços e fornecedores, mantendo a transparência e igualdade de tratamento (Governo de Angola, 2018).

#### **d. Execução de contrato**

Num único projecto são executados vários contratos. Para a organização que ganha a adjudicação, o contrato assinado com o Dono de Obra (DO) é um novo projecto, criando-se assim duas expectativas para o mesmo objetivo. A qualidade é definida pelo cliente/DO, que entretanto, deve ser planeada e fiscalizada no decorrer da execução do contrato. O EGP deve planejar, acompanhar, fiscalizar e monitorar todos os factores que poderão comprometer a empreitada (PML,2017, p. 377; Rumane, 2011, p. 20).

#### **e. Monitoramento e controlo (fiscalização)**

Durante a execução dos contratos, o EGP do comprador, DO ou EPC tem a responsabilidade de fazer um controlo integrado de vários aspectos do contrato contando com a Entidade Fiscalizadora e o Departamento de Controlo da Qualidade do fornecedor, bem como Laboratório Nacional de Engenharia (LEA) e demais Órgãos inerentes para os aspectos relativos a qualidade dos materiais (Rumane, 2011, p. 20). Neste período é medido o desempenho do projecto fazendo o monitoramento, controlo e fiscalização de qualquer parte do projecto; e é comparado o plano inicial contra os resultados reais; onde as diferenças entre o plano e a realidade poderão ser consideradas como: lições aprendidas.

#### **f. Liquidação de contratos**

Liquidação dos contratos e a transferência de conhecimentos é um processo importante em qualquer contrato. Avaliação das realizações dos benefícios das empreitadas das obras públicas acontecem de forma firme nesta altura do CVP e podemos produzir ainda mais lições aprendidas relativamente ao desempenho definitivo das partes interessadas do projecto (Pyzdek e Keller, 2013, p. 351).

#### **g. Lições aprendidas e conhecimentos organizacionais**

Os documentos das lições aprendidas são resultados de dados produzidos durante a execução do projecto, com os quais se geram as informações e

se produzem conhecimento contextualizado que fará parte do conhecimento organizacional e nacional. Os documentos das lições aprendidas são activos imensuráveis de qualquer organização pois neles podemos encontrar informações, documentações como: *templates*, registros dos problemas, correspondências, cronograma definitivo do projecto, histórico da carga de mão-de-obra e equipamentos, instruções de obras, documentos relativos aos defeitos, etc.

### **O EGP e o Efeito da Pandemia na Contratação Pública**

O novo normal imposto pela pandemia da Covid-19 tem causado grande impacto nas instituições a nível global. A Terceira revisão do Fundo Monetário Internacional em relação ao suporte financeiro destinado a Angola no presente ano, identificou a contínua queda do preço do petróleo e a resposta à pandemia da Covid-19 como os principais desafios na gestão dos fundos públicos (IMF, 2020, p. 4, 12).

O OGE para 2020 foi revisto, o valor cabimentado para as compras públicas do corrente ano foi reavaliado (SCNP, 2020a, p. 2) e para melhor responder a actual situação, foi aprovada a alteração parcial da LCP que inclui dentre outras medidas, as contratações emergenciais, contratação eletrónica mais dinâmica, consulta preliminar ao mercado, bem como mecanismos mais eficientes para a resolução de conflitos e prestação de contas por parte das entidades envolvidas (SNCP, 2020a, p. 2; ANGOP, 2020a).

Estas mudanças exigem maior criatividade e resiliência por parte do EGP na criação de soluções alternativas para o cumprimento de prazos, racionalização e gestão de recursos humanos e financeiros, bem como redução do impacto na qualidade do produto final, onde as novas regras de distanciamento social têm motivado maior uso da Inteligência Artificial (IA), de plataformas digitais na CP como o BIM e Portal de Gestão de obras, havendo maior exposição de dados e a necessidade de haver melhores mecanismos para prestação de contas (OECD, 2020, p. 3, 10; Sanderson et. al., 2018, p. 1071).

### **O Contributo da OEA na Contratação Pública**

A OEA “*é uma instituição de interesse e utilidade pública, de âmbito nacional, sem fins lucrativos e de duração ilimitada*”, que tem por objectivo “*representar, defender e promover os profissionais de engenharia*” ... “*colaborar e participar no estudo técnico dos problemas ligados à área de intervenção dos engenhei-*

*ros, contribuindo com a sua acção para a valorização e prestígio da profissão e consequentemente, para o progresso do país”* (OEA, 1992). A conduta de todos os membros desta associação é regida pelo Código de Ética e Deontologia, com base no qual se destaca que os engenheiros devem: *“interessar-se pelo bem público”, “respeitar a organização e assumir a sua defesa contra eventuais detractores”* isentar-se de cometer actos *“ilícitos”* ou de qualquer outra natureza similar que possam prejudicar a associação de modo geral e o país, procurar sempre dignificar a classe e sobretudo os angolanos (OEA, 2002).

No âmbito da sua missão, reforçar os laços com o governo e desenvolver o país, a OEA tem realizado, através do Escritório de Apoio Profissional/ Programa de Actualização Profissional (EAP/PAP) e com outros parceiros, como por exemplo, mais recentemente a Escola Nacional de Administração e Políticas Públicas (ENAPP), várias acções formativas e de capacitação aos seus associados e demais profissionais ligados às engenharias e áreas relacionadas, contribuindo ainda com propostas concretas para o melhoramento do ecossistema da contratação pública.

Enumeram-se de forma não exaustiva acções levadas a cabo por esta associação para auxiliar o EGP durante o primeiro e a metade do segundo semestre do ano de 2020: - Auditores de Cronograma: Programa de apoio na elaboração e interpretação de programa de trabalho das empreitadas públicas de acordo com o artigo 245º da LCP; -Risco Zero: formação e sensibilização para se alcançar a meta zero acidentes nas actividades relacionadas às engenharias; - Engenheiro Gestor de Projecto: gestão de projecto para engenheiros de obra (competências técnicas, de liderança e de gestão de negócio); - Ser Bom Director de Obra: programa de formação contínua para engenheiros civis juniores; - Gestão do Ciclo de Vida das Empreitadas de Obras Públicas (Lei 88/18); - ONI (Observatório Nacional de Infra-estruturas): opinião pública da OEA sobre os assuntos de engenharia e; -Portal das Obras: A tecnologia de informação de projecto (OEA, 2020).

Tais acções formativas ou de capacitação concorrem para a preparação de EGP capazes de atender de forma responsável os requisitos dos projectos e alcançar os objectivos dos mesmos.

## Conclusão

O papel do EGP é fundamental na Contratação de Obras Públicas, por ser um elemento chave na entrega do projecto, dentro das restrições impostas inicialmente. Reconhece-se que com a descentralização administrativa, novos GP ficam sob enorme pressão, seja devido a responsabilidade de terem de fazer muito com pouco, ou seja, otimizar os recursos disponíveis. Assim, é fundamental que este profissional tenha domínio, dos conhecimentos básicos que norteiam a Gestão de Projectos, bem como, das suas funções e responsabilidades e o ambiente em que os projectos ou contratos são desenvolvidos. Para isso acontecer, é indispensável que se aposte na formação/actualização contínua destes profissionais, mesmo antes da execução dos projectos. Face à crescente pressão por projectos públicos, o GP deverá ter à disposição ferramentas que lhe possam auxiliar no desempenho das suas tarefas, como o BIM e o Portal de Gestão de Obras.

Por fim, para que tenha a liberdade de exercer as funções, a figura do GP carece de autoridade atribuída para que tenha a responsabilidade e possibilidade de prestação de contas.

## Recomendações

Com base nos aspectos abordados no presente trabalho e para uma melhor actuação do GP e fundamentalmente da CP, recomenda-se o seguinte:

- Promoção de acções de formativas em matéria de Gestão de Projectos e áreas conexas, pela ENAPP, em estreita colaboração com outras entidades públicas, como o SNCP, e associações profissionais. Prover ainda formações ligadas ao BIM e ao Portal de Gestão de Obras;
- Para projectos (desafiantes) constante do PDN 2018-2022, preparação de programas de formação para os futuros GP;
- Promoção de fóruns de debate e realização de *workshops* entre os diferentes intervenientes no Ciclo da Contratação Pública, autoridades reguladoras e fiscalizadoras, empreiteiros, fornecedores e prestadores de serviços, bem como sociedade civil e divulgação das mais recentes alterações introduzidas na lei;
- Massificação de pesquisa científica na área, quer para implementação de

novos modelos de contratação que permitam maior eficiência e colaboração, quer na contínua implementação de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) nas compras públicas ou ainda na perceção dos intervenientes do processo em relação as práticas actuais;

- Estudo da implementação do BIM em processos de contratação pública eletrónica para aumentar os níveis de sustentabilidade dos projetos, bem como políticas de proteção dos dados dos intervenientes dentro do sistema eletrónico e proceder a avaliação de implicações à nível de *cibersegurança*. As cidades inteligentes têm o seu fundamento na metodologia BIM quando se implementa as infra-estruturas novas e na capação de informações de como utilizamos as existentes;

- Formação sobre o uso das TICs para não informático para facilitar a integração com vários outros sistemas disponíveis por exemplo: Os *softwares* de processamento de textos, As folhas de cálculos; *software* das apresentações que são formas de comunicações verbais-formais; navegação na *internet* de forma segura; comunicação eficaz nas redes sociais; mensagens instantâneas; ambientes virtuais, reuniões e conferencias;

- Para obras estruturantes incluir, no Caderno de Encargos, um Portal de Gestão de Obras e garantir a formação de todos os gestores da plataforma;

- Para a gestão de obras públicas, priorizar o EGP, inscrito na associação profissional.

## Referências Bibliográficas

- ANGOP. *Angola desembolsa USD 250 milhões para autarquias locais*. 2020b [4 Outubro 2020] Disponível em: [http://www.angop.ao/angola/pt\\_pt/noticias/politica/2020/9/41/Angola-desembolsa-USD-250-milhoes-para-autarquias-locais,061f9644-2722-4ab5-9505-62b4326495b9.html](http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2020/9/41/Angola-desembolsa-USD-250-milhoes-para-autarquias-locais,061f9644-2722-4ab5-9505-62b4326495b9.html)
- ANGOP. *Parlamento aprova alteração à Lei dos Contratos Públicos*. 2020a [4 Outubro 2020] Disponível em: [https://www.angop.ao/angola/pt\\_pt/noticias/politica/2020/5/25/Deputados-aprovam-alteracao-Lei-Contratos-Publicos,8c3036e3-a9ed-49ac-964a-b7c67bb6313a.html](https://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2020/5/25/Deputados-aprovam-alteracao-Lei-Contratos-Publicos,8c3036e3-a9ed-49ac-964a-b7c67bb6313a.html)
- BIM Acceleration Committee. *The New Zealand BIM Handbook. A Guide to Enabling BIM on Built Assets*. Third Edition. ISBN 918-0-473-47831-5. 2019.
- BOLTON, Conrad e FORGUES, Daniel. *Practices and Processes in BIM projects: An Exploratory Case Study*. Department of construction Engineering, Canada. Creative Commons Attribution. 2018.
- CARMICHAEL, David. *Project Planning, and Control*. Taylor & Francis. ISBN 13: 9-78-0-415-34726-6, 2006.
- CARVALHO, Michele Tereza; DE PAULA, Jean Marlo Pepino; GONÇALVES, Pedro Henrique – *Gerenciamento de Obras Públicas*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. ISBN 1415-4765
- CIRIBINI, Angelo, BOLPAGNI, Marzia. e OLIVERI, Elisabetta. *An innovative approach to e-public tendering based on Model Checking*. *Procedia Economics and Finance*, 21, pp.32-39. 2015 [27 de Setembro 2020] Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115001471>
- EADIE, R., BROWNE, M., ODEYINKA, H. e MCKEOWN. *BIM Implementation throughout the UK construction project lifecycle: an analysis*. “Automation in Construction”, vol.36, pp.145-151, 2013.
- OEA - **Código de Ética e Deontologia** [em linha]. Luanda. Ordem dos Engenheiros de Angola: Site da OEA, 2002. [10 Set. 2020]. Disponível em <https://www.ordemengenheiros.ao/Ordem.aspx?i=4287>
- OEA - **Código de Ética e Deontologia** [em linha]. Luanda. Ordem dos Engenheiros de Angola: Site da OEA, 2002. [10 Set. 2020]. Disponível em <https://www.ordemengenheiros.ao/Ordem.aspx?i=4287>

- nheiros de Angola: Site da OEA, 2020. [10 Set. 2020]. Disponível em <https://www.ordemengenhheiros.ao/Noticias.aspx?Id=8531>
- OEA - Es [em linha]. Luanda. Ordem dos Engenheiros de Angola: Site da OEA, 2020. [10 Set. 2020]. Disponível em <https://www.ordemengenhheiros.ao/Noticias.aspx?Id=8531>
- ENAD e SNCP. Apresentação das leis dos contratos públicos. Fase de formação dos contratos (Lei n.9/16, de 16 de Junho – Lei dos contratos públicos). Luanda, 2016. [15 de Setembro, 2020] Disponível em: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/financas-publicas/Servi%C3%A7o%20Nacional%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica>
- Gabinete da Contratação Pública. Boletim Estatístico da Contratação Pública Angolana. (BECPA). 1 semestre de 2014. MINFIN, Luanda, 2014. [15 de Setembro, 2020] Disponível em: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/financas-publicas/Servi%C3%A7o%20Nacional%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica>
- Goleman, D. *Working with Emotional Intelligence*. Bloomsbury. E-ISBN: 978-1-4088-0619-7. 2009. Kindle version.
- Governo de Angola. Lei N.9/16 de 16 de Junho. Lei dos Contratos Públicos. Diário da República. Luanda. I série. N.98, 2016 [3 Outubro 2020] Disponível em: <http://www.ucm.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/zmlu/mdmy/~edisp/minfin032494.pdf>
- Governo de Angola. Decreto Presidencial N.88/18 de 6 de Abril. Regulamento da Unidade Técnica de Contratação Pública. Diário da República. Luanda. I série. N.44, 2018.
- IMF. *Angola: Third Review Under The Extended Arrangement Under The Extended Fund Facility, Requests For Augmentation And Rephasing Of Access, Waivers Of Nonobservance Of Performance Criterion And Applicability Of Performance Criterion, Modifications Of Performance Criteria, And Completion Of Financing Assurances Review* – Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Angola. IMF country Report No.20/281, 2020. [27 de Setembro 2020] Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Country-Reports/Press-Releases/2020/09/27/20200927-angola>

[tps://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2020/English/1AGOEA2020001.ashx](https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2020/English/1AGOEA2020001.ashx)

KERZNER, Harold. *Project Management: A System Approach to Planning, Scheduling and Controlling*. Tenth Edition. John Wiley, New Jersey. 2009.

MEP. *Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2020*. Governo de Angola, 2018 [22 de Setembro 2020] Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ang179971Plan.pdf>

MINFIN. *Relatório de Fundamentação: Orçamento Geral do Estado Revisto*. Governo de Angola. 2020 [3 de Outubro 2020] Disponível em: <http://www.ucm.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/aw4x/mja2/~edisp/minfin1206937.pdf>

NAGLE, James. *History of government contracting*. Oles Morrison Rinker & Baker LLP. Slideplayer. 2016. [28 de setembro 2020] Disponível em: <https://slideplayer.com/slide/10841388/>

OECD. *Recommendation of the Council on Public Procurement*. OECD Legal instruments 04/11. 2020. [19 de Setembro 2020] Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>

PMI. *Government Extension to the PMBOK*. Guide Third Edition. Project Management Institute. ISBN 10: 1-930699-91-3. 2004.

PMI. *Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projectos*. GUIA PMBOK. PMI, EUA. 6a edição. ISBN: 978-1-62825-192-0. 2017

PMI. *Government Extension to the PMBOK*. Guide Third Edition. Project Management Institute. ISBN 10: 1-930699-91-3. 2004.

Pyzdek, Thomas e Keller, Paul. *The Handbook for Quality Management: A complete Guide to Operational Excellence*. Second Edition. The McGraw-Hill. ISBN 978-0-079924-9, 2013.

RUMANE, Abdul. *Quality Management in Construction Projects*. CRC Press, Taylor & Francis Group. ISBN 13: 978-1-4398-3872-3, 2011

RODRIGUES, Nuno. *Direito internacional da contratação pública*. Universidade de Coimbra. Instituto Europeu. 2017 [12 Setembro de 2020] Disponível em: <https://institutoeuropeu.eu/biblioteca-ie/publicacoes/>



[outras-publicacoes/523-direito-internacional-e-europeu-da-contratacao-publica](#)

SANDERSON, Marie., ALLEN, Pauline., GILL, Randeep. e GARNETT, Emma. New models of contracting in the public sector: A review of alliance contracting, prime contracting and outcome based contracting literature. *Social Policy & Administration*, 52(5), pp.1060-1083. 2018. [25 de Setembro 2020] Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/spol.12322>

SCHWARTZ, J. *The Centrality of Military Procurement: Explaining the Exceptionalist Character of United States Federal Public Procurement Law*. GW Law Faculty Publications & Other Works. 1077. 2004. [29 de Setembro 2020] Disponível em: [https://scholarship.law.gwu.edu/faculty\\_publications/1077](https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/1077)

SCNP. *Boletim Estatístico da Contratação Pública Angolana (BECPA) - 1 semestre 2016b*. MINFIN, Luanda, 2016a [11 de Setembro, 2020] Disponível em: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/financas-publicas/Servi%C3%A7o%20Nacional%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica>

SCNP. *Boletim Estatístico da Contratação Pública Angolana (BECPA) - 1 semestre de 2020*. MINFIN, Luanda, 2020a [16 de Setembro, 2020] Disponível em: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/financas-publicas/Servi%C3%A7o%20Nacional%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica>

SCNP. *Boletim Informativo da Contratação Pública Angolana (BICPA)- IV trimestre de 2016. 4a edição*. MINFIN, Luanda, 2016b [15 de Setembro, 2020] Disponível em: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/financas-publicas/Servi%C3%A7o%20Nacional%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica>

SCNP. *Relatório Anual da Contratação Pública Angolana (RACPA) 2a edição*. MINFIN, Luanda, 2017 [11 de Setembro, 2020] Disponível em: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/financas-publicas/Servi%C3%A7o%20Nacional%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica>

- Seglias, C. *Federal Acquisition Streamlining Act*. Government contracting database. Pallas greenhall & Furman PC, 2018. [04 de Outubro 2020] Disponível em: <https://www.cohenseglias.com/contracting-database/federal-acquisition-streamlining-act/>
- SNCP. *Manual Prático da Contratação Pública*. MINFIN, Luanda, 2016b [15 de Setembro, 2020] Disponível em: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/financas-publicas/Servi%C3%A7o%20Nacional%20da%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica>
- ULAM, M. *Adventures of a Mathematician*. University of California Press, 1991.

# ESTUDO COMPARADO DAS LEGISLAÇÕES SOBRE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM: ANGOLA, CABO VERDE E MOÇAMBIQUE

Aldmiro Matoso<sup>1</sup>

Cândido Katerça<sup>2</sup>

Lourenço Nicolau<sup>3</sup>

## I. Introdução

Com o presente artigo pretende-se comparar as legislações sobre Contratação Pública de três países da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, nomeadamente Angola, Cabo Verde e Moçambique.

A escolha destes ordenamentos jurídicos deve-se ao facto de Cabo Verde e Moçambique, à semelhança de Angola, terem feito alterações legislativas em matéria de Contratação Pública no mesmo horizonte temporal de 2015 a 2016.

A nossa pesquisa baseou-se na Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro, Lei dos

---

1 Licenciado em Direito pela Universidade Católica de Angola, Pós-Graduado em Contratação Pública, Docente na Faculdade de Direito pela Universidade Católica de Angola e Funcionário do Serviço Nacional da Contratação Pública.

2 Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa, Especialista em Contencioso Administrativo, foi Membro do Grupo Técnico do Conselho de Ministros para as Questões Jurídico-Legais, Perito e Avaliador em matéria de combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo (GIABA/GAFI/FATF) e Funcionário do Serviço Nacional da Contratação Pública.

3 Licenciado em Ciências Políticas pela Universidade Estatal de Kannesaw e Funcionário do Serviço Nacional da Contratação Pública.

Contratos Públicos (LCP) de Angola, para Cabo Verde, analisou-se o Código da Contratação Pública, aprovado pela Lei n.º 88/VIII/2015, de 14 de Abril, e, para Moçambique, o Regulamento para a Contratação de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 8/2016, de 8 de Março.

Estes três diplomas consagram um conjunto de normas, “idênticas”, que regulamentam a Contratação Pública de forma uniforme e transversal, mas com algumas diferenças pontuais, nomeadamente na tipologia de procedimentos.

O Estudo limitou-se a comparar alguns temas de Contratação Pública nos países em causa, identificar os seus aspectos relevantes e os que os diferenciam, tais como quanto ao âmbito Objectivo, âmbito Subjectivo, Princípios Gerais, Ética, Órgãos Reguladores do Sistema Nacional de Contratação Pública, Contratação Pública Electrónica, Impugnações, Tipos de Procedimentos, Regras de Participação e Regras Especiais de Contratação.

## **II. Fundamento dos Diplomas**

### **Angola:**

A Lei dos Contratos Públicos (Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro), , doravante designada por Lei, veio revogar a Lei n.º 9/16, de 16 de Junho, teve na génese da sua aprovação a necessidade da adaptação dos conteúdos normativos da Contratação Pública à nova realidade socioeconómica do País, precisar e reajustar normas, suprir lacunas, proporcionar aos operadores públicos e privados uma legislação de aplicação mais fácil, célere, uniforme e coerente e assegurar a promoção dos princípios típicos da gestão dos contratos públicos.

Destaca-se, igualmente, a introdução de um Regime Sancionatório e sobre os Contratos de Concessão.

### **Cabo Verde:**

A Lei n.º 88/VIII/2015, de 14 de Abril, que revoga a Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro, doravante designado por Código, teve como propósito adequar o regime jurídico aos mais avançados paradigmas e melhores práticas de *procurement* e aos avanços económicos e sociais de Cabo Verde.

Foram introduzidas normas específicas sobre as Impugnações Adminis-

trativas e Contra-ordenações, bem como separado o Regime de Formação dos Contratos Públicos do Regime de Execução<sup>4</sup>.

### **Moçambique**

O Decreto n.º 8/2016, de 8 de Março, doravante designado por Regulamento, veio revogar o Decreto n.º 15/2010, de 24 de Maio, com a finalidade de “conferir maior transparência e assegurar a efectiva implementação dos procedimentos de contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços<sup>5</sup>...”.

O novo Decreto vem inovar e regular – para além da fase de formação dos contratos – a fase de execução dos contratos de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços, de forma pormenorizada.

Um outro destaque é a introdução de um capítulo sobre a gestão de contratos de empreitada de obras públicas<sup>6</sup>.

## **II. Análise Comparada**

### **a) Âmbito Objectivo**

#### **Angola:**

A Lei estabelece o regime jurídico aplicável à formação e execução dos contratos públicos de locação e aquisições de bens móveis, aquisição de serviços, empreitadas de obras públicas, concessões administrativas (concessões de obras públicas e de serviços públicos), contratos concretizados por via de Parceria Público-Privada (PPP) e demais contratos não regulados por lei especial (artigos 1.º e 2.º).

#### **Cabo Verde:**

O Código estabelece o regime aplicável à formação de contratos de empreitada de obras públicas, de locação e aquisições de bens móveis, aquisição de serviços, serviços de consultoria, concessões de obras públicas e de servi-

---

<sup>4</sup> Decreto-lei n.º 50/2015, de 23 de Setembro – Define as normas aplicáveis ao regime substantivo dos contratos administrativos.

<sup>5</sup> Cfr. Preâmbulo do Decreto n.º 8/2016, de 8 de Março.

<sup>6</sup> Cfr. de art.º 130.º a 251.º do Decreto n.º 8/2016, de 8 de Março.

ços públicos (artigos 1.º e 3.º).

Relativamente ao âmbito objectivo, o Código não regula a fase de execução dos contratos públicos, que é regulada pelo Decreto-lei n.º 50/2015, de 23 de Setembro.

### **Moçambique:**

O Regulamento estabelece o regime jurídico aplicável à formação e execução dos Contratos de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, incluindo os de Locação, Consultoria e Concessões (artigo 1.º).

Neste, à semelhança do Código (que define claramente os serviços de consultoria e os trata de forma específica), nota-se uma separação objectiva entre prestação de serviços e serviços de consultoria, o que não se encontra na Lei.

O Regulamento não é aplicável aos contratos celebrados entre órgãos e instituições do Estado (n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º).

### **b) Âmbito Subjectivo**

#### **Angola:**

A Lei é aplicável, segundo o artigo 6.º, à formação e execução de contratos<sup>7</sup>:

- (i) Do Estado;
- (ii) Das Autarquias Locais;
- (iii) Dos Institutos Públicos;
- (iv) Dos Fundos Públicos e Associações Públicas;
- (v) Das Empresas Públicas e Empresas com Domínio Público;
- (vi) Das Instituições e Entidades Administrativas Independentes.

#### **Cabo Verde:**

O Código é aplicável, segundo o artigo 5.º, à formação de contratos:

---

<sup>7</sup> A Lei é aplicável à formação e execução de contractos, ficando excluídos os contratos estipulados no n.º 7 da Lei dos Contratos Públicos.

- (i) Do Estado e dos Serviços da Administração Directa;
- (ii) Das Autarquias Locais;
- (iii) Das Institutos Públicos, Fundações Públicas e Entidades Reguladoras,
- (iv) Das Associações Públicas;
- (v) Das Associações de Entidade Pública e Privada que sejam financiadas maioritariamente pelo Estado;
- (vi) Das Empresas Públicas do Sector Empresarial Estatal ou autárquico.

### **Moçambique:**

Diferentemente da Lei angolana e do Código de Cabo Verde, o Regulamento aplica-se à formação e execução de contratos de todos os órgãos e instituições da Administração Pública (n.º 1 do artigo 2.º), nomeadamente:

- (i) Da Administração Directa e Indirecta do Estado, incluindo as suas representações no estrangeiro;
- (ii) Das autarquias locais e das demais pessoas colectivas públicas.

O Regulamento não é aplicável às empresas públicas e às empresas participadas pelo Estado, que se regem por legislação específica.

### **c) Princípios Gerais**

#### **Angola:**

A Lei enuncia 14 princípios específicos, ou seja, a sua interpretação é “deixada” ao critério do aplicador da Lei (artigo 3.º). De notar que a Lei prevê os princípios da probidade, do formalismo e o da continuidade e regularidade, que não encontramos no Código e no Regulamento.

#### **Cabo Verde:**

O Código prevê e **desenvolve** 14 princípios (Capítulo II, excepto artigos 20.º e 21.º). Diferentemente da Lei, estão previstos os princípios da promoção do desenvolvimento económico e social, da protecção do ambiente, da programação anual, da estabilidade e o do favor do procedimento, dos concor-

rentes e das propostas.

**Moçambique:**

O Regulamento enuncia 16 princípios que, à semelhança da Lei, **também não são desenvolvidos**. Diferentemente dos outros regimes, prevê o princípio da finalidade, da razoabilidade, da estabilidade, da motivação, da boa gestão financeira, e da celeridade (artigo 3.º).

**d) Ética**

**Angola:**

A Lei prevê um conjunto de comportamentos e procedimentos obrigatórios, com realce para o disposto no n.º 5 do artigo 8.º, onde se refere que os funcionários abrangidos ou visados devem declarar os seus rendimentos e os dos membros do seu agregado familiar <sup>8</sup>, para os funcionários e agentes das Entidades Públicas Contratantes, bem como para os membros da Comissão de Avaliação, isto por um lado.

Por outro lado, e de igual modo, são estabelecidas proibições e sanções para os interessados em procedimentos de contratação (Capítulo II: **Ética** na Formação e Execução dos Contratos Públicos), que incorram em práticas (...).

**Cabo Verde:**

O Código prevê o dever de actuação ética e remete para um Código de Conduta, elaborado pela ARAP – Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (artigo 20.º).

**Moçambique:**

O Regulamento define um conjunto de práticas que considera antiéticas (que devem ser combatidas pelas Entidades Públicas Contratantes e pelos Concorrentes), fazendo uma distinção entre actos praticados por agentes do Estado e actos praticados por concorrentes, bem como estabelece as respectivas sanções (artigos 279.º, 280.º e 281.º).

**e) Órgãos Reguladores do Sistema Nacional de Contratação Pública**

---

<sup>8</sup> Até o terceiro grau da linha colateral e todos da linha recta. (Decreto Presidencial 319/18 de 31 de Dezembro).



### **Angola:**

Em Angola o n.º 2 do artigo 11.º da Lei preconiza que a organização, actividade e funcionamento do Órgão responsável pela Regulação e Supervisão da Contratação Pública sejam definidos pelo Presidente da República.

Criado pelo Decreto Presidencial n.º 162/15, de 19 de Agosto, o Serviço Nacional da Contratação Pública (SNCP), com a natureza de Instituto Público do Sector Administrativo ou Social, é o Órgão ao qual compete Regular, Fiscalizar, Auditar e Supervisionar o mercado da Contratação Pública, bem como apoiar o Executivo na definição e implementação de políticas de Contratação Pública. O SNCP é dotado de personalidade e capacidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e património próprio e é superintendido pelo Ministério das Finanças.

Ainda no quadro da organização e funcionamento do Sistema Nacional da Contratação Pública e, conseqüentemente, da Contratação Pública, o Decreto Presidencial n.º 88/18, de 6 de Abril, criou a Unidade de Contratação Pública (UCP), junto das Entidades Públicas Contratantes (EPC).

Nos termos desse Decreto Presidencial a UCP, que depende metodologicamente do SNCP, tem a responsabilidade de concentrar a formação de todos os processos de Contratação Pública e o tratamento da respectiva informação.

### **Cabo Verde:**

O n.º 2 do artigo 22.º do Código dispõe que o Sistema Nacional da Contratação Pública, é regulado pela Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP).

A ARAP, criada pelo Decreto Lei n.º 55/2015, de 9 de Outubro, é uma autoridade administrativa independente, de base institucional, dotada de funções reguladoras e personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Está vinculada ao governo por intermédio do Primeiro Ministro, que pode delegar poderes a outros membros do governo que tutelam a área das finanças públicas.

A ARAP, de entre as suas competências, destaca-se a competência tributária, que lhe permite proceder, quando aplicável, à fixação e arrecadação de receitas provenientes da cobrança de taxas e contribuições enquanto contra-

partida para actos de regulação, assim como as devidas revisões destas no quadro da legislação aplicável.

A preparação e condução dos procedimentos é delegada às Unidades de Gestão de Aquisições (UGA), para a condução dos processos da Administração Pública Central, e às Unidades de Gestão de Aquisições Centralizadas (UGAC), para a condução dos processos de compras agrupadas (artigo 66.º).

### **Moçambique:**

A secção V do Regulamento (artigos 19.º e 20.º) é dedicada à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA).

A UFSA é um órgão integrado numa das unidades orgânicas do Ministério que superintende a área das Finanças, a quem cabe coordenar, fiscalizar e supervisionar toda a actividade relacionada com a Contratação Pública, gestão do sistema nacional centralizado de dados, informação e programas de capacitação em matéria de Contratação Pública.

Paralelamente à UFSA, e à semelhança da UCP, da UGA e da UGAC, o Regulamento define, na alínea yy) do Anexo A, Glossário, a Competências da Unidade Gestora Executora das Aquisições (UGEA), como sendo um órgão integrado numa das unidades orgânicas da Administração Pública, nomeadamente, da administração directa e indirecta do Estado, incluindo a sua representação no estrangeiro, autarquias locais e demais pessoas colectivas públicas, que tenham uma tabela orçamental para executar, a quem cabe gerir os processos de contratação, desde a sua planificação e preparação até à adjudicação do contrato, bem como assegurar a execução do contrato (alínea yy) do Anexo A do Regulamento).

### **f) Contratação Pública Electrónica**

#### **Angola:**

O artigo 12.º da Lei enuncia a criação do Portal de Contratação Pública e do Sistema Nacional de Contratação Pública Electrónica (SNCPE), criado pelo Decreto Presidencial n.º 202/17, de 6 de Setembro.

É pretensão do SNCP que o Portal de Contratação Pública seja um meio privilegiado de centralização e divulgação de informação sobre o Sistema Na-

cional de Contratação Pública, evitando-se, deste modo, a dispersão de informação por vários intervenientes e privilegiando o acesso fácil e rápido a uma só fonte.

O SNCPE pretende, também, assegurar a desmaterialização da Contratação Pública, permitindo que, paulatinamente, a tramitação física nos processos de formação e de gestão da execução de Contratos Públicos seja cada vez menos utilizada, em favor da tramitação digital, através de Plataformas Electrónicas, podendo estas serem desenvolvidas e geridas pelo Estado.

### **Cabo Verde:**

Na senda do que se acabou de referir sobre o objectivo preconizado na Lei, quanto a Contratação Pública electrónica – SNCPE em Angola, o artigo 199.º do Código preconiza a implementação da Tramitação Electrónica do procedimento.

O Sistema Electrónico de Contratação Pública pretende que a tramitação dos procedimentos na formação dos contratos sujeitos ao Código passe, também, a ser efectuada através da plataforma electrónica. Esta tramitação electrónica será regulada por diploma próprio e, ao invés do previsto na Lei, a sua utilização será de carácter obrigatório, para todos os intervenientes no processo.

### **Moçambique:**

O Regulamento não faz menção da criação de um Sistema de Contratação Pública Electrónica. Contudo, em sede de diploma próprio (Lei n.º 3/2017, de 9 de Janeiro), foram aprovadas as Transacções Electrónicas.

Foi implementado, também em 2017, o Cadastro Único de Empreiteiros de Obras Públicas, de Fornecedores de Bens e Prestadores de Serviço, no e-SISTAFE<sup>9</sup>, do qual se espera (i) a existência de processos de contratação mais transparentes, eficientes e eficazes, (ii) a disponibilização de todos documentos por via electrónica, evitando o manuseamento de documentos físicos, e (iii) uma maior capacidade de acção por parte das instituições de controle interno e externo, entre outros.

---

<sup>9</sup> Sistema de Administração Financeira do Estado.

## **g) Impugnações**

### **Angola:**

No Capítulo IV (**Impugnações Administrativas**) a Lei prevê as Impugnações Administrativas de quaisquer actos praticados no âmbito da formação e execução dos contratos públicos (que possam lesar os interesses legalmente protegidos dos particulares) e determina que as decisões proferidas sobre as impugnações administrativas são susceptíveis de Recurso Contencioso (artigo 21.º).

A apresentação da impugnação não tem efeito suspensivo, excepto nas fases de decisão de qualificação, do leilão electrónico, da negociação, da decisão de adjudicação e da celebração do contrato, se ainda não tiver sido decidida ou não tiver decorrido o prazo.

A Lei prevê ainda a figura da reclamação, do recurso hierárquico e do recurso hierárquico impróprio (no caso da decisão de recursos, é obrigatório que a decisão seja comunicada ao SNCP).

### **Cabo Verde:**

O Título V (**Impugnações Administrativas**) do Código aborda as Impugnações Administrativas (**que têm natureza facultativa, ou seja**, não são pressuposto necessário e prévio à impugnação judicial, **n.º 2 do artigo 182.º**) e cabe ao autor do acto ou a Comissão de Resolução da ARAP, consoante os casos, decidir a impugnação.

Sobre a decisão do autor do acto ainda é passível a reclamação ao superior hierárquico ou a impugnação judicial. No entanto, as decisões da Comissão de Resolução de Conflitos da ARAP apenas são passíveis de impugnação judicial.

A reclamação e o recurso administrativo suspendem a eficácia do acto de negociação do contrato, da decisão de adjudicação e da celebração do contrato (artigo 186.º).

### **Moçambique:**

O Capítulo V (**Reclamações e Recursos**) consagra Reclamações e Recursos, sendo que as meras reclamações têm efeito suspensivo no andamento do

concurso.

Dos actos da Entidade Contratante cabe recurso hierárquico, de entre outros, para o Ministro de tutela, Governador Provincial e Administrador do Distrito, relativamente aos níveis central, provincial e distrital, respectivamente.

Nos termos do n.º 5 do artigo 276.º, o recurso hierárquico produz efeitos suspensivos no procedimento de contratação e a decisão proferida é susceptível de recurso contencioso (n.º 1 do artigo 278.º).

Ao contrário da Lei e do Código, o recurso hierárquico é oneroso, ou seja, tem custos para o recorrente, que deve apresentar uma garantia (a título de caução), cujo valor definido nos Documentos de Concurso não deve ser superior a 0,25% do valor estimado da contratação, limitado a 125 mil meticais (artigo 277.º).

#### **h) Tipos de Procedimentos**

##### **Angola:**

Quanto aos tipos de procedimentos, o artigo 22.º da Lei enuncia 6 tipos de procedimentos, sendo de destacar a Contratação Emergencial e o Procedimento Dinâmico Electrónico, procedimentos novos não previstos na anterior Lei.

As EPC devem adoptar um dos seguintes tipos de procedimentos:

- **Concurso Público:** definido na alínea l) do artigo 5.º, a EPC permite que qualquer interessado que reúna os requisitos estabelecidos no programa do concurso possa participar no procedimento.

Outrossim, a Lei estabelece que o Anúncio do Concurso deve ser publicado na III Série do Diário da República, no Portal da Contratação Pública e num jornal de grande circulação em Angola, podendo ainda ser publicitado por Editais e em meios que, comprovadamente, levem a informação aos mercados internacionais quando seja admitida a participação de entidades estrangeiras.

A ser assim, facilmente se pode concluir que a Lei preconiza uma ampla divulgação dos Anúncios de Concursos Públicos;

- **Concurso Limitado por Prévia Qualificação:** nos termos da alínea k) do artigo 5.º da Lei, é também a EPC quem permite que qualquer interessado possa participar como candidato, sendo convidados para apresentar propostas apenas os candidatos seleccionados na sequência da avaliação das respectivas capacidades técnica e financeira. A publicitação é feita nos termos do Concurso Público aberto aos potenciais candidatos;
- **Concurso Limitado por Convite:** à semelhança do Concurso Restrito previsto no Código, no Concurso Limitado por Convite a EPC pode convidar várias empresas, sendo que devem ser convidadas no mínimo três, a apresentar propostas, com base em informações constantes de um cadastro ou do conhecimento que tem das empresas em causa. Nos termos do artigo 134.º da Lei, o regime aplicável é o do Concurso Público, com as necessárias adaptações;
- **Contratação Simplificada:** está definida na alínea n) do artigo 5.º da Lei, e segue o regime do Concurso Limitado por Convite, ao abrigo do artigo 141.º da Lei, com as necessárias adaptações;
- **Procedimento Dinâmico Electrónico:** procedimento de Contratação Pública, desencadeado na plataforma electrónica, em que a Entidade Pública Contratante permite a qualquer interessado participar na qualidade de concorrente, mediante apresentação de preços (alínea r) do artigo 5.º da Lei). Neste procedimento, diferente dos demais o único critério de avaliação possível é o do preço mais baixo.
- **Procedimento para Contratação Emergencial:** procedimento de Contratação Pública em que a EPC solicita a uma pessoa singular ou colectiva a apresentação de uma proposta ou factura para fazer face as situações imprevisíveis objectivamente qualificadas como emergenciais, nos termos da Lei (alínea m) do artigo 5.º).

### **Cabo Verde:**

No Código os procedimentos podem ser nacionais ou internacionais (são nacionais quando apenas são admitidos a apresentar candidatura e/ou proposta pessoas singulares ou colectivas com domicílio, sede ou estabelecimen-

to principal em Cabo Verde, e internacionais quando qualquer interessado pode apresentar candidatura e/ou proposta, desde que reúna as condições previstas na lei e nos documentos do procedimento), nos termos do n.º 5 do artigo 29.º.

As EPC devem adoptar um dos seguintes tipos de procedimentos:

- **Concurso Público:** o Código prevê que qualquer interessado que reúna os requisitos previstos aplicável e nos documentos do procedimento possa apresentar proposta (alínea a) do artigo 29.º do Código). No que se refere ao Anúncio, o Código limita-se a obrigar a sua publicação no Portal da Contratação Pública, ou seja, não há a exigência da grande publicitação como existe em Angola;
- **Concurso Público em duas fases:** previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º do Código, esse procedimento processa-se em duas fases distintas. Numa 1.ª fase, os concorrentes, apenas, apresentam as propostas técnicas iniciais, e na 2.ª apresentam as propostas técnicas finais e as propostas financeiras. Ainda neste procedimento o artigo 134.º prevê que o critério de adjudicação seja sempre o da Proposta Economicamente Mais Vantajosa e só efectivamente apresentam as propostas técnicas finais e as propostas financeiras os concorrentes convidados, nos termos do artigo 137.º.
- **Concurso Limitado por Prévia Qualificação:** neste tipo de procedimento o Código define que, à semelhança do previsto na Lei, apenas os candidatos qualificados, após a apresentação de candidatura, são chamados para apresentar propostas. Por outro lado, o artigo 37.º do Código estabelece os casos em que se deve optar pelo Concurso Limitado por Prévia Qualificação<sup>10</sup>. Importa ainda referir que o regime aplicável, com as necessárias adaptações, é o do Concurso Público.
- **Concurso Restrito:** como acima referimos, esse procedimento é muito semelhante ao Concurso Limitado por Convite e o regime

---

<sup>10</sup> Independentemente do valor do contrato deve ser adoptado esse procedimento quando os trabalhos a realizar, os equipamentos e serviços a fornecer revistam um carácter especialmente complexo ou exijam uma técnica particular, ou quando o montante envolvido seja muito elevado.

aplicável é o do Concurso Público, nos termos do artigo 149.º;

- **Ajuste Directo:** previsto no n.º 7 do artigo 29.º do Código, é semelhante à Contratação Simplificada prevista na Lei e com as necessárias adaptações segue o regime do Concurso Restrito.

### **Moçambique:**

Ao contrário da Lei e do Código, o Regulamento (**de notar que o Regulamento não alude a tipos de procedimentos**) preconiza três Regimes de Contratação Pública – Geral, Especial e Excepcional – (artigo 5.º).

O **Regime Geral**, tem como regra o Concurso Público, nos termos do artigo 6.º, para a contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens, prestação de serviços ao Estado e concessões.

O **Regime Especial** constitui, na verdade, a possibilidade de afastar-se a aplicação do Regulamento, na medida em que se prevê que em determinadas contratações podem ser adoptadas normas não constantes do Regulamento, mediante autorização do Ministro que superintende a área das finanças (artigo 7.º).

Relativamente ao **Regime Excepcional**, artigo 8.º, verifica-se que são previstas as seguintes **modalidades de contratação** (na perspectiva da Lei e do Código essas modalidades são “**Tipos de Procedimentos**”).

- **Concurso com Prévia Qualificação:** Com uma ligeira diferença na designação (a Lei e o Código designam Concurso Limitado por Prévia Qualificação), o artigo 65.º do Regulamento prevê a figura do Concurso com Prévia Qualificação, que deve ser adoptada quando a competitividade por meio de Concurso Público possa ser restringida em face da complexidade dos requisitos de qualificação e da onerosidade na elaboração das propostas.

No entanto, e a semelhança da Lei e do Código, onde também só os candidatos qualificados são convidados a apresentar propostas, esse procedimento é restrito e específico e só intervêm os candidatos que tenham sido qualificados na fase preliminar.

Relativamente à tramitação, o Concurso com Prévia Qualificação observa 13 fases sequenciais e também se aplica, subsidiariamente,



o regime do Concurso Público.

- **Concurso Limitado:** é um procedimento destinado a pessoas singulares, micro, pequenas e média empresas inscritas no cadastro único da UFSA, ou seja, é uma modalidade concursal com destinatário específico. Nos termos do artigo 69.º do Regulamento, a opção a este procedimento é facultativa, portanto, pode ou não ser adoptada. Outrossim, o Concurso Limitado compreende 9 fases e o critério de avaliação e decisão é o de menor preço avaliado, conforme se estabelece no artigo 72.º (à semelhança dos outros procedimentos, aplica-se, subsidiariamente, o regime do Concurso Público).

- **Concurso em Duas Etapas:** Apesar da distinção na designação, assemelha-se ao Concurso Público em duas fases, previsto no Código, ou seja, numa primeira etapa é apresentada a proposta técnica e na seguinte a proposta técnica definitiva e a proposta de preço.

À semelhança do Concurso Limitado este procedimento também é facultativo e compreende 14 fases sequenciais, sendo-lhe aplicado subsidiariamente os procedimentos do Concurso Público.

- **Concurso por Lances:** Modalidade de contratação para aquisição de bens e serviços, na qual a disputa entre os interessados é feita por meio de propostas de lances sucessivos em acto público destinado à pessoas singulares e colectivas inscritas no Cadastro Único<sup>11</sup>. O Concurso por Lances, que compreende 8 fases, não se aplica à contratação de empreitadas de obras públicas, contratação de serviços de consultoria e concessões. À semelhança do Concurso Limitado, o critério de avaliação e decisão é o do menor preço avaliado do lance. Importa referir que o Procedimento Dinâmico Electrónico previsto na Lei contempla uma fase denominada Leilão que, efectivamente, em tudo se assemelha aos lances do Concurso por Lances.

- **Concurso de Pequena Dimensão:** O Concurso por Pequena Dimensão aplica-se quando o valor estimado de contratação for infe-

---

11 Artigo 41.º (Constituição de Cadastro Único)

rior a determinado limite estabelecido no próprio Regulamento e restringe-se à participação de pessoas singulares, micro e pequenas empresas. O Concurso de Pequena Dimensão observa as fases estabelecidas para o Concurso Público.

- **Concurso por Cotações:** Apesar do Regulamento não definir (ao contrário dos restantes tipos de concurso) podemos entender o Concurso por Cotações como sendo aquele em que a entidade contratante solicita, por carta ou por convite público de acesso fácil, cotações ao público alvo (de referir que a carta ou convite público deve indicar a entidade contratante, termos de referência, modalidade de contratação, objecto de contratação, local, dias e horários para entrega e recepção das cotações).

O n.º 1 do artigo 90.º prevê 3 situações em que se deve adoptar o Concurso por Cotações, nomeadamente, i) quando o valor estimado de contratação for igual ou inferior a 10% do limite legal determinado; ii) quando em concurso anterior o mesmo ficou deserto, por desclassificação de todos os concorrentes, e não possa ser repetido sem prejuízo do interesse público; e iii) nas contratações realizadas por Missões Diplomáticas e Consulares. Num Concurso por Cotações o critério de avaliação e decisão é o de menor preço avaliado. Este tipo de procedimento observa 8 fases.

- **Ajuste Directo:** À semelhança do Ajuste Directo previsto no Código e da Contratação Simplificada prevista na Lei, esta modalidade de contratação, que compreende 6 fases, é aplicável sempre que se mostre inviável a contratação em qualquer uma das outras modalidades definidas no Regulamento e nas circunstâncias nele previstas. Há ainda a realçar a Comunicação obrigatória, prevista no artigo 99.º, a ser feita à UFSA, sempre em que estiver em causa o Ajuste Directo (a Lei e o Código são omissos neste particular).

## **i) Regras de Participação**

### **Angola:**

A Lei consagra disposições expressas sobre o fomento do empresariado

angolano e a proteção de bens produzidos na região da África Austral, COMESA ou SADC.

A Lei consagra ainda limitações de participação aos candidatos e concorrentes estrangeiros, de forma a proteger o empresariado nacional (artigos 53.º e 54.º).

Outro aspecto importante das regras de participação são os impedimentos previstos no artigo 56.º (esse artigo enuncia um conjunto de impedimentos para os candidatos ou concorrentes, que estejam em determinadas situações concretas, bem como impede a integração destes em associações candidatas). Paralelamente, a Lei também impõe a elaboração de uma lista de empresas incumpridoras, por parte do SNCP.

#### **Cabo Verde:**

Apesar de não fazer menção expressa do fomento do empresariado nacional e protecção da produção interna/regional, o princípio da promoção do desenvolvimento económico e social (previsto no artigo 13.º) preconiza a protecção da produção interna de Cabo Verde. Outrossim, o Capítulo II do Código (artigos 69.º, 70.º, 71.º e 72.º) dispõem, de entre outras matérias, sobre agrupamentos, impedimentos dos candidatos/concorrentes e listagem de inelegíveis.

#### **Moçambique:**

À semelhança da Lei e do Código, o Regulamento prevê disposições sobre elegibilidade, impedimentos, qualificações (jurídica, económico-financeira, técnica), regularidade fiscal e faz uma distinção entre concorrente nacional e concorrente estrangeiro. Há também uma referência quanto ao Consórcio e Associação (artigos 21.º a 31.º).

#### **j) Regras Especiais de Contratação**

##### **Angola:**

São estabelecidas regras especiais de contratação de concurso para trabalhos de concepção no domínio artístico, do ordenamento do território, do planeamento urbano, da arquitectura, da engenharia civil ou do processamento de dados (artigos 152.º a 167.º), bem como para a celebração de Acordos-Qua-

dro (artigos 168.º a 176.º).

#### **Cabo Verde:**

O Código prevê regras especiais de contratação para serviços de consultoria e para Acordos-Quadro (artigos 155.º a 180.º).

A contratação de serviços de consultoria para valores estimados superiores a 4.000.000 \$ 00 (quatro milhões de escudos) deve ser adoptado um Procedimento de Prévia-Qualificação. Sendo que para os contratos cujos valores sejam inferiores a esse linear deve ser elaborado uma “*short list*” não inferior a três convidados qualificados.

Aos serviços de consultoria para a execução de trabalhos de carácter intelectual e continuado não lhes é aplicado o regime jurídico do Código.

A par do Regulamento, a selecção de consultores pode ser feita com base na qualidade e no preço dos serviços a executar. Acrescentando-se no Código a selecção com base no orçamento fixo e nos antecedentes dos consultores.

#### **Moçambique:**

O Regulamento prevê disposições especiais para a contratação de serviços de consultoria resultante da diligência, profissionalismo e competência que se espera dos consultores, quer se trate de pessoa singular, quer se trate de colectiva (artigos 252.º a 274.º).

Nos termos do Regulamento são considerados consultores as pessoas singulares ou colectiva, nacionais ou estrangeiras, incluindo universidades e institutos de pesquisa.

A contratação de consultores obedece as fases de tramitação específicas, podendo ser escolhida, em regra, com base na qualidade e no preço dos serviços a executar ou, excepcionalmente, baseada na qualidade, preço máximo, menor preço, qualificações do consultor, selecção de pessoa singular ou ajuste directo.

### **III. Conclusões**

Tendo presente a comparação feita entre os regimes jurídicos em matéria

de Contratação Pública de Angola, Cabo Verde e Moçambique, pode-se concluir que:

1. No que se refere aos princípios e ao combate à corrupção na Contratação Pública, de uma forma global, as três legislações em causa poderiam consagrar o Princípio do Combate à Corrupção na Contratação Pública, pois pelo facto da contratação pública ser um sector de elevado risco para o Branqueamento de Capitais/Corrupção, seria “avisado” a consagração desse princípio;
2. Ainda sobre os princípios, o Código de Cabo Verde, ao contrário dos diplomas de Angola e Moçambique, define amplamente os princípios enunciados;
3. Os princípios da boa gestão financeira e o da celeridade, consagrados no Regulamento de Moçambique, foram bem conseguidos, pelo que Angola e Cabo Verde poderiam, eventualmente, seguir o exemplo;
4. Relativamente à Ética, a Lei angolana é demasiado rígida pois não se limita a estabelecer obrigações para os funcionários e agentes da administração, bem como para os concorrentes, como prevê obrigações para terceiros (familiares) não envolvidos directa ou indirectamente nos procedimentos de Contratação Pública. Por outro lado, o Código de Cabo Verde não consagra expressamente obrigações, mas faz uma remissão para um Código de Conduta elaborado pela ARAP, em 2017, evidenciando **o poder deste órgão**;
5. O SNCP, a ARAP e UFSA, têm, no essencial, as mesmas atribuições e competências;
6. Ao contrário do SNCP e da UFSA, a ARAP é a única entidade totalmente independente no desempenho das suas funções e não se encontra submetida à superintendência, nem à tutela do Governo. Isto sem prejuízo dos poderes de fiscalização atribuídos à Assembleia Nacional e ao Governo em matéria de estabelecimento das linhas de orientação gerais, bem como a existência de actos sujeitos à tutela ministerial pela Lei e pelos respectivos estatutos;
7. Sem prejuízo do referido no ponto 6, a ARAP tem uma competência

ímpar ou “*sui generis*”, isto é, tem “**competência tributária**”, que lhe permite proceder, quando aplicável, à fixação e arrecadação de receitas provenientes da cobrança de taxas e contribuições, enquanto contrapartida pelos actos de regulação, assim como as devidas revisões destas no quadro da legislação aplicável;

8. Tendo presente o disposto na Lei, no n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento da Unidade de Contratação Pública, é imperioso que o SNCP continue a recomendar, efectivamente, a criação das Unidades de Contratação Pública, nas EPC que mais adoptam procedimentos de Contratação Pública;
9. Face às limitações impostas pela Covid-19/Coronavírus, **a tramitação dos procedimentos de Contratação Pública por via electrónica e o uso das plataformas digitais devem ser objectivos imediatos do Sistema Nacional de Contratação Pública Electrónica** e, por ter sido bem conseguido, deve servir de exemplo para Cabo Verde e Moçambique;
10. Em matéria de impugnações, Moçambique é o único país em que o Recurso Hierárquico produz efeito suspensivo e tem custos para o recorrente;
11. Nos termos do n.º 2 do artigo 182.º do Código, as Impugnações Administrativas têm natureza facultativa, ou seja, pode haver impugnação judicial sem recurso hierárquico próprio ou impróprio;
12. Angola é o único país cujos trabalhos de concepção fazem parte das regras especiais de contratação e não prevê a contratação dos serviços de consultoria diferenciados dos de prestação de serviços. Contudo, o Regulamento Moçambicano não prevê os Acordos-Quadro.
13. Em suma, Angola, Cabo Verde e Moçambique apresentam um quadro legal (Lei, Código e Regulamento, respectivamente) bastante complexo que regula muito bem os aspectos essenciais da Contratação Pública;
14. Sem prejuízo de pequenas diferenças, a Lei, o Código e o Regulamento são muito semelhantes na sua matriz estruturante, isto é, todos

os diplomas focam-se na regulação e supervisão dos procedimentos inerentes à Contratação Pública e estabelecem, em regra, os mesmos princípios.

## **BIBLIOGRAFIA**

**FONSECA**, Isabel Celeste (coord.), *Atas do II Congresso Internacional de Compras Pública: para um crescimento da economia assente na contratação pública sustentável, inteligente e inovadora*, Braga, NEDIP 2017.

**CORREIA**, Sérvulo, *Legalidade e Autonomia nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987.

**OLIVEIRA**, Rodrigo Esteves e **CORREIA**, Catarina Pinto, *Código da Contratação Pública*, Almedina, Coimbra, 2016.

**SILVA**, Jorge Andrade da, *Regime Jurídico da Contratação Pública de Moçambique*, Almedina, Coimbra, 2012.

# GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO ANGOLANA

Manassés Chinendele<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo aborda a Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos à luz da Legislação Angolana. O objectivo maior deste estudo é de discorrer a volta da figura do Gestor de Contratos, bem como, diferencia-lo das demais figuras que em paralelo fiscalizam a gestão da despesa pública. Destacam-se, neste estudo o acompanhamento e fiscalização da execução contratual, demonstrando que, apesar da necessidade gritante da melhoria da despesa pública, há um avanço do ponto de vista do quadro legislativo.

**Palavras-chave:** Contratação Pública. Gestor dos Contratos Públicos. Legislação Angolana

## ABSTRACT

This article addresses the Management and Supervision of Public Contracts in

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, Pós-Graduando em Direito e Filosofia Política na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul-Brasil, em cooperação com o Instituto Superior Politécnico Sol Nascente do Huambo, Licenciado em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, Docente colaborador na disciplinas de Direito Internacional Público e Direito das Organizações Internacionais, no Instituto Superior Politécnico Sol Nascente do Huambo, Advogado e Consultor Jurídico, inscrito na Ordem dos Advogados de Angola sob n.º 1549 OAA.



the light of Angolan Legislation. The main objective of this study is to discuss the figure of the Contract Manager, as well as differentiate him from the other figures who, in parallel, supervise the management of public expenditure. In this study, the monitoring and inspection of contractual execution stand out, demonstrating that, despite the stark need to improve public expenditure, there is an advance from the point of view of the leg

**Key words:** Public Procurement. Public Procurement Manager. Angolan Legislation

## INTRODUÇÃO

Com o presente artigo, sobre a Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos à luz da Legislação Angolana, não existindo em Angola um Código de Contratos Públicos, pretende-se fazer uma abordagem sucinta a volta dos novos caminhos que estão a ser trilhados em termo de legislação sobre a contratação pública, desde a Constituição da República de Angola aprovada em 2010, a Lei dos Contratos Públicos vigente, o Regulamento da Unidade de Contratação Pública, que define as regras aplicáveis a actividade do Gestor de Projectos ou de Contratos, aprovado em Março de 2018, entre outras normas existentes.

A compreensão do tema, passa necessariamente pela noção de Gestor de contratos, enquadramento legal, bem como, as medidas tomadas pelo Executivo angolano para a criação de estruturas com responsabilidade de garantir maior controlo, racionalização e centralização de processo, cumprindo com as obrigações de reporte na execução da despesa pública.

A efectivação da figura de Gestor de contratos, materializa os princípios da contratação pública, cujo fim ultimo conciste na melhoria da qualidade da despesa pública, e por conseguinte a sustentabilidade da contratação pública; de acordo ao professor MOREIRA LOPES *“a grande preocupação para os académicos e operadores do mercado da contratação não é a existencia de procedimentos*

*abertos ou fechados, mais sim, a consagração de regras claras*<sup>2</sup>.

## **GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS À LÚZ DA LEGISLAÇÃO ANGOLANA**

### **Enquadramento Legal**

A primeira acção do Estado com o fim de garantir a boa execução da despesa pública, inside sobre o Orçamento Geral do Estado, prevista nos n.ºs 3 (parte final) e 4 do artigo 104.º, da Constituição da República de Angola. Para os Professores RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES<sup>3</sup>, *“a questão do controlo orçamentar aparece na Constituição com alguma relevancia, primeiro, porque em mais do que um artigo dele se faz menção, segundo, porque são lançadas as bases do futuro controlo orçamental”*. *“O artigo 104.º, n.º 4, parte final, dispõe sobre o controlo (a que chama de modo imperioso “fiscalização”, ao arripio do que contem o seu n.º 3, parte final) exercido sobre a execução orçamental, pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, cuja actuação remete para definição pela lei ordinária*<sup>4</sup>.“

A referência do texto Constitucional à Conta Geral do Estado (artigo 162.º, al. b) é uma outra inovação que corresponde a preocupação do legislador constituinte para haver uma boa execução da despesa pública, cuja análise compete à Assembleia Nacional, no âmbito da sua competência de controlo e fiscalização.

Como fundamento nestas normas constitucionais, desde o ano de 2010, tem se verificado constantes alterações da legislação (pelo legislador ordinário) sobre a gestão da despesa pública, incluindo as normas de contratação pública.

O Regulamento sobre os procedimentos e critérios de confirmação de contratos pelo Ministério das Finanças<sup>5</sup>, estabelece que as Entidades Públicas Contratantes que celebrarem contratos de empreitada de obras públicas, de aquisição de serviços ou de fornecimentos de bens inscritos no Programa de Investimento Público e os de consultoria e assistência técnica, nos limites de

---

<sup>2</sup> LOPES, Moreira, *Introdução ao Direito da Contratação Pública*, Literacia - Editora, Luanda, 2020, pp. 20.

<sup>3</sup> CARLOS VASQUES ARAÚJO, Raul e RANGEL NUNES, Elisa, *Constituição da República de Angola Anotada*, Tomo I, pp. 566, Aguerra-Viseu Editora, Portugal, 2014.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 566.

<sup>5</sup> Decreto Executivo 155/14, de 27 de Maio.

valores fixados para fiscalização preventiva na Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado, ficam sujeitas ao processo de confirmação de contratos pelo Ministro das Finanças. A este tipo de controlo de contratos, chamam por fiscalização da gestão do processo aquisitivo. De salientar que nesta fase, o Serviço Nacional de Contratação Pública joga um papel importante, pois, analisa e verifica os contratos, emitindo recomendações para efeitos de confirmação dos contratos pelo Ministro das Finanças.

### **Gestão de Contratos**

O Decreto Presidencial n.º 88/18, de 6 de Abril, introduziu na ordem jurídica angolana a figura de Gestor de Projectos ou Contratos, dando lugar a uma nova era para o controlo efectivo do processo de execução de contratos.

O Gestor de Projectos ou de Contrato, é o *“técnico responsável pelo acompanhamento do ciclo de vida do projecto ou contrato, tendo visibilidade de todos os actos administrativos inerentes, compreendendo, entre outros, a execução física e financeira dos contratos até à sua extinção, bem como do tratamento de toda a informação referente a este”*<sup>6</sup>. O Gestor de Contratos é indicado das áreas técnicas, objecto do projecto de cada entidade pública contratante e deve ter experiência técnica relevante para acompanhar e assegurar a boa execução do projecto, bem como, o domínio de técnicas de gestão de projectos (veja-se o art.º 20 do diploma legal já referenciado).

A designação do Gestor de contrato dá-se por nomeação pelo órgão competente para a decisão de contratar, ou seja, pelo Titular do Poder Executivo, Ministros de Estado, Ministros, Governadores Provinciais e outros responsáveis das Unidades Orçamentais, nos termos da Lei dos Contratos Públicos, e do Regulamento da Unidade de Contratação Pública, que define as regras aplicáveis a actividade do Gestor de Projectos ou de Contratos.

Podemos assim afirmar que, para a garantia da boa execução do contrato e eficiência dos resultados da contratação pública, as figuras de gestor de contratos e do fiscal de obras desempenham uma tarefa indispensável, e não deve se confundir uma da outra, pois, o gestor de contratos está ligado a toda a execução do contrato, enquanto que o fiscal de obras apresenta-se apenas em

---

6 C.f. Artigo 5, n.º 1, al. a), Decreto Presidencial n.º 88/18, de 6 de Abril, Regulamento da Unidade de Contratação Pública.

empreitadas de obra pública e “fica limitado ao objecto do contrato, tendo assim uma dimensão muito menor do que o gestor dos contratos”<sup>77</sup>.

### **Competências do Gestor de Contrato**

A gestão de contratos relaciona-se directamente com o acompanhamento da execução física e financeira dos contratos, bem como as modificações, extinções e riscos associados à sua implementação. Assim, o gestor do contrato deve verificar o fiel cumprimento do contrato pela entidade contratada, bem como, registar todas as circunstâncias que influenciem negativamente na sua execução.

O art. 23.º do Decreto Presidencial n.º 88/18, de 6 de Abril, estabelece as seguintes competências:

- I. Coordenar as diversas acções que permitam a correcta preparação e execução do projecto ou do contrato;
- II. Monitorar nos contratos de empreitadas de obras públicas, as relações que se estabelecem entre o fiscal e o empreiteiro;
- III. Apoiar e representar a entidade pública contratante desde o início da concepção do projecto ou contrato;
- IV. Assegurar o cumprimento dos níveis de serviços acordados com o fornecedor ou prestador de serviços;
- V. Notificar a Unidade de Contratação Pública sobre todas as modificações e adendas aos projectos ou aos contratos durante o seu período de execução;
- VI. Monitorar o desempenho dos projectos ou dos contratos e produzir informação estatística relativa a estes.

De salientar que, a nomeação do Gestor de contratos só é obrigatório nas empreitadas de obras públicas e nos contratos de fornecimento de bens e serviços, nos termos do art.º 22.º, n.º 1, al. a e b, do Regulamento da Unidade de Contratação Pública, que define as regras aplicáveis a actividade do Gestor de

---

<sup>77</sup> PIETRO, Estevan, *A figura do Gestor dos contratos públicos como bastião para o movimento de profissionalização da contratação pública em Portugal*, in *Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas*, pp. 69.

Projectos ou de Contratos<sup>8</sup>.

### Ética e responsabilização do Gestor de Contratos

No exercício das suas funções, “os funcionários públicos devem pautar as suas condutas pelos critérios da lisura, honestidade, transparência, verdade, entre outros, devendo, por isso, evitar a utilização dos poderes públicos para proveito próprio ou de terceiros,<sup>9</sup> “ a que chamamos por Probidade Administrativa.

Assim, “os funcionários públicos, agentes ou outros titulares de cargos públicos ficam impedidos, pela Lei, de intervir, directa ou indirectamente, a qualquer título, na fiscalização da empreitada, se tiverem algum interesse pessoal, directo ou por interposta pessoa, singular ou colectiva, face ao respectivo empreiteiro ou em empresa por esse participado, sua sócia ou fornecedora<sup>10</sup>.”

In casu, estabelece o art. 27.º do Decreto Presidencial n.º 88/18, de 6 de Abril, de que o gestor **é responsabilizado criminal, civil, financeira e/ou disciplinarmente pela** prática de actos que violem as disposições presentes na Legislação Orçamental, Lei da Probidade Pública, Lei dos Contratos Públicos e nas demais legislações aplicáveis à execução das despesas públicas.

Neste sentido, a observância dos requisitos previamente estabelecidos nos moldes acima referenciados, isto é, agir com lisura, honestidade, transparência, verdade, entre outros, exime da responsabilização o gestor de contratos ou qualquer outra entidade fiscalizadora da despesa pública.

### CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou de forma sucinta apresentar a utilidade da fiscalização da despesa pública e sobre tudo, o papel do gestor de contratos, tendo por base a Legislação Angolana.

O compromisso do gestor de contratos está além da simples fiscalização da observância das cláusulas contratuais, é sobretudo o garante da eficiência e dos resultados cada vez mais económicos na contratação pública.

---

<sup>8</sup> Decreto Presidencial n.º 88/18, de 6 de Abril

<sup>9</sup> LOPES, Moreira, *Introdução ao Direito da Contratação Pública*, Literacia - Editora, Luanda, 2020, pp. 184

<sup>10</sup> Paula de Castro Silveira e Luís Graça Rodrigues, *Novo regime dos contratos e contrapartidas em Angola*, ed. Vida Económica-Editorial, SA, pp. 181

A figura do gestor de contratos é uma novidade no direito angolano e por isso, há uma necessidade do seu aperfeiçoamento, exigindo para tal, um acompanhamento da sua efectivação pelas entidades públicas contratantes, para o alcance de melhores resultados.

Fica aqui a esperança, os caminhos trilhados em termos de legislação sobre a fiscalização de contratos em Angola, implementados com rigor, torna possível a boa gestão da despesa pública e fundamentalmente assegura maior pública das escacas receitas e melhor execução dos objectivos da contratação pública.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- LOPES, Moreira, *Introdução ao Direito da Contratação Pública*, Literacia - Editora, Luanda, 2020.
- CARLOS VASQUES ARAÚJO, Raul e RANGEL NUNES, Elisa, *Constituição da República de Angola Anotada*, Tomo I, Aguerra-Visseu, Editora, Portugal, 2014.
- PIETRO, Estivam, *A figura do Gestor dos contratos públicos como bastião para o movimento de profissionalização da contratação pública em Portugal*, in *Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas*.
- PAULA DE CASTRO, Silveira e LUÍS GRAÇA, Rodrigues, *Novo regime dos contratos e contrapartidas em Angola*, Vida Económica Editorial, SA, 2017.

# O IMPACTO DA EFICIÊNCIA NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO SECTOR DA CONSTRUÇÃO E SUA IMPLICAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL DO MUNICÍPIO DE VIANA

Herlânder Cláudio Costa Lima<sup>1</sup>

Narvik Kiruna dos Santos Macumbi<sup>2</sup>

Albertina Gourgel dos Santos<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem como propósito descrever como ocorre o processo de Contratação Pública nas Administrações Municipais em Angola. Para uma compreensão com maior foco e objectividade do fenómeno, optou-se, através da abordagem mista (qualitativa e quantitativa) trabalhar com o método de estudo de caso e indutivo, seleccionando o Município de Viana concretamente o Distrito Sede, como unidade de análise, a intenção é analisar o impacto da contratação pública no desenvolvimento Local nas áreas das obras públicas no município de Viana, saber se efectivamente a celebração dos contractos obedecem todos trâmites legais, a técnica principal foi a pesquisa - acção. O princípio da legalidade é um imperativo nos actos da administração pública, é

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão Pública e Administração Local, Licenciado em Ciência Política, Pós-Graduado em Direito Autárquico, Professor de Administração Local na Universidade Óscar Ribas e Direito Administrativo no Instituto Superior de Ciências Policiais, Consultor Externo do Instituto de Defesa Nacional e Formador da Escola Nacional de Administração e Políticas Públicas.

<sup>2</sup> Licenciada em Administração Pública.

<sup>3</sup> Licenciada em Administração Pública.



também um instrumento que facilita a gestão da coisa pública, pois estabelece as balizas de actuação da administração central, e os poderes delegados á administração local, para a administração local, existe muitas vezes a necessidade de contratar entes privados para a execução de certas actividades que constam nos programas de desenvolvimento, foi intenção aferir se estes procedimentos tem sido devidamente aplicados, neste contexto, constatou-se que o município de Viana tem se esforçado apesar de estar distante do ideal para obedecer todos os princípios da administração pública e da contratação pública, sendo uma gestão organizada, o que tem resultado num rápido crescimento, em termos de infra-estruturas, no Distrito Sede, culminando com a satisfação dos cidadãos e dos empresários locais, os dados da pesquisa sugerem que ainda há necessidade de se simplificar os procedimentos, se voltando para controlo e uma unidade na administração responsável apenas para os contratos e educar (formar) os agentes em matérias de contratação pública.

**Palavra-Chave:** Contratação Pública, Tipos de Contratos, Desenvolvimento Local

## **ABSTRACT**

The purpose of this article is to describe how the process of Public Procurement occurs in the Municipal Administrations in Angola. In order to understand the phenomenon with greater focus and objectivity, through the mixed approach (qualitative and quantitative) work with the method of case study and inductive, selecting the Municipality of Viana specifically the District Headquarters, as a unit of analysis, the intention is to analyze the impact of public procurement on local development in the areas of public works in the municipality of Viana, to know whether the celebration of contracts actually follow all legal procedures, the main technique was research - action. The principle of legality is an imperative in public administration acts, it is also an instrument that facilitates the management of public affairs, because it sets the boundaries for the action of the central administration, and the powers delegated to the local administration, for local administration, there is often the need to contract private entities for the execution of certain activities that are included in development programmers, it was the intention to assess whether these procedures have been properly applied in this context,

It was found that the municipality of Viana has endeavored despite being far from ideal to obey all the principles of public administration and public procurement, being an organized management, which has resulted in rapid growth, in terms of infrastructure, in the Headquarters District, culminating in the satisfaction of the citizens and local businessmen, the research data suggests that there is still a need to simplify procedures, turning to control and a unit in the administration responsible only for contracts and educating (training) agents in matters of public procurement.

**Keyword:** Contracting Public, Types of Contracts, Local Development.

## 1. INTRODUÇÃO

O instrumento (contratação) deve ser fundamental para qualquer gestor público, pois é uma ferramenta, constantemente, usada na administração pública, implicando um conhecimento detalhado da legislação que lhe está associada e, nem sempre, é fácil de interpretar e aplicar por parte dos gestores locais e dos beneficiários. Olhando para essa realidade, surge a necessidade de se conceber um estudo em torno da elaboração e execução desses contratos, pois julga-se que, quando bem feito, tem um impacto no desenvolvimento local. Deste modo, a importância da presente pesquisa reside no facto em trazer subsídios para a compreensão deste fenómeno, torna-se fundamental descrever as motivações da celebração dos contratos, sua execução e os resultados que se espera no âmbito da consolidação do bem-estar dos munícipes. Importa a revisão da bibliografia de modo a melhorar o conhecimento e grau de cientificidade sobre contratação pública. Apesar de não ser uma pesquisa aplicada (com finalidade institucional), aspira-se que a academia busque subsídios sobretudo as sugestões para recomendar os gestores locais a reflectirem sobre a forma de como usam esta ferramenta, e de certeza que se bem usada terá um impacto grande no desenvolvimento local das comunidades.

*“O desenvolvimento local ou comunitário é o esforço para melhorar as condições de vida daqueles que habitam um local (a comunidade e o seu espaço geográfico e cultural) tomando em linha de conta a especificidade desse local” (SANTOS, 2002).* O que significa que não é possível, num curto artigo, analisar todos os eixos

do desenvolvimento que contribuem para melhoria de vida local, facto que fez seleccionar as áreas das obras públicas, área em que o governo angolano (Administração Central), durante muito tempo, tomou como prioridade, e para atingir o resultado, partiu por contratar empresas de construção privadas, neste âmbito, algumas responsabilidades são atribuídas às administrações e para este fim celebra contratos com entes privados e sabe-se que, alguns requisitos devem ser cumpridos pela Administração Pública. Existe o perigo de que se não se observarem estes requisitos, ter uma influência negativa no desenvolvimento local. Então, importa conhecer este processo a fim de perceber se, de facto, tem sido um veículo para o desenvolvimento local, a pergunta central que o presente artigo pretende responder é: As contratações públicas, na área de construção, desenrolam-se obedecendo todos os procedimentos a fim de provocar um impacto no desenvolvimento local, no município de Viana?

## **2. DINÂMICA CONCEPTUAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1. Evolução histórica dos contratos**

Ainda que a função administrativa envolve necessariamente a prática de actos de autoridades pela administração ao abrigo da sua autotutela declarativa, num estado de direito é impensável que administração obtenha de forma autoritária tudo aquilo que pode obter consensualmente. Por este motivo, embora seja simbolicamente menos característica do agir administrativo, por corresponder a um paradigma de vinculação, oriundo do direito privado, a actividade contratual da administração é tão intrínseca ao exercício da função administrativa como a prática de actos unilaterais imperativos. O que nem sempre foi unânime e ainda hoje não é pacífico, é o enquadramento teórico e conceptual a dar aos contratos da administração. Nas doutrinas alemãs e italiana do período formativo do direito administrativo vingou a tese da inaceitabilidade dos contratos de direito público, com o fundamento de que o poder administrativo, enquanto poder soberano e, por isso, indisponível, não poderia por definição ser exercido de forma pactuada, mas apenas mediante actos com carácter unilateral e impositivo. Assim, tal como o poder legislativo, se exprime através da lei e o poder jurisdicional através da sentença, o poder administrativo exprimir-se-ia através do acto administrativo e do regulamento, mas não de contratos administrativos. Esta

concepção não visava impedir que administração celebrasse contratos para prover às necessidades impostas pela prossecução do interesse público, os contratos eram considerados como idênticos aos celebrados entre particulares e, por isso, meros contratos de direito privado. *“Com o advento do estado social de direito e das modernas realidades da administração prestacional e infra-estrutural a contratação pública veio a conhecer uma expansão na Europa continental, podendo falar-se num período de apogeu da actividade contratual da administração a partir do fim da segunda guerra mundial”* (SOUSA & MATOS, 2006, p. 276-277).

## **2.2. Contratação pública**

Acha-se pertinente operacionalizar os vários conceitos concernentes a Contratação Pública, sendo que as bases darão maior sustentabilidade na discussão dos resultados, a primeira definição que julga-se pertinente é de MENDES o mesmo define contratação pública como:

Um conjunto de fases, etapas e actos estruturado de forma lógica para permitir que a Administração, a partir da identificação da sua necessidade, planeje com precisão a solução (encargo) desejada e minimize riscos, bem como seleccione de modo eficiente, por meio de tratamento isonómico (Igualdade) ou não, a pessoa capaz de satisfazer plenamente a sua necessidade pela melhor relação benefício-custo (MENDES, 2012).

Pode-se também conceituar a contratação pública como sendo uma forma administrativa que o estado encontrou para suprir as suas necessidades de acordo com a formação e execução de contratos. Segundo SÉRVULO & Associados, (2008, p.8) *“Contratação pública é a fase de formação dos contratos públicos, a qual se inicia com a decisão de contratar e termina com a celebração do contrato.”* Outro contributo é da Entidade Reguladora da Contratação Pública (2015, p.7) que refere-se ao processo através do qual as entidades adjudicantes públicas adquirem obras, bens ou serviços de operadores económicos, previamente, seleccionados para esse fim.

Pelos conceitos acima referidos compreende-se que a contratação pública é o ato jurídico que a Administração Pública usa quando pretende fazer uso de bens ou serviços de um ente privado, para o efeito celebra um contrato com prazo, na maior parte das vezes determinado. Pode-se confortavelmente assumir que contratos públicos são todos aqueles contratos celebrados

pelas entidades (públicas ou privadas), assegurando oportunidades para a economia e tem como objectivo a aquisição de bens e serviços. O contrato é um acordo existente entre duas ou mais pessoas sob determinadas condições.

### 2.3. Tipos de Contratos

Os contratos administrativos, especialmente, regulados na CCP<sup>4</sup> SOUSA & MATOS, (2006, p. 318-324) para os dois autores o CCP qualifica expressamente como administrativos os contratos empreitadas de obras publicas, concessão de obras publicas, concessão de serviços públicos, concessão de exploração de bens do domínio público, locação de bens móveis, aquisição de bens móveis e aquisição de serviços. Estes contratos são susceptíveis de utilização em todas as esferas da actuação administrativa, pelo que constituem verdadeiras categorias do direito administrativo geral. Assim os mais frequentes tipos de contratos públicos são os seguintes:

- *A empreitada de obras públicas* é o contrato que tenha por objecto quaisquer obra de construção ou de concepção e construção, de reconstrução ampliação, de alteração ou adaptação, de reparação, de conservação, de limpeza, de restauração, de adaptação, de melhoria e de demolição de bens imóveis, a realizar por conta de uma entidade pública contratante, mediante o pagamento de um preço (art.º 5.º, M, LCP<sup>5</sup>).
- *A concessão de obras públicas* é o contrato pelo qual o co-contratante, concessionário se obriga, perante uma entidade pública contratante, concedente, a execução ou á concepção execução uma obra pública, mediante a contrapartida da exploração dessa obra, por um determinado período de tempo e se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço (art.º 5º. F LCP).
- *A concessão de serviços públicos* é o contrato pelo qual o co-contratante, concessionário se obriga, perante uma entidade pública contratante, concedente, a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma actividade de serviço público, por um determinado período de tempo, sendo remunerado directamente pelo concedente ou

---

4 CCP - Código dos Contratos Públicos.

5 LCP - Lei dos Contratos Públicos

através da totalidade ou parte da actividade concedida (art.º 5.º,G LCP).

- *Acordo-Quadro*, contratos pela qual uma ou mais entidade públicas contratantes disciplinam os termos e as condições aplicáveis aos contratos a celebrar com uma ou mais entidades durante um determinado período de tempo (art.º 5, A LCP).
- *Aquisição de bens móveis*, contrato pelo qual uma ou mais entidade pública contratante adquire bens móveis, incluindo mercadorias e semoventes, a um fornecedor mediante o pagamento de um preço (art.º 5, C LCP).
- *Aquisição de serviços*, contrato pelo qual uma ou mais entidade pública contratante obtém certo resultado do trabalho manual, intelectual ou de consultoria mediante o pagamento de um preço (art.º 5,E LCP).
- *Locação de bens móveis* é o contrato pelo qual um locador se obriga a proporcionar a uma entidade pública contratante o gozo temporário de bens e móveis, mediante retribuição, podendo tomar a forma de aluguer, de locação financeira ou de locação que envolva a opção de compra dos bens locados (art.º 5, N LCP).

#### **2.4. Classificação dos contratos**

São possíveis várias classificações dos contratos administrativos, contratos entre a administração e particulares, esta classificação atende aos sujeitos dos contratos administrativos. Os contratos administrativos mais característicos, tal como a história para facilitar e melhor compreender os contratos, a doutrina costuma apontar a seguinte classificação:

- **Contratos unilaterais e bilaterais**

Unilaterais são os contratos que criam obrigações unicamente para uma das partes, como é o caso do contrato de comodato por exemplo. Bilaterais são os contratos que geram obrigações para ambos os contratantes, em que, ao mesmo tempo, cada sujeito é credor e devedor do outro. Exemplo clássico de contrato bilateral é o de compra e venda.

- **Contratos gratuitos e onerosos**

Quanto às vantagens patrimoniais que podem produzir, os contratos classificam-se em gratuitos e onerosos. Gratuitos ou benéficos são aqueles em que apenas uma das partes auferir benefício ou vantagem. Para a outra parte há só obrigação, sacrifício patrimonial. Nos contratos onerosos ambos os contraentes obtêm proveito, ao qual, porém, corresponde um sacrifício.

- **Contratos comutativos e aleatórios**

Comutativos são os de prestações determinadas. As partes podem antever as vantagens e os sacrifícios, que geralmente se equivalem, decorrentes de sua celebração, porque não envolvem nenhum risco. Aleatório é o contrato bilateral e oneroso em que pelo menos um dos contraentes não pode antever a vantagem que receberá, em troca da prestação fornecida. Caracteriza-se, ao contrário do comutativo, pela incerteza, para as duas partes, sobre as vantagens e sacrifícios que dele podem advir.

- **Contratos paritários e de adesão**

Contratos paritários são aqueles do tipo tradicional, em que as partes discutem livremente as condições, porque se encontram em situação de igualdade (par a par). Nessa modalidade, há uma fase de negociações preliminares, na qual as partes encontrando-se em pé de igualdade, discutem as cláusulas e condições do negócio. Contratos de adesão são os que não permitem essa liberdade, devido à preponderância da vontade de um dos contratantes, que elabora todas as cláusulas.

- **Contratos personalíssimos e pessoais**

Contratos personalíssimos são os celebrados em atenção às qualidades pessoais de um dos contraentes. Por essa razão, o obrigado não pode fazer-se substituir por outrem, pois essas qualidades influíram no convencimento do outro contratante. Contratos pessoais são aquelas cuja prestação pode ser cumprida, indiferentemente, pelo obrigado ou por terceiro.

- **Contratos principais e contratos acessórios**

Contratos principais são os que têm existência própria, autónoma e não dependem, pois, de qualquer outro, como a compra e venda e a locação, por exemplo. Os contratos que dependem de outros são chamados de acessórios.

É o caso do contrato de fiança em relação ao de locação, por exemplo.

- **Contratos solenes e não solenes**

Contratos solenes são os que a lei determina certa forma para sua realização; não solenes são os que podem ser feitos livremente pela forma escolhida pelos contratantes.

- **Contratos típicos e atípicos**

Contratos típicos são aqueles regulados pelo ordenamento jurídico de um modo geral e atípicos são os contratos não regulados, mas que as partes, desde que obedecidos determinados requisitos legais, têm liberdade de criação em função do princípio da autonomia da vontade.<sup>6</sup>

## **2.5 Etapas e processos da contratação**

O Manual Prático da Contratação Pública, (2016), descreve pormenorizado o processo de contratação pública envolve diversas etapas e intervenientes que envolve a contratação pública desde o planeamento de necessidades à assinatura do contrato e sua eventual sujeição ao processo de confirmação de contratos, estas etapas se resumem nas seguintes:

- **Planeamento das necessidades**

Em paralelo com o processo de elaboração do orçamento individual das entidades, que mais não é do que fazer um exercício de previsão dos gastos que irão ser assumidos num determinado período, as EPC<sup>7</sup> devem proceder ao planeamento das necessidades, isto é, a definição dos bens e serviços que as vão satisfazer, as quantidades, a qualidade e os mecanismos de contratação, bem como os prazos de desencadeamento de cada uma das fases ao longo do período orçamentado.

- **Autorização da despesa**

O processo de realização das despesas públicas contratuais envolve um conjunto de actos internos que devem ser praticados pelos órgãos competentes para o efeito, nos termos do estatuto orgânico de cada EPC ou de acordo com o regime jurídico aplicável a cada despesa a ser executada. Em contratação pública, regra geral, a competência para a autorização da despesa é fixada

---

<sup>7</sup> EPC - Entidade (s) Pública (s) Contratante (s)



em vários níveis de valores pela LCP, em função da posição hierárquica. A LCP define os órgãos máximos da EPC competentes para autorizar a despesa inerente à formação dos contratos, em função de critérios materiais, adoptando o procedimento de contratação simplificada.

As despesas relativas a contratos que dêem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico, ou em ano económico que não seja o da sua realização não podem ser efectuadas sem prévia autorização conferida por Decreto Executivo Conjunto do titular do departamento ministerial de tutela e do titular do departamento ministerial responsável pelas finanças públicas, salvo se resultem de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados, não excedam o limite de 320 milhões de Kwanzas e o prazo de execução do contrato não exceda os 3 anos isto segundo o art.º 40 da Lei nº 9/16 de 16 de Junho Lei dos contratos públicos.

## **2.5. Princípios gerais da contratação pública**

Conforme TEIXEIRA, (2015) na celebração dos contratos administrativos que são, sem dúvida, actos jurídicos bilaterais, dever-se-ão respeitar alguns princípios que são, no essencial, comuns a todos os contratos, mas que, entretanto, não contendam a especificidade da autonomia pública. Essência de clareza, simplicidade e transparência das normas sobre contratação pública, assim como dos direitos e garantias dos administrados relativos à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento de bens ou serviços, foram consagradas no direito interno pelo Decreto n.º 197/99, de 8 de Junho ao definir os princípios a observar na formação e execução dos contratos públicos como: (i) Legalidade; (ii) Princípio da prossecução do interesse público; (iii) Princípio da transparência e da publicidade; (iv) Princípio da igualdade; (v) Princípio da concorrência; (vi) Princípio da boa-fé.

Consideramos ser importante descrever aqui três fundamentais princípios, a citar:

### **1. Princípio da legalidade**

Na sua actuação, os órgãos da Administração Pública devem observar, estritamente, a lei e o direito nos limites e com os fins para que lhe forem conferidos poderes. O princípio da Legalidade estabelece que na formação e execução dos contratos devem ser observadas as regras e princípios previstos

no diploma e apenas podem ser adoptados os procedimentos nele tipificado.

Parte da doutrina, quanto ao princípio da legalidade, entende que a vinculação da administração resulta, em mera declaração de compatibilidade, a preferência ou prevalência da Lei, quando ao invés outros se perfilam pela acessão da conformidade da conduta da administração com a Lei, não se tratando apenas de um procedimento não proibido. Tratando-se aqui de submissão aos princípios do direito público, a sujeição da administração deve, assim pautar pelo estribo da objectividade, reportado às fontes dos direitos, determinando-se a sua conduta os casos e de acordo com os trâmites e regras fixados por lei, dado o entendimento perfilhado do interesse público da legalidade e do mérito (BERNADIRNO & CAMEJO, 2006. p. 40-44).

Entendemos que este princípio parte do pressuposto de que os órgãos da administração pública só podem agir com fundamento na lei, e dentro dos limites por ela estabelecidos, fazendo, assim, com que os cidadãos gozam dos direitos e garantias consagradas nas suas normas jurídicas.

## **2. Princípio da prossecução do interesse público**

Aos órgãos administrativos cabe prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos. O princípio da prossecução do interesse Público estabelece que a formação e execução dos contratos devem ser orientados em função das atribuições da entidade pública adjudicante, com vista a otimizar a satisfação das necessidades colectivas, Este princípio, desejavelmente, está hoje directamente correlacionado com a protecção dos direitos e interesses dos cidadãos na presunção de que aquele é, no seu todo, mais do que a soma destes, dada a subsunção da solidariedade social inerente. (*idem*)

Para este princípio, compreendemos que a administração pública detém de flexibilidade no momento de tomar decisões, de modo a permitir que ambas as partes estejam protegidas no que tange os seus interesses públicos, assim a administração.

## **3. Princípio da concorrência**

O Princípio da Concorrência estabelece que deve ser garantido o mais

amplo acesso aos procedimentos, devendo ser consultados o maior número de interessados no respeito pelo número mínimo estabelecido pela Lei. A concorrência, para além dos dogmas de acessibilidade e determinação do seu conceito em sentido restrito, deve, essencialmente ser entendido como uma devolução à sociedade civil da prossecução de determinadas actividades, ainda que subordinadas a um interesse público último e, como tal, estreito de binómios de mercado. (*idem*)

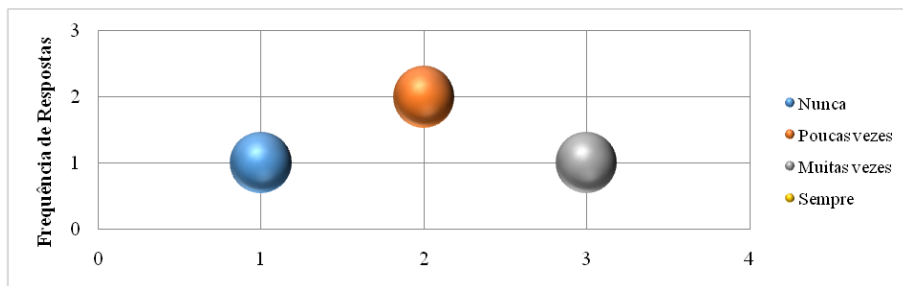
Entendemos que este princípio parte da premissa de que as administrações públicas devem favorecer e beneficiar o maior número possível de entes privados.

### **3. CONTRATAÇÃO PÚBLICA, A RELAÇÃO ENTRE AS EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DA VIANA**

Entenda-se que para saber se efectivamente os contractos públicos são realizados em conformidade tal como se fez menção no princípio, o mais adequado fosse ir ao terreno auscultar as empresas e a própria administração, pelo que tornou-se imperioso conhecer o município de Viana e as principais empresas que lá estão sediadas. Assim, num universo de 10 empresas de construção civil com sede ou estaleiro no município de Viana, seleccionou-se 5 como amostra e representará os 100%. De retorno, foram inqueridas nomeadamente: CONDURIL, ENGEVIA, TEIXEIRA DUARTE, TELHABEL sendo que quatro responderam ao nosso inquérito, com excepção da Conduril que ficou inapta e abstiveram de responder quaisquer perguntas relacionadas com esta pesquisa, pois nunca participou de qualquer concurso público e nem desenvolveu qualquer obra pública.

E também foi dirigida uma entrevista aberta a administração. Ao senhor João Pedro Dunge, até 2017, Chefe de Secção de Planeamento, portanto, um membro constante nas comissões de celebração de contratos e voz legitimada para dar o seu parecer:

**Gráfico n.º 1 - Alguma vez tomou conhecimento e participou de um concurso público no Município de Viana para a construção de uma infraestrutura?**

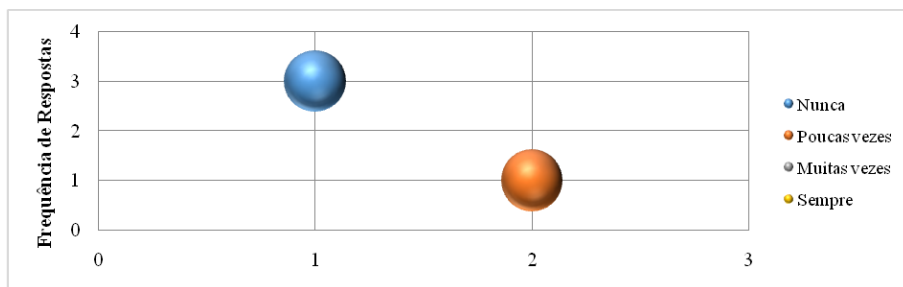


Fonte: Dados dos inquéritos

Quanto a esta questão, o gráfico nos mostra que 25% dos inqueridos afirmam terem participado de um concurso público no município de Viana, 50% dizem terem participado poucas vezes, e 25% dizem que nunca participaram de um concurso público no município. Olhando para o manual prático de contratação pública, é possível ver que o mesmo define o concurso público como sendo um padrão de todos os outros procedimentos, caracterizado pela possibilidade de todo e qualquer interessado poder participar, apresentando uma proposta, em igualdade de oportunidade. Autores como MÁRIO BERNARDINO & LUÍS CAMEJO afirmam, na sua obra de 2006, que “o princípio da transparência estabelece que o critério de adjudicação e as condições essenciais do contrato a celebrar devem estar definidos previamente à abertura do procedimento com conhecimento de todos os interessados. Assim, como a escolha das propostas deve ser sempre fundamental. Sendo o concurso público um dos critérios basilares da contratação pública vê-se, aqui, o não cumprimento das regras, pondo em causa o princípio da transparência e da publicidade que faz ver que a “publicidade estabelece que as entidades públicas devem garantir uma adequada publicidade da sua intenção de contratar”. Nesta senda, verifica-se a falta de comunicação, fazendo, assim, com que os empresários, de certo modo, sintam-se insatisfeitos com

a forma como se processam os contratos com algumas empresas, causando, assim, um impacto entre os empresários e a administração.

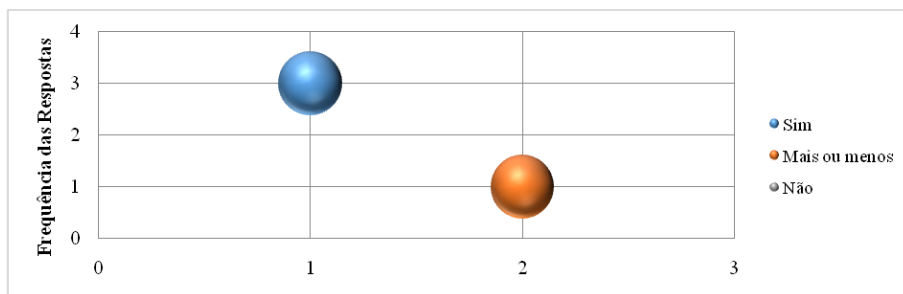
**Gráfico n.º 2 - A administração municipal tem convidado os empresários locais para encontros de concertação?**



Fonte: Dados dos inquéritos

Quando procurou-se saber se a administração convida os empresários para alguns encontros de concertação 25% dizem terem participado poucas vezes, 75% afirmam que nunca receberam um convite do administrador para participarem de concertos na administração. É preocupante, pode-se findar que realmente há uma insatisfação dos empresários tal como mostram as estatísticas. Percebe-se aqui que a administração tem criado barreiras com os empresários no que concerne a comunicação, porque se houvesse participação dos empresários, seria um passo para os programas e projectos da comunidade andarem a bom ritmo, trazendo, assim, resultados satisfatórios, mas não é o caso do programa em estudo, o que coloca em causa, neste capítulo, a velha questão da gestão participativa e inclusiva, a administração municipal deve ser mais aberta à sociedade, no caso específico, aos empresários, sobretudo a aqueles empresários que mostram-se disponíveis em cooperar para o bem-estar económico e social dos cidadãos bem como o desenvolvimento local.

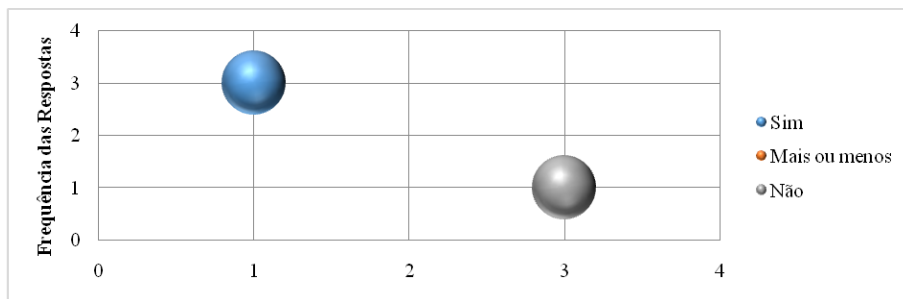
**Gráfico n.º 3 - Sente a existência da igualdade e imparcialidade na selecção das empresas por parte da administração local?**



Fonte: Dados dos inquéritos

Sobre esta questão importa dizer que 75% dos inquiridos garantem que sim, há igualdade e imparcialidade na selecção das empresas, e 25% afirmam que esta igualdade e imparcialidade, por parte da administração local, verifica-se de forma intermitente, vezes sim e vezes não. Na visão de BERNARDINO & CAMEJO, (2006, p. 42) *“o princípio da igualdade estabelece que devem ser proporcionadas iguais condições de acesso e de participação dos interessados em contratar, não podendo ser feita discriminação de qualquer natureza entre os interessados em contratar, nem entre os concorrentes e aqueles que não apresentaram candidaturas propostas”*. Afirmando ainda que no princípio da boa-fé, *“as entidades públicas e privadas devem agir segundo as exigências da identidade, autenticidade e veracidade na comunicação. As peças escritas do procedimento, bem como os contratos, devem conter disposições claras e precisas. Baseando-se naquilo que foi a resposta com maior índice percentual, podemos afirmar categoricamente que o Administração tem cumprido alguns dos princípios que norteiam os contratos públicos, havendo uma relação estável entre administração e os empresários, uma vez que a administração trata todos com igualdade e imparcialidade.*

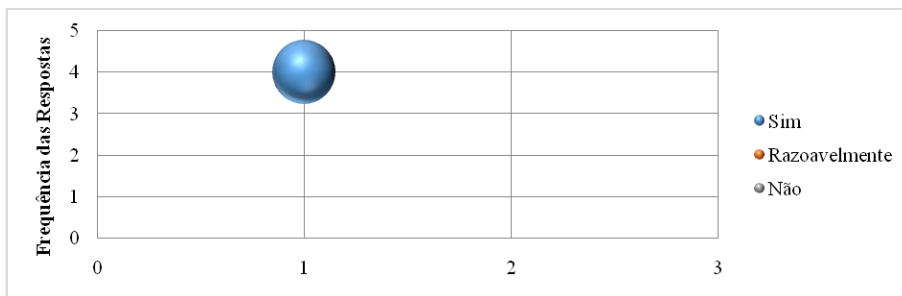
**Gráfico n.º 4 - Sente que são respeitados os princípios da simplicidade administrativa, legalidade, transparência e da publicidade quando a administração pretende contratar uma empresa?**



**Fonte:** Dados dos inquéritos

O gráfico n.º quatro (4) mostra-nos que (25%) afirmam que não há respeito pelos princípios da contratação pública e (75%) afirmam que sim. Conforme (Teixeira, 2015, p.117) “Na celebração dos contratos administrativos que são, sem dúvida, actos jurídicos bilaterais, dever-se-ão respeitar alguns princípios que são, no essencial, comuns a todos os contratos, mas que, entretanto, não contendam a especificidade da autonomia pública. Teixeira afirma ainda que essência de clareza, simplicidade e transparência das normas sobre contratação pública, assim como dos direitos e garantias dos administrados relativos à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento de bens ou serviços, foram consagradas no direito interno pelo Decreto n.º 197/99, de 8 de Junho ao definir os princípios a observar na formação e execução dos contratos públicos. Com isso, salientamos que a administração, ao celebrar um contrato com uma determinada empresa, deve pautar-se com base a Lei, respeitando, assim, sempre os seus princípios.

**Gráfico n° 5 - As contratações públicas na área de construção desenrolam-se a ponto de provocar um impacto no desenvolvimento local no município de Viana?**



Fonte: Dados dos inquéritos

Dos inqueridos, constatou-se, quanto a problemática que 100% afirmam ter um impacto na área de construção, as outras duas variantes não foram seleccionadas por nenhuma das empresas. Para a (Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas, 2015, p. 7). “Contratação pública refere-se ao processo através do qual as entidades adjudicantes públicas adquirem obras, bens ou serviços a operadores económicos previamente seleccionados para esse fim”. Como subsídio, MENDES (2012) sustenta contratação pública como: “Um conjunto de fases, etapas e actos estruturado de forma lógica para permitir que a Administração, a partir da identificação da sua necessidade, planeje com precisão a solução (encargo) desejada e minimize riscos, bem como seleccione, de modo eficiente, por meio de tratamento isonômico (Igualdade) ou não, a pessoa capaz de satisfazer plenamente a sua necessidade pela melhor relação benefício-custo” na sociedade.” Na entrevista feita ao senhor DUNGE<sup>8</sup> ele afirma que:

*“Causa um impacto negativo por causa do não cumprimento dos procedimentos, todo mundo sabe que o procedimento é o concurso público, em termos de infra-estrutura vai se construir, mas cria nos procedimentos com outros empresários, porque os empresários sabem que qualquer obra que se faz no município é com base no concurso público... agora já não se faz concurso público agora se entrega, porque é cunhado, é amigo... é esse o impacto na sociedade”.*



Constatamos que a administração tem desrespeitado os princípios que regem as normas da contratação pública, fazendo-nos ver, claramente, a existência do nepotismo.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde o início desta investigação, o foco foi conceber um estudo voltado as contratações públicas no Município de Viana e em perceber o impacto na área de construção no mesmo município, partindo do facto de que o processo de formação e execução dos contratos públicos deve ser realizado com imparcialidade, directa e indirecta participação de todos os seus intervenientes, sem esquecer o princípio da publicidade que fez toda a diferença, causando, assim, um impacto positivo nas referidas empresas.

A questão dos princípios da contratação pública, não obstante as normas da administração pública devem ser observados com rigor, a fim de se evitar inseguranças no mundo empresarial, os mesmos devem ser fiscalizados sempre que houver uma execução e celebração de contratos.

Desta feita, apesar dos dados apontarem para a um bom processo de contratação pública, constata-se ainda um certo grau de insatisfação por parte dos empresários no que concerne o concurso público, onde os dados verificaram a falta de comunicação entre os empresários e a administração pondo em causa alguns dos princípios da contratação pública, á ainda um flagrante que é o facto de as empresas que normalmente concorrem e ganham não estão sediadas em Viana, o que muitas vezes causam transtorno no monitoramento e acompanhamento das obras, existem empresas que apesar da sua longevidade nunca tomaram conhecimento de que existem obras públicas a serem levadas a cabo no Município assim resta apenas recomendar:

Que a administração opte sempre pelo principio da publicidade, fazendo com que todas as empresas tenham conhecimento e a possibilidade de conseguir assinar um contrato;

O Governo Central crie estratégias pedagógicas para apoiar as Administrações Municipais no amplo conhecimento da elaboração de contratos públicos primando pelo princípio da simplificação e a desburocratização;

Que a administração de Viana aplique, sistemática e rigorosamente,

todos os pressupostos técnicos e científicos na elaboração e execução dos seus contratos públicos, priorizando as Empresas Locais;

Que todas as Administrações Municipais tenham um gabinete cuja função seja acompanhar e controlar a execução dos contractos, mesmo fora da comissão criada.

## **5. BIBLIOGRAFIA**

BERNARDINO, Mário & CAMEJO, Luís Felipe. *Aquisição De Bens E Serviços Na Administração Pública*, Edições Almedina, S.A. 2006.

Constituição da República de Angola 2010

Contratação Pública / *Manual De Boas Práticas*, (2015), Ed. Autoridade Reguladora Das Aquisições Públicas ARAP.

Lei nº 9/16 de 16 de Junho Lei dos Contratos Públicos

MENDES, Renato. (2012), *O Processo Da Contratação Pública*.

Ministério da Finanças de Angola *Manual Prático da Contratação Pública Angolana*, (2016). Ed. Serviço Nacional Da Contratação Pública/ Ministério Das Finanças.

SÉRVULO, José Manuel & Associados (Sociedade De Advogados, RL), (2008), *Manual De Procedimento/ Contratação Pública De Bens E Serviços*.

SOUSA, Marcelo Rebelo & MATOS, André Salgado. *Direito Administrativo*. 2006

TEIXEIRA, Carlos. *Manual De Direito Administrativo*, 1ª Edição. Tribunal De Contas Da União, Obras Públicas, 4ª Edição. 2014

## A EXPERIÊNCIA ANGOLANA EM FISCALIZAÇÃO DE EMPREITADAS PÚBLICAS

António F. Venâncio<sup>1</sup>

Se nos atermos à segunda metade dos anos 70, logo após a proclamação da Independência Nacional, encontraremos um país em condições bastante fragilizadas do ponto de vista da sua estabilidade política, social e económica por razões sobejamente conhecidas. Não era possível pensarmos sequer em construção e engenharia seriamente, muito menos em fiscalização das empreitadas públicas como seria o processo lógico da criação das bases para o socialismo, tal como se preconizava na época.

As obras públicas e toda a engenharia e construção civil em geral deveriam ter conhecido pelo menos 4 grandes classes de actores: o Estado (dono das obras); os projectistas (autores dos projectos); os empreiteiros (os construtores) e, finalmente, os profissionais de fiscalização de empreitadas públicas (os representantes do dono da obra para a empreitada).

É sobre estes últimos que nos havemos de ocupar nas próximas linhas de reflexão.

O decreto 9/91 de 23 de Março, impunha a fiscalização como actividade obrigatória a cargo do ministério da construção ou exercida por entidade por ele contratada.

O decreto 22-A/92 clarificava ainda mais a situação e mantinha a fiscalização como actividade imprescindível para o sucesso das empreitadas de

---

<sup>1</sup> Eng. Civil, Mestre em Ciências Técnicas pelo Instituto Superior de Engenharia e Arquitectura de Kharkov (Ucrânia).

obras públicas.

Não foi suficiente.

Seguiram-se depois a lei da contratação pública e, finalmente, a actual lei dos contratos públicos nº 9/16 de 16 de Junho, que torna a actividade ainda mais nobre, confere-lhe um sentido responsável mais acutilante e a define como um serviço essencial para a garantia da qualidade e da durabilidade das obras, dos serviços e dos fornecimentos ao Estado. É ela que determina agora a função e o modo da actuação da fiscalização com o maior rigor que o serviço merece.

Todavia, apesar de haver passado por várias etapas – todas elas muito expectantes no que se refere à qualidade das obras e à responsabilização de cada actor interveniente na empreitada, as acções dos fiscais designados pelos diferentes donos das obras conheceram elas mesmas vários constrangimentos de ordem técnica e prática. Ora não atingiam os objectivos traçados, ora pecavam por total desconhecimento da lei que as regulava. O tema da fiscalização durante muito tempo passou à margem, e apenas começou a ganhar dignidade institucional, a conquistar a atenção governativa com maior realismo e vigor no ano de 2007. Foi nesse ano que a formação e a habilitação técnica de fiscais se tornou profissionalizante, passados quase 16 anos após a promulgação do decreto 9/91 de 23 de Março, em 1991, quando foi estabelecido que “...compeete ao ministério da construção, ou a entidade por ele indicada, a fiscalização das obras públicas...” não tendo este organismo, entretanto, sido capaz de o fazer a nível de todo o território nacional onde decorriam obras, nem obter resultados palpáveis com a contratação de fiscais. O entendimento sobre “Fiscalização de Empreitadas de Obras Públicas” fora desviado do seu escopo central e as acções, o modo de actuação e a própria função estabelecidas por lei foram muitas vezes deturpadas pelos fiscais e donos de obra, tornando o serviço quase infrutífero, ineficaz e ineficiente, apesar de altamente oneroso.

É importante sublinhar, que até 2007 o país não dispunha de qualquer instituição de formação, nem realizou acções formativas concretas nesta complexa área da prestação de serviços técnicos. Em regra, as obras decorriam sob a tutela e acompanhamento do ministério da construção, que as inspecionava com visitas oficiais em todo o território (de fraca ou nenhuma eficácia técnica)

e era a ele fundamentalmente a quem recaía a responsabilidade de contratar os empreiteiros, os projectistas e as entidades fiscalizadoras, sem descurar que outras instituições contratantes que também o faziam para grandes obras de engenharia e construção civil em nome do Estado recrutavam e contratavam fiscais de formação profissional pouco idónea.

A actividade só ganhou forma mais profissionalizada a partir daquele ano em razão do surgimento de acções de formação no plano da teoria da fiscalização das empreitadas de obras públicas, efectivamente alinhada com os ditames da lei vigente. A lei dos contratos públicos permitiu acentuar a importância de uma boa contratação, execução e fiscalização das empreitadas, e porque estabelecia os princípios e as regras obrigatórias da sua prestação com maior respeitabilidade começou-se a distinguir os fiscais “curiosos” dos fiscais verdadeiramente profissionais, um processo que infelizmente ainda corre lento e a merecer uma intervenção mais intransigente e definitiva dos órgãos contratantes em todas as regiões do país, lá onde decorrem obras públicas, com as escolhas mais rigorosas destes prestadores de serviços.

Este período novo, que inaugurou uma nova era da fiscalização das empreitadas de obras publicas em Angola, ainda não totalmente consolidado, carece portanto de mais clarificação e mais detalhamento em matéria de procedimentos, pois os profissionais de fiscalização ainda se confrontam com alguns vazios de regulação tendo em conta a necessidade da aplicação com êxito total as técnicas que possam de facto persuadir os adjudicatários de obras públicas a cumprir e respeitarem, sem vacilar, os compromissos contratuais assumidos e a entregarem obras de qualidade garantida.

A nosso ver, uma das questões prioritárias a eleger para melhor e eficiente afirmação da lei, por ser cada vez mais confusa, é a questão das garantias em obras públicas. É matéria extremamente importante para a qual vale dedicar um bom par de linhas.

Já o rei Hamurabi na antiga Babilónia havia notado a grande necessidade de aplicar sobre o construtor contratado o sentido da persuasão e da punição. Ele o fazia como um déspota, mandando mesmo liquidar fisicamente quem prevaricasse em obra caída em ruína matando o seu dono, mas havia um certo “mérito” a observar nesta medida aterrorizante: a persuasão, a responsabili-

zação e as garantias por parte de quem constrói para o seu contratante. Não seguindo o método despótico - tão implacável - ! mas seguindo a linha do seu pensamento persuasor e responsabilizador, o Estado precisa criar (a lei 9/16 já o conseguiu teoricamente) um instrumento prático e um campo propício para a aplicabilidade da referida lei no tocante à garantia da boa execução contratual. Não basta o depósito de uma caução definitiva, tomada em forma percentual em função do custo da obra e que só é libertada logo após algum período da entrega da obra; é imperioso que se estabeleçam critérios mais seguros e inteligentes do modo da sua efectivação junto dos bancos comerciais, junto das seguradoras ou de outras instituições afins. A eficácia e a eficiência em obras públicas em muito dependem do modo como o dono da obra se defende de eventuais erros, falhas ou deficiências da obra após entrega.

A fraca durabilidade, a ruína prematura ou a deficiência de execução detectadas pela fiscalização em período de garantia da obra após entrega provisória (no silêncio do caderno de encargos é de 3 anos!) têm de ser expurgadas às expensas do empreiteiro sem custos para o dono da obra, um conforto que deve ser garantido até que o fiscal emita o auto de entrega definitiva. Porém, nem sempre este conforto é real, pois, o processo que envolve as cauções legais ou a própria garantia ainda é um processo muito atabalhoadamente tratado, quer por parte dos donos de obras, quer por parte dos próprios fiscais. Há mesmo casos de reabilitações de obras falhadas por deficiência de execução custeados pelo Estado, quando o devia ser pelo empreiteiro prevaricador. Isto só acontece, porque ainda é pouco clara a forma como se pode, perante tais deficiências constatadas em fase de usufruto por parte dos utentes da obra, notificar novamente ao empreiteiro e fazê-lo regressar ao terreno para cumprir, integralmente, as cláusulas técnicas previstas no caderno de encargos e no projecto. Depois que uma obra pública é entregue e inaugurada (geralmente de modo pomposo), nem o dono da obra reage, nem o fiscal se encontra mais disponível para em tempo de garantia gozar destes mesmos direitos de garantia, pois foi dada a obra como concluída. É aqui que confundir obra concluída com empreitada concluída tem sido um verdadeiro “calcanhar de Aquiles” e, diria mesmo, a principal causa das lamentações quanto a obras ditas “descartáveis” ou de má memória que proliferam pelo país ainda em número significativo nos tempos actuais, que ruíram precocemente. Em teoria, obra concluída não é necessariamente empreitada concluída e a missão de

um fiscal é a de fiscalizar toda a empreitada, do princípio ao fim, (não apenas durante a execução física dos trabalhos) isto é; o fiscal tem de olhar para a empreitada até esgotar o período de garantia e, portanto, até a entrega definitiva da obra uma vez esgotado o propósito da entrega provisória.

Todavia, para se pôr fim a este ambiente nada abonatório para o sucesso que se pretende em obras adjudicadas pelo Estado, é urgente que sejam observadas medidas claras e transparentes que obriguem os empreiteiros no período pós-entrega provisória, a descontos percentuais (não superiores a 5% por cada facturação emitida) de tal ordem, que até ao final dos trabalhos seja constituído o chamado RGE - Reforço da Garantia de Boa Execução, verba que só deve ser libertada após vistoria técnica e a declaração de obra boa para entrega definitiva, passada pelo fiscal através da emissão de um AED - Auto de Entrega Definitiva. O depósito a prazo destas verbas com juros garantidos, daria também à economia uma lufada de ar fresco para melhorar o nível de financiamento à economia e aumentar os empréstimos a nível da banca nacional.

Do mesmo modo, é urgente obrigar os fiscais a acompanharem não apenas as obras em si enquanto processos produtivos, mas a empreitada, concebida como um conjunto das obrigações e deveres contratuais não tangíveis, que só terminam com o cumprimento cabal do contrato e do caderno de encargos e, deste modo, com a conquista por parte do empreiteiro, da libertação da caução depositada ou do RGE descontado no decurso da obra.

Não podia deixar de verificar-se uma situação bivalente no decurso do então inaugural caminho demarcado pelo ano de 2007 para uma nova forma de encarar a fiscalização. Se antes ela era um processo muito carregado de improvisos e alimentado por empíricos procedimentos assentes num pretensu controlo da qualidade técnica dos trabalhos em obra, este modelo, desenquadrado daquilo que a lei estabelece, vai agora ganhando outras contribuições valiosas de experiências bem-sucedidas de profissionais de fiscalização destacados em algumas partes do país, e uma delas - que aponto com grande ansiedade de a ver posta em prática - é a forma de garantir o conforto merecido ao dono da obra, perante cenários nada agradáveis de ruínas prematuras ou de fraca durabilidade de obra pública, em que a experiência de Angola foi absolutamente arrasadora dos cofres públicos com sérias implicações no funcio-



namento da economia. Sobretudo no domínio das estradas, onde o impacto negativo da fraca qualidade das obras se há de repercutir ainda por longos e longos anos.

# A (IR)RELEVÂNCIA DA DECISÃO DE CONTRATAR

Roberta Malaquias<sup>1</sup>

## Introdução

A Lei n.º 20/10, de 7 de Setembro - Lei da Contratação Pública, que albergava o regime jurídico da contratação pública de Angola, tão logo entrou em vigor, foi severamente contestada pelos vários sectores do país sobretudo por entidades que intervêm directamente no circuito da contratação pública.

Várias vozes se levantaram, alegando falta de clareza, rigor, sistematização e dificuldades na interpretação da lei, tendo-se concluindo ser de difícil aplicação.

Aspectos como o carácter confuso dos pressupostos para a escolha do procedimento com base no critério material, a inutilidade dos procedimentos de contratação dinâmica electrónica, a ausência do regime dos acordos quadro, de entre muitos outros, conduziram à constituição de uma equipa de revisão da Lei, cujo trabalho de aperfeiçoamento culminou com a aprovação da Lei n.º 9/16, de 16 de Junho - Lei dos Contratos Públicos, abreviadamente designada por LCP.

Tarefa nada fácil, embora não se esperasse o contrário, movida pela ausência de bibliografia angolana sobre contratação pública, foi identificar um assunto sobre o qual a exposição pudesse incidir e que fosse passível ou ge-

---

<sup>1</sup> Licenciada pela Universidade Católica Portuguesa. Pós-graduação em Contratação Pública pela Universidade Católica Portuguesa. Colaboradora do Serviço Nacional da Contratação Pública desde 2013.

rador de controvérsias. Ultrapassado o dilema, os holofotes viraram-se para a Decisão de Contratar que por cá (Angola) a doutrina pouco ou nada fala (não necessariamente por escrito) mas que muito tem intrigado as Entidades Públicas Contratantes.

A fim de superar a falta de literatura angolana, socorreu-se à portuguesa pela similitude das soluções legislativas e pela diversidade bibliográfica, possibilitando a absorção de várias fontes e entendimentos díspares sobre a matéria aqui chamada a abordar.

Eis que procurar-se-á, ao longo do presente trabalho, em torno da decisão de contratar, identificar o enquadramento legal, conceito, efeitos, entidade competente, bem como alguma crítica as soluções apresentadas pelo legislador e propostas de melhoria à lei.

### **Decisão de Contratar – Enquadramento, Noção e Efeitos**

A LCP, no n.º 1 do artigo 31.º sob a epígrafe Decisão de Contratar, consagra que *os procedimentos de contratação iniciam-se com a decisão de contratar, proferida pelo órgão com competência para autorizar a despesa*. Redacção esta que advém da então Lei da Contratação Pública.

Por agora, a abordagem incidirá apenas na primeira parte da norma, pelo que a competência do órgão para proferi-la será aflorada mais adiante.

Uma vez que o legislador não apresentou uma definição da decisão de contratar, essa tarefa acabou por ser assumida pela doutrina, que em muito tem ajudado a decifrar os objectivos por de trás da criação dessa figura.

Nesta conformidade, para Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, a decisão de contratar é um *acto jurídico, unilateral, pelo qual constatada a necessidade ou conveniência de obter no (ou ceder ao) mercado certos bens ou serviços, o órgão com competência para comprometer a entidade adjudicante (...) decide abrir um procedimento para determinar com quem e em que condições concretas será celebrado o correspondente contrato*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA E RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros Procedimentos de Contratação*, colaboração de Miguel Neiva de Oliveira, reimpressão da edição de 2011, Almedina, 2014, pág. 776.

De acordo com a definição acima, a decisão de contratar seria o acto (administrativo?) mediante o qual, a administração opta pela celebração de determinado contrato – decisão com conteúdo positivo – cuja formação ocorrerá de forma procedimentarizada.

A decisão de contratar segundo MARIA JOÃO ESTORNINHO, constitui uma das principais fases dos procedimentos adjudicatórios, identificando-a como sendo a – fase inicial. Segundo a autora, o *procedimento inicia-se com a decisão de contratar e de autorização da despesa e com a escolha do procedimento*<sup>3</sup>.

Nesse sentido, antes da tomada de decisão pelo órgão competente, deve ser feita uma análise sobre a necessidade ou não de contratar, ou seja, é imprescindível que se faça o levantamento do que se pretende obter ou ceder como bem disseram os autores MÁRIO e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA. A entidade tem de ter o foco da aquisição, isto é, definir a sua pretensão, seja reabilitar as estradas secundárias e terciárias do Cazenga, seja adquirir resmas de papel pois, a decisão irá assentar numa ou várias necessidades específicas que, efectivamente, justificam ou obrigam a celebração de um contrato. Todavia, esta decisão estará limitada à disponibilidade da quota orçamental visto que a despesa do contrato a celebrar está associada à determinada receita, daí carecer de autorização por quem detiver a competência para o fazer.

De facto, é o que acontece nos “bastidores” antes da abertura do procedimento (de acordo com um dos tipos previstos na lei), posto que o Despacho da Decisão de Contratar “formaliza” a intenção da entidade em contratar, manifestando-se o seu engajamento por meio do lançamento do procedimento. De referir, ainda, que o objecto do contrato sobre o qual incide a decisão, deve ter em vista o interesse público e tem de caber no âmbito do artigo 2.º da LCP.

Segundo MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, a decisão de contratar ocorre numa fase *preliminar* anterior à publicação do anúncio ou da formulação do convite, consoante o procedimento seja aberto ou fechado, sem que para o efeito os potenciais concorrentes ou candidatos a ela tenham acesso, pois que os *seus efeitos se limitam à esfera intra-administra-*

---

<sup>3</sup> MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso dos Contratos Públicos – Por uma Contratação Pública Sustentável*, 2013, Editora almedina, pág. 376.

tiva<sup>4</sup>.

De igual opinião são MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, ao referirem que *a decisão de contratar é desprovida de eficácia externa (...) nada passando para o exterior da pessoa colectiva*<sup>5</sup>, na medida em que os seus efeitos circunscrevem-se no plano da entidade que decidiu nesse sentido.

Uma vez que uns atribuem eficácia externa e outros não, a questão que agora se coloca é a de saber se a decisão de contratar constitui ou não um “verdadeiro” acto administrativo.

Para os autores referidos, *na falta de anúncio, a decisão de contratar não releva na sua dimensão de acto administrativo*<sup>6</sup>. Ao contrário, MARIA JOÃO ESTORNINHO, refere que a decisão de contratar é um acto administrativo com autonomia face ao anúncio do procedimento<sup>7</sup>.

Apesar das tentativas doutrinárias, O Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro – que aprova as Normas do Procedimento e Actividade Administrativa (NPAA), no artigo 63.º com a epígrafe Conceito de Acto Administrativo, consagrou o seguinte: (...) *consideram-se os actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos imediatos numa situação individual e concreta*. Embora os actos administrativos sejam primordialmente dirigidos para o exterior da entidade, o legislador não refere a obrigatoriedade de a decisão ter de produzir efeitos na esfera jurídica de terceiros como muitas correntes têm tentado defender, onde frisam que na falta desse elemento, os actos sem essa característica são automaticamente excluídos do regime dos actos administrativos.<sup>8</sup>

Ainda a respeito da eficácia externa, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, defende que a externalidade não é o elemento essencial dos actos administrativos, apesar de tendencialmente os actos administrativos visarem destinatá-

---

4 MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Contratos Públicos*, Direito Administrativo Geral, Tomo III, 2.ª edição, reimpressão, pág. 102.

5 Cfr MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA E RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, pág. 779

6 *Idem*, pág. 779.

7 MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português*, 2006, pág. 381.

8 ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Manual de Direito Administrativo Angolano*, Vida Económica, pág. 314.

rios externos à entidade que o emanou<sup>9</sup>.

Assim, por que não aceitar a decisão de contratar como um acto administrativo porque: (i) emana de uma entidade administrativa com poderes de autoridade, (ii) tem em si uma componente decisória (no caso, com conteúdo positivo), (iii) produz efeitos numa situação concreta, embora sem carácter externo.

Tudo indica que a eficácia externa da decisão de contratar dependerá da publicidade que se der ao anúncio (e não se está a dizer que se trata de publicidade da própria decisão). Posto isto, a decisão de contratar não pode ser impugnada, na hipótese de revogação desta antes da publicidade do procedimento, partindo-se do princípio de que ninguém externo à entidade foi afectado positiva ou negativamente pela sua decisão e, portanto, não haveria legitimidade para contestarem aquela decisão.

Ao contrário, admitindo-se a possibilidade de a decisão de contratar vir a ser revogada após a exteriorização do procedimento, tendo decorrido inclusive o prazo para a apresentação das propostas, conforme disposto no artigo 100.º, n.º 1, alínea c) da LCP, os concorrentes que tenham participado no procedimento ou seja que tenham apresentado as suas propostas, com fundamento na oposição do acto, poderiam imediatamente lançar mão do instituto da impugnação de actos administrativos nos termos gerais ou das regras previstas na PRLCP<sup>10</sup>.

Questão deveras complexa é a obrigatoriedade de comunicação da decisão de contratar ao Serviço Nacional da Contratação Pública para publicação no Portal da Contratação Pública, conforme disposto no n.º 3 do artigo 31.º da LCP.

Advoga-se que a intenção desse preceito seja a de o Serviço Nacional da Contratação Pública (SNCP) efectuar maior controlo sobre os procedimentos

---

<sup>9</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Sumários de Direito Administrativo, Segunda Parte – Teoria da Actividade Administrativa*, Universidade católica Portuguesa, faculdade De Direito, Centro Regional do Porto, 2010/2011, pág. 25-40.

<sup>10</sup> Não sendo esse o cerne da discussão aqui levantada, mais detalhes podem ser vistos em TIA-GO DUARTE, artigo sobre a decisão de contratar no CPP: da idade do armário à idade dos porquês, pág. 151-171, *in* Estudos da Contratação Pública, Org. Pedro Gonçalves, Vol. I, Coimbra Editora

lançados – enquanto entidade responsável, nomeadamente, pela auditoria e supervisão do mercado da contratação pública – mas não parece ser o meio mais viável e eficiente para o efeito, pois a “mera” decisão de contratar não é garantia de que o procedimento vá adiante porque antes mesmo de se proceder à publicação, pode a entidade competente revogar a sua decisão, pelos mais variadíssimos motivos, nomeadamente por considerar extemporânea determinada aquisição ou até mesmo por deixar de ser prioritária nesse período.

Ora, em que medida seria útil para o SNCP o registo de um acto que a qualquer momento pode deixar de ter efeitos, aliás efeitos que, nesta fase em que se prevê a comunicação ao SNCP, limitam-se ao âmbito da entidade que o emanou. Mais, insistindo-se na necessidade de comunicação ao SNCP, deveria considerar-se, pelo menos, também obrigatória a comunicação da revogação que venha a ocorrer.

Assim, o mais avisado seria o SNCP ater-se às decisões que já vinculam a entidade que os emitiu, como é o caso do anúncio e convite, que devem ser obrigatoriamente comunicados ao SNCP tal como decorria na Lei n.º 20/10 mas que o legislador actual optou por eliminar essa exigência, o qual lamenta-se.

No entanto, se a decisão de contratar for publicada no Portal da Contratação Pública que é acedido por um universo indiscriminado de interessados, inclusive os potenciais concorrentes, por ser um meio de divulgação dos anúncios dos procedimentos, há quem defenda que os seus efeitos terão eficácia externa tal como ocorreria na hipótese de ser obrigatória a publicação da decisão em Diário da República.

Mas voltando ao ponto anterior, não seriam “ainda” chamados ao procedimento os concorrentes pelo simples facto de terem acedido ao conteúdo da decisão que como se viu ainda não é vinculativa, uma vez que os únicos caminhos, legalmente previstos, para se dar publicidade ao procedimento são o anúncio e o convite nos termos dos artigos 69.º, 119.º, 138.º e 144.º, todos da LCP.

Será que o legislador não quis que os efeitos da decisão de contratar previamente à publicação do anúncio vinculassem a entidade que o emitiu? Nes-

se sentido, entende-se que em matéria da decisão de contratar o legislador disse menos do que queria e devia.

A não vinculatividade da decisão de contratar nos termos exarados, levanta também a questão da sua finalidade ou objectivo face ao início do procedimento.

Vejam, o legislador refere que o procedimento de contratação inicia com a decisão de contratar, o que significa que o órgão competente primeiro decide contratar e depois decide autorizar a despesa, uma vez que primeiro decide-se o que comprar e em que moldes fazê-lo e só depois se verifica se há disponibilidade financeira para cobrir a despesa inerente ao respectivo contrato a celebrar. Depois disto, seria de aceitar que a única finalidade daquela decisão fosse a de representação do início do procedimento? Parece duvidoso.

O procedimento, como tal, não poderia iniciar com essa decisão, na medida em que consiste num *sistema de contratação*<sup>11</sup> em que são chamados a contractualizar com o Estado os concorrentes ou candidatos, posto que esse apelo não ocorre por via da decisão de contratar, que por sinal não vincula a entidade que a tomou, mas sim pelo anúncio ou pelo convite como já ficou dito.

Logo, é de se negar a finalidade de início do procedimento, quando muito seria o fio condutor, em que todos os actos subsequentes tivessem de estar de acordo com os seus termos. Posição esta que foi também perfilhada pelos autores MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA<sup>12</sup> ao concluírem que *é a abertura do procedimento à concorrência, não propriamente a decisão de contratar, que marca externamente o início do procedimento de contratação pública (que aquela decisão autorizou e legitimou).*

Em Moçambique, por exemplo, o Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro – que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviço ao Estado não consagra a decisão de contratar como fase de arranque do procedimento mas identifica uma *fase de preparação*<sup>13</sup> em cada um dos procedimentos que precede à fase de

---

<sup>11</sup> A PRLCP e a LCP ao apresentarem a definição de cada um dos procedimentos de contratação pública, caracterizam-nos como sistemas de contratação embora preservem as suas especificidades, nomeadamente pela forma de publicitação, restrições à concorrência ou pela sua tramitação.

<sup>12</sup> Cfr MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA E RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, pág. 805.

<sup>13</sup> Vide o artigo 60.º do diploma, para o Concurso Público.



lançamento, presumindo-se que na primeira consta dentre outras, a decisão de contratar.

Desta feita, na fase de preparação seria decidido o objecto da contratação, o tipo de procedimento, autorização das peças do procedimento, a constituição do júri, dentre outros actos pertinentes que irão legitimar a abertura do procedimento *a posteriori*.

Porém, o diploma em apreço não reconhece a designação “decisão de contratar” embora venha consagrado na alínea a b) do artigo 12.º que uma das atribuições da Entidade Contratante é a de definir de forma precisa, suficiente e clara, o objecto da contratação (sublinhado nosso).

### **Decisão de Contratar versus Decisão de Autorização da Despesa**

Resulta da LCP, parte final do n.º 1 do artigo 31.º, que a decisão de contratar é proferida pelo órgão com competência para autorizar a despesa. Em Portugal a norma é idêntica, tendo o legislador definido que a decisão de contratar poderia estar *implícita na decisão de autorização da despesa* (vide o n.º 1 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos).

Estão aqui identificadas duas decisões distintas mas emanadas do mesmo órgão que, por sinal, é o que tem competência para autorizar a despesa.

Vejamos, quando um Departamento Ministerial, Entidade Pública Contratante nos termos do artigo 6.º da LCP, decidir pela aquisição de um serviço no âmbito dessa lei, se o seu titular não tiver competência para autorizar a respectiva despesa, não poderá, conseqüentemente, proferir a decisão de contratar, ainda que seja o beneficiário da contratação ou que a despesa esteja inscrita no seu orçamento. Significa que nem sempre coincide ser a própria EPC o órgão com competência para autorizar a despesa devido aos limites de competência para autorizar a despesa.

Percebe-se, como referem MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, que quanto maior for o valor estimado a contratar mais solene, dentro da cadeia hierárquica, deve ser o órgão que autoriza a despesa<sup>14</sup>. De facto, por estar em causa o erário público, justifica-se que haja controlo sobre a forma em que deve ser empregue ou afectado e, portanto, a

---

<sup>14</sup> Cfr MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, pág. 103.

entidade com poderes para tomar essa decisão deve responder por esse gasto.

Não seria o caso, embora estranho, pensar-se que a EPC poderia proferir a decisão de contratar, sem prejuízo de vir a solicitar previamente a autorização da despesa ao órgão competente, quando se conclua que não tem poderes para o efeito, nas situações em que o valor estimado ultrapassa a sua alçada de acordo com os limites definidos no anexo IV da LCP, por remissão do artigo 35.º?

Esse pensamento resulta do facto de as diligências referentes à despesa a realizar serem feitas no seio da EPC, desde a identificação do objecto do contrato, consultas ao mercado para comparação de preços, entre outras.

Assim, a EPC tomaria a decisão de contratar mas sempre condicionada à petição da autorização da despesa ao órgão competente.

Relativamente ao facto de a decisão de contratar poder estar implícita na autorização da despesa é algo que ao contrário do que acontece em Portugal, o legislador angolano não previu e apesar de ambas decisões terem em comum o órgão que as profere, teriam de ser tomadas em separado. Mas por uma questão de economia, a primeira poderia vir enxertada na segunda mas, presume-se que o inverso não seja verdadeiro. Contrariamente, a esse entendimento, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA referem na sua obra que *a decisão de contratar pode envolver, contemporânea e contextualmente a autorização da despesa e antes de tudo o mais, a autorização da despesa que a celebração do contrato envolva*<sup>15</sup>.

A interpretação desses autores não corresponde ao sentido da norma angolana, pois se assim fosse, estar-se-ia a considerar que o início do procedimento<sup>16</sup> dá-se com a autorização da despesa já que a outra decisão estaria implícita nesta. Porém, acredita-se não ter sido essa a intenção do legislador da LCP.

Por seu turno, TIAGO DUARTE defende a possibilidade de reunião num documento único de todas as decisões, ao referir que não deveria ser proibida *a junção no mesmo acto administrativo da decisão de contratar, da decisão de escolha*

---

<sup>15</sup> Cfr MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA E RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, pág. 780.

<sup>16</sup> Sobre esse assunto vide o que referido no final do ponto 2.

do procedimento e da decisão de autorização da despesa que corporizasse a decisão de contratar (...)<sup>17</sup>. Esse entendimento só estaria a ofuscar ainda mais a decisão de contratar face às demais, fora o facto de ser contraditório pois por alguma razão o legislador terá querido individualizá-las, tendo inclusive consagrado em normas separadas cada uma das decisões.

Na hipótese de todas as decisões constarem do mesmo despacho, que designação dar-se-ia ao documento, uma vez que engloba três autorizações distintas embora relativas ao mesmo procedimento?

A prática tem demonstrado que apesar do silêncio do legislador, havendo um único despacho que incorpore todas as decisões possíveis e previstas na lei, em sede da preparação do procedimento, é a decisão de autorização da despesa que prevalece.

Começa-se a pensar que a decisão de contratar não tem visibilidade e dignidade suficientes para constar de um despacho autónomo, ainda que se ouse admitir ter conteúdo e fins próprios, daí vir sempre “atrelada” à autorização de despesa.

Salvo melhor opinião, o emaranhado que se verifica na relação entre a decisão de contratar e a autorização da despesa, acabou por verificar-se também na relação da última com a escolha do procedimento, constituição da comissão de avaliação, autorização das peças e aprovação da minuta do contrato<sup>18</sup>.

Ora, na sequência dos protestos, quem tem competência para autorizar a despesa profere a decisão de contratar e todas as outras decisões acima referidas. Todavia, o legislador persiste em usar um discurso provocador ao consagrar que, por exemplo, as peças do procedimento são aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar<sup>19</sup>, quando poderia, sem mais artifícios, referir que se tratava do órgão com competência para autorizar a despesa porque já não há dúvidas de que apenas a este cabe a prática da generalidade

---

<sup>17</sup> Cfr TIAGO DUARTE, pág. 174.

<sup>18</sup> Sobre a decisão de escolha do procedimento, aprovação das peças e da minuta do contrato *vide* os artigos 33.º, n.º 1, 45.º, n.º 2 e 114.º, n.º 1 da PRLCP, respectivamente.

<sup>19</sup> Sobre a decisão de escolha do procedimento, aprovação das peças e da minuta do contrato *vide* os artigos 33.º, n.º 1, 45.º, n.º 2 e 114.º, n.º 1 da PRLCP, respectivamente.

dos actos aqui invocados<sup>20</sup>.

### Conclusão

De todo o exposto, resulta que, a decisão de contratar tem sido objecto de divergência entre a doutrina, movida pela confusão gerada pelo próprio legislador. Por um lado, por consagrar a decisão de contratar como início do procedimento quando na realidade este inicia com a publicação do anúncio ou o envio do convite. E, por outro, pela comunhão com o órgão que autoriza a despesa, quando poderia ter adoptado um modelo mais simples na linha do legislador moçambicano.

Assim, o mais acertado seria que o artigo 31.º da LCP incorporasse a ideia de que ambas as decisões têm apenas o intuito de preparar o procedimento por terem lugar numa fase prévia, anterior à sua exteriorização. Deste modo, remeter-se-ia o início do procedimento para o artigo 69.º da LCP onde se concluiu ser o lugar mais apropriado.

Chega-se, assim, à expectável conclusão de que para o legislador a decisão de contratar é irrelevante e isso é fruto da forma como foi projectada, uma vez que se admite a possibilidade de estar implícita na autorização da despesa, acabando sempre por ser consumida por esta.

Em suma, assume-se que temos um legislador com um pendor fortemente económico-financeiro, cuja preocupação primordial está no limiar de legitimidade para autorização da despesa pois, mais do que declarar que certo contrato deve ser celebrado, é verificar se existe verba ou receita para fazer face a despesa que dele vier a resultar.

---

<sup>20</sup> Cfr. TIAGO DUARTE, pág. 175, esse autor refere que enquanto que *dogmaticamente todas as decisões de autorização de despesa e de escolha do procedimento deveriam ser dependentes e funcionalizadas face a decisão de contratar - que deveria ser um verdadeiro primus inter pares - o que se verifica é precisamente o contrário (...)* pois o legislador acaba por atribuir um maior relevância à decisão de autorização da despesa (...).

## Bibliografia

- ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE**, *Sumários de Direito Administrativo, Segunda Parte – Teoria da Actividade Administrativa*, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Centro Regional do Porto, 2010/2011.
- DUARTE, TIAGO**, artigo sobre a decisão de contratar no CPP: da idade do armário à idade dos porquês, in *Estudos da Contratação Pública*, Org. Pedro Gonçalves, Vol. I, Coimbra Editora, 2008.
- ESTORNINHO, MARIA JOÃO**, *Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português*, 2006.
- ESTORNINHO, MARIA JOÃO**, *Curso dos Contratos Públicos – Por uma Contratação Pública Sustentável*, Almedina, 2013.
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE/ OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE**, *Concursos e outros Procedimentos de Contratação*, colaboração de Miguel Neiva De Oliveira, reimpressão da edição de 2011, Almedina, 2014.
- SILVA, JORGE ANDRADE DA**, *Lei da Contratação Pública de Angola*, Comentada e Anotada, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2014.
- SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO DE**, *Manual de Direito Administrativo Angolano*, Vida Económica, 2014.
- SOUSA, MARCELO REBELO DE/ MATOS, ANDRÉ SALGADO DE**, *Contratos Públicos*, Direito Administrativo Geral, Tomo III, 2.<sup>a</sup> Edição, reimpressão, Editora Don Quixote, 2010.

**Editado por:**



DEPARTAMENTO EDITORIAL  
DA FACULDADE DE DIREITO  
UCAN