

OS CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO A SEREM OBSERVADOS À LUZ DO NOVO REGIME JURÍDICO DE FORMAÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS¹

Wilson MUCAPOLA

Advogado e Estudante do Curso de Mestrado em Direito da FDUAN

RESUMO

A Contratação Pública, ao nível da formação dos contratos públicos, assume importância relevante nos quadrantes socioeconómicos do Estado, sendo merecedora de uma abordagem relativamente aos procedimentos adjudicatórios em vigor, concretamente no que respeita aos critérios de adjudicação na formação dos contratos públicos, tendo em conta a dinâmica contratual entre entidades adjudicantes, operadores económicos e sociedade em geral. Atendendo às alterações em curso no contexto legislativo nacional, na sequência da publicação da actual legislação, em matéria de Contratação Pública, pretende-se fazer a ligação dos critérios de adjudicação no âmbito da formação dos contratos públicos em vigor, enunciando as alterações plasmadas na referida disposição legal, e as consequências decorrentes da transposição destas, no ordenamento jurídico angolano. O Estado, na qualidade de autoridade adjudicante, e no exercício da sua actividade de prossecução do interesse público deve, com a abertura do procedimento concursal ter presente que lhe assiste o dever legal de proceder à adjudicação. A adjudicação firma-se em critérios, critérios estes que foram alvo de alterações legislativas face ao actual contexto, concretamente com a Lei n.º 41/20 de 23 Dezembro. Com os critérios de adjudicação efectivam-se as relações contratuais entre as entidades públicas e os operadores económicos (privados), no âmbito dos contratos públicos. Nesta legislação, os critérios da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante e da proposta do mais baixo preço, são substituídos, predominantemente, pelo da proposta economicamente mais vantajosa, em termos económicos segundo o ponto de vista da entidade adjudicante, designadamente, ponderando uma abordagem custo-eficácia, custos do ciclo de vida, podendo, nessa medida, aferir-se a melhor relação qualidade-preço. Cabe à entidade adjudicante especificar a ponderação atribuída a cada um dos critérios escolhidos para determinar a proposta economicamente mais vantajosa, excepto se esta for escolhida com base no preço.

Palavras-chave: Contratos Públicos; Contratação Pública; Procedimentos de Adjudicação; Critérios de Adjudicação.

¹ Relatório do módulo de Contratação Pública, 2021-2022.

ABSTRACT

Public Procurement, in terms of the formation of public contracts, assumes relevant importance in the socioeconomic spheres of the State, being worthy of an approach in relation to the adjudication procedures in force, specifically with regard to the award criteria in the formation of public contracts, taking into account the contractual dynamics between contracting entities, economic operators and society in general. Given the ongoing changes in the national legislative context, following the publication of the current legislation, in the field of Public Procurement, the intention is to link the award criteria in the context of the formation of public contracts in force, listing the changes reflected in the aforementioned legal provision, and the consequences arising from their transposition, in the Angolan legal system. The State, as the contracting authority, and in the exercise of its activity of pursuit of the public interest, must, with the opening of the tender procedure, bear in mind that it has the legal duty to proceed with the award. The award is based on criteria, criteria that have been subject to legislative changes in light of the current context, specifically with Law No. 41/20 of 23 December. With the award criteria, contractual relations between public entities and (private) economic operators are carried out within the scope of public contracts. In this legislation, the criteria of the economically most advantageous tender for the contracting authority and the lowest price offer are predominantly replaced by that of the most economically advantageous tender, in economic terms from the point of view of the contracting authority, namely, considering a cost-effectiveness approach, life cycle costs, being able, to that extent, to assess the best value for money. It is up to the contracting authority to specify the weighting given to each of the criteria chosen to determine the most economically advantageous tender, unless it is chosen on the basis of price.

Keywords: Public Contracts; Public Contracting; Award Procedures; Award Criteria.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Breve análise histórica dos contratos públicos; 2. Novo regime Jurídico da formação e execução dos contratos públicos; 3. Princípios gerais da contratação pública; 4. Procedimento de Adjudicação; 5. Entidades adjudicantes, adjudicatárias e contraentes públicos; 6. Análise em contexto restrito; Considerações finais; Referências bibliográficas.

SIGLAS E ABREVIATURAS USADAS:

CPA - Código do Procedimento Administrativo

Art.º – Artigo (s)

CRA – Constituição da República de Angola

Op. Cit. – Obra Citada

LCP – Lei dos Contratos Públicos

DL – Decreto-Lei

DR – Diário da República

NIF – Número de Identificação Fiscal

RJEOP – Regime Jurídico de Empreitada de Obras Públicas

Introdução

O presente relatório, surgiu da ideia de realizar um estudo cujo tema assenta nos procedimentos de adjudicação no âmbito da celebração dos contratos públicos, o qual se encontra plasmado ao abrigo da nova LCP, Lei nº41/20 de 23 de Dezembro. Todo o processo de pesquisa e de investigação doutrinal e jurisprudencial subjacente ao tema “critérios de adjudicação” a que nos propomos desenvolver, estará assente numa análise temática ao nível da Contratação Pública, e nos contratos públicos em particular. A ideia de associação do particular à realização do interesse público parece ter-se desenvolvido verdadeiramente na Europa a partir do século XIX, apesar de as raízes da actividade contratual da Administração Pública serem muito antigas. As alterações da nova Lei, reflectem profundamente ao nível da Contratação Pública, originando uma verdadeira noção de contrato público.

O recurso ao contrato como instrumento normal de actuação administrativa enquadra-se numa lógica de gestão pública que conduz, entre outras consequências, à “substituição do ato de autoridade unilateral da administração pela negociação com os contratantes e o abandono da autotutela declarativa e executiva da administração”.² Houve assim necessidade de casar as normas previstas no CPA (código do procedimento administrativo), que data de 1995, como é o caso da introdução de um elenco de princípios de cariz pública (contratação pública) administrativa, e um novo regime de invalidade, resultando da elaboração de um verdadeiro *códex* dos contratos públicos.

A matéria em equação, subjacente ao nosso trabalho, recai sobre os procedimentos adjudicatórios que se afiguram dotados de grande relevância ao nível técnico procedimental, na medida em que, tendo estes como objecto a adjudicação do direito à celebração de um contrato através do qual se constitui com um dos concorrentes uma relação jurídica contratual por parte da Administração, ainda que se trate de uma relação de execução instantânea, prevê-se que sejam alvo de estrita observação obrigatória relativamente aos seus critérios de adjudicação.

A recente LCP (Lei dos Contratos Públicos)¹ é, hoje em dia, a ferramenta mais importante, para um funcionário do Estado, que seja responsável pelo gabinete de aprovisionamento ou de contratação servir-se de linha orientadora para o funcionário requerer os bens e serviços que necessita para o pleno funcionamento daquela entidade, seguindo os passos correctos e legais para a aquisição do pretendido.

² MOREIRA, Vital, in “Nova Gestão Pública” e “Direito Administrativo”, RLJ, ano 142, Janeiro-Fevereiro de 2013, pp. 184 e 185

Dentro destas aquisições podemos recorrer a vários procedimentos concursais, dependendo da sua especificidade e do valor base que se encontra em causa, sem que se afecte os princípios gerais da contratação pública.

A sua análise, numa perspectiva que se pretende inovadora, tem por base essas mesmas alterações legislativas ao actual do contexto em que os pagamentos destinados as despesas públicas são efectuados na maior parte dos casos em parcelas, factor preponderante na nossa escolha para desenvolver e defender um trabalho de investigação, atenta a época de alteração legislativa na área da Contratação Pública que actualmente se encontra em germinação.

1. Breve Análise Histórica dos Contratos Públicos

Desde que o Estado é Estado que existe Contratação Pública. É na actividade da Administração Pública tipicamente liberal do século XIX, que se encontra a origem próxima da actual actividade contratual pública. As relações da Administração com os particulares alicerçavam-se por um lado na necessidade daquela em obter quem fizesse obras de requalificação e/ou melhoramentos no património do Estado a um preço inferior, requisitando para tanto, empreiteiros e fornecedores particulares.

Só posteriormente, a Administração Pública requisitou os particulares para o fornecimento de bens e serviços. Foi em pleno século XIX, numa Europa em fraco progresso, que nasceram os contratos de concessão de serviços públicos.³

Foram contratos inicialmente celebrados como se de contratos do direito privado se tratassem, a rigidez e estabilidade desses contratos favorecia o contraente privado, colocando entraves à Administração Pública quanto à actualização do serviço prestado atentas as exigências do interesse público. Da inadequação do contrato de direito privado relativamente às exigências do interesse público, nasce em França o contrato administrativo.

Só em meados dos anos trinta, do século XX, se deram profundas alterações nas relações entre o Estado e os seus co contraentes com vista a avançar para uma verdadeira situação de colaboração e de convivência relacional no âmbito contratual legalmente estabelecida.

Estamos numa época de mudança de orientações políticas, é o tempo de passagem do Estado Liberal para o Estado Social, época de grandes alterações na actividade contratual da Administração Pública. Vários factores estão subjacentes a estas alterações, por um lado, o Estado verifica que os particulares ao procurarem minorar os seus prejuízos em prole do eterno

³ SILVA, Fernando Oliveira, in *A Regulação dos Contratos Públicos-Modelo para uma Autoridade Reguladora*, Almedina, 2016, p.19.

objectivo da Administração que é diminuir os gastos, tal traduzia-se na redução da qualidade dos serviços prestados.

Com o Estado Providência, deu-se um aumento da posição do Estado ao nível social e económico. Resultou dessa nova forma de encarar a sociedade em geral por parte das instâncias políticas aliado o espírito dinamizador e altruísta com vista a proporcionar melhores condições de vida aos cidadãos por parte do Estado, o qual aumentou grandemente a sua actividade participativa na sociedade.

A Administração Pública passou a ter uma maior participação social e económica, com o incremento de novos projectos, a criação de novas infra-estruturas, com mais obras públicas, resultado da alteração da postura da Administração perante a sociedade em geral e do aumento participativo daquela em particular, a substituição de contratos de concessão de obras públicas pela celebração de contratos de empreitada de obras públicas, e ainda o aumento das concessões de serviços públicos.

1.1. Breve retrospectiva da contratação administrativa em Angola

Em Angola, como em outros países que absorveram a doutrina e a influência francesa, a utilização de contratos de direito administrativo foi inicialmente admitida para satisfazer as necessidades de gestão: Execução de obras, aquisição de bens e prestação de serviços do domínio público.

A evolução em Portugal da legislação em matéria da formação de contratos da Administração Pública remonta desde a segunda República, onde se verifica a existência de diversa legislação, com regimes especiais de celebração e execução de contratos administrativos.⁴

Estes contratos detinham a reserva de poderes por parte da Administração Pública, *ius imperii* - poderes de direcção, considerados imprescindíveis para a prossecução da realização do superior interesse público, assegurando a supremacia do contraente público, inexistindo igualdade entre as partes, ao contrário do que se verifica no direito privado (princípio da liberdade contratual—artº405º CC), e poderes de modificação ou rescisão, que provocavam alguma instabilidade na relação contratual, contrariamente ao *Pacta Sunt Servanda* típico dos negócios privados (artº406º CC).

O alargamento dos fins a cargo deste novo Estado Providência, prestador de bens e serviços aos administrados justifica, não apenas o crescimento da máquina administrativa mas

⁴ Maria João Estorninho in O Curso de Direito dos Contratos Públicos por uma Contratação Pública Sustentável, Almedina, 2014, pp.22 e ss.

também a proliferação dos contratos, como instrumento privilegiado de colaboração de particulares com a Administração, nas referidas tarefas de prestação de bens e serviços.⁵

1.2. Âmbito de aplicação da contratação pública

No âmbito do regime jurídico aplicável à contratação pública, respeitante à formação dos contratos públicos, que independente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes e tenham por objecto as prestações típicas estão referidas no artigo 2.º da LCP.⁶

2. Novo Regime Jurídico da Formação e Execução dos Contratos Públicos

Um novo regime jurídico referente à formação e execução dos contratos públicos foi recentemente aprovado, ao abrigo do novo diploma aprovado por intermédio da Lei n.º 41/2020, de 23 de Dezembro, enuncia o propósito de introduzir melhorias no regime legal existente, designadamente tendo em vista conferir maior eficácia na formação e execução dos contratos públicos. Nesta conformidade, destacamos alguns dos principais valores:

É estabelecido um regime geral relativamente à formação e execução de contratos públicos de concessão, designadamente concessões de obras públicas e de serviços públicos. Este novo regime, novidade no ordenamento jurídico angolano, inclui regras sobre direitos e deveres do concedente e do concessionário, poderes e prerrogativas especiais conferidos ao concedente, prazo geral de vigilância aplicável aos contratos de concessão, princípios de partilha de riscos, regras sobre direitos conferidos a credores, regras sobre a possibilidade de onerar bens afectos à concessão, situações que permitem ao concedente exercer o seu poder de rescisão por incumprimento dos prazos do objecto contratual.

O âmbito subjectivo da Lei foi clarificado, em especial no que diz respeito às empresas com domínio público, sujeitando-se às regras da contratação pública, para contratos acima de 500 milhões Akz apenas quando as mesmas sejam financiadas, total ou parcilmente, por fundos públicos. Contratos abaixo deste valor estão sempre executados das regras da LCP, independentemente de as empresas em causa terem financiamento via orçamento do Estado. Também em relação com haver ou não financiamento público, as regras da LCP aplicam-se sempre que o contrato em causa seja uma concessão.

⁵ Maria João Estorninho, ob. cit. p.21

⁶ Lei n.º 41/20 de Dezembro, artigo 2.º

2.1. Novos regulamentos de procedimentos de formação de contratos públicos

Ao abrigo do instrumento legal acima referenciado, são igualmente regulamentados novos procedimentos de formação de contratos públicos, como é o caso da contratação *emergencial*,⁷ tendo em vista fazer face a situações imprevisíveis e de emergência, a previsão de contratos reservados quando estejam em causa serviços de saúde, serviços sociais ou de ensino. Nota-se de igual modo, ter havido um ajustamento ao procedimento *Dinâmico Electrónico*,⁸ que visam permitir adjudicações em menos de 24 horas.

São alterados os limiares para a escolha do procedimento em função do valor estimado ao contrato, relativamente a contratação simplificada⁹ (ajuste directo), que pode ser utilizada para permite a celebração de contratos de valores estimado inferior a Akz 18 milhões, o concurso limitado por convite,¹⁰ permite a celebração de contratos de valores estimados a Akz 182 milhões. Sendo certo que, acima deste último limiar, é obrigatório o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação¹¹ para contratos de concessão.¹²

As regras relativas à escolha do procedimento em função de critérios materiais, independentemente do valor do contrato, foram igualmente alteradas, sendo designadamente prevista a possibilidade de ajuste directo para contratos comerciais objecto de financiamento eterno.¹³

Estabeleceu-se também agora uma caução única a ser prestada pelo concorrente vencedor e tendo em vista a garantia da pronta e correcta execução do contrato. Ao contrário do que acontecia até à nova lei, passa a ser estabelecido um valor mínimo para a mesma, correspondente a 5% do valor do contrato.

Ainda neste vislumbrar de ideias, a nova lei dos contratos públicos estabelece também pela primeira vez, um conjunto de regras que visam nortear as infrações e correspondentes multas e sanções acessórias, bem como a possibilidade de órgão responsável pela regulação e supervisão de contratação pública,¹⁴ suspender contratos, caso se monstrem inconveniente ou algumas inobservâncias ao contexto da actual lei. Sendo que, foi atribuído a esta entidade poderes de fiscalização dos procedimentos de adjudicação e de execução dos contratos.

⁷ Lei n.º 41/20 de Dezembro, artigo 22.º al. f).

⁸ Idem, artigo 22.º al. e).

⁹ Idem, artigo 22.º al. d).

¹⁰ Idem, artigo 22.º al. c).

¹¹ Idem, artigo 22.º al. b).

¹² Idem, artigo 22.º n.º1

¹³ Idem, artigo 24.º al. e).

¹⁴ Idem, artigo 11.º n.º1

3. Princípios Gerais da Contratação Pública

A legalidade de um procedimento de Contratação Pública requer o estrito cumprimento da lei, onde se incluem os princípios normativos. Com os princípios normativos faz-se também menção às regras jurídicas, numa abordagem a diferentes espécies de normas jurídicas e o papel destes normativos na resolução de casos concretos. Os princípios e a sua compatibilidade com vários e diferentes graus de concretização, como seja a ponderação e a harmonização, as regras com toda a sua exigência normativa prescritiva.

Os princípios são normas que oferecem uma solução de princípio (um sentido *prima facie* de regulação) – “ordenam que algo se realize na maior medida possível segundo as possibilidades de facto e jurídicas”, sendo compatíveis com vários e diferentes graus de concretização, consoante o seu peso e valia no caso da vida (ponderação e harmonização), as regras por outro lado, são “normas que prescrevem uma exigência”.

No Direito Público, e mais concretamente no âmbito da Contratação Pública, os princípios jurídicos são elementos essenciais que “servem de base autónoma de deveres, direitos ou faculdades dos sujeitos dos procedimentos adjudicatórios”.¹⁵

A existência destes princípios na Contratação Pública, os quais gozam do primado que se reconhece ao direito face às normas ou princípios do direito interno, tem duas consequências. Por um lado, a densificação e aplicação dos princípios dos procedimentos de adjudicação pelas entidades (administrativas e judiciais) nacionais não deve limitar-se a uma leitura interna, segundo a lei, a doutrina e a jurisprudência, devendo antes ter-se em consideração, o sentido e alcance que os princípios correspondentes têm recebido da jurisprudência do nosso ordenamento jurídico, por outro lado, a qual é derivada desta, é a da permanente importância e relevo jurídico dos mesmos que, a pesar da transposição para o direito interno, funcionam eles próprios com parâmetros de validade das leis internas e das suas opções em matéria de Contratação Pública.¹⁶

Os princípios jurídicos da Contratação Pública, não coexistem apenas com os princípios gerais da organização e da actividade administrativa, pois tais princípios coexistem também com os princípios que apresentem um objecto idêntico. A Contratação Pública tem-se assumido de forma preponderante e acentuada nos modelos de análise económica do direito, pelo que, a referência a princípios reforça, desde logo, o pendor normativo na criação de uma

¹⁵ Rodrigo Esteves de Oliveira in *Princípios Gerais da Contratação Pública*, Estudos da Contratação Pública I, Coimbra Editora, 2008, p.54

¹⁶ Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira in *Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, 2016, pp.179 a 182

normatividade jurídica específica, e não apenas economicista, como traduz a actuação dos poderes políticos.

Contudo, a referência aos princípios da Contratação Pública, possui um outro alcance, na medida em que se pretende que estes princípios sejam vistos como compromissos éticos.¹⁷

Um dos grandes problemas nas relações contratuais público/privadas, no âmbito da função administrativa, são a existência eventualmente de fenómenos de corrupção, os quais desvirtuam os princípios e valores a que se deve pautar um Estado de Direito, representado por uma Administração Pública que prime pela imparcialidade, transparência, objectividade, isenção e neutralidade.¹⁸

Desta feita, na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da constituição do regime do procedimento e da actividade administrativa, em especial os seguintes:¹⁹ Da Legalidade; Da Economicidade; Da Proibidade; Do Formalismo; Da Prossecução do Interesse Público; Da Imparcialidade; Da Proporcionalidade; Da Boa fé; Da sustentabilidade e da responsabilidade; Da Concorrência; Da Publicidade; Da Transparência; Da Igualdade; Da Continuidade e da Regularidade.

3.1. Princípio da legalidade

Princípio basilar de qualquer Estado, a Administração Pública, tem como limite, critério e fundamento a Lei. A actuação dos órgãos e agentes administrativos contratantes tem limite, o que implica dizer que só devem actuar segundo e no estrito termo do que a lei preclude.²⁰

A subordinação da Administração Pública à lei deve ser entendida como obediência a todo o Direito, ou melhor respeitar o conjunto global da ordem jurídica angolana. Este princípio decorre, geralmente do n.º 2 do artigo 198º da CRA.²¹ Pode dizer-se que partindo de uma concepção ampla do princípio da legalidade, a lei não funciona somente como um mero limite externo (regra da compatibilidade), mas, também é necessário que a organização da actividade administrativa sejam conforme à lei (regra da conformidade).

3.2. Princípio da Economicidade

¹⁷ Ana Raquel G. Moniz, “Princípios da Contratação Pública” in Rev. De Contractos Públicos n.º.11 CEDIPRE, p.38

¹⁸ Ana Raquel G. Moniz, ob. cit. p.39

¹⁹ Lei n.º 41/20 de Dezembro, artigo 3.º

²⁰ FEIJÓ, carlos/PACA, félix, Direito Administrativo, 6ª Edição Mayamba Direito, 2019. Pag. 103.

²¹ CRA, 2010, artigo 198.º n.º 2

No acto da contratação pública, é preciso ter-se em atenção que os gestores da coisa pública, estão obrigados a gerir os recursos públicos da maneira mais responsável e razoável possível, evitando despesas desnecessárias ou que causem desequilíbrio no orçamento do ente público.

Pode se definir de maneira resumida a economicidade como a obtenção dos resultados desejados, utilizando-se dos mínimos recursos financeiros da entidade. Sendo possível, conforme Araújo, pela união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos. (ARAÚJO, 2013, p.1).

3.3. Princípio da proibidade Pública

O agente público deve pautar-se pela observação de valores de boa administração e honestidade no desempenho da sua função, não podendo solicitar ou aceitar para si ou para terceiro directa ou indirectamente quaisquer presentes, empréstimos, facilidades ou quaisquer ofertas que põem em causa a liberdade da sua acção, a independência do seu juízo e a credibilidade e autoridade da Administração pública dos seus órgãos e serviços.²²

3.4. Princípio do Formalismo

Aponta para a eficiência das decisões administrativas dos entes relacionados ao serviço de contratação pública, a celeridade, a economia de meios e melhor ajustamento dos meios aos fins.

Os procedimentos administrativos devem ser realizados em tempo útil, tal como está tipificado ao abrigo do disposto no artigo 31.º do Decreto Lei 16-A/95 de 15 de Dezembro, que regula o procedimento na Administração Pública.²³

O não formalismo ou a desburocratização visa basicamente evitar estruturas complexas e distanciamento excessivo entre entidade administrativas e administrados, opondo-se a procedimentos demasiados longos, lentos, não vocacionados para as decisões céleres e eficientes.

3.5. Princípio da Prossecução do Interesse Público

É daquele princípio catalizador da actividade pública administrativa, sendo certo que, o único fim, pelo qual se cria um ente público, é a satisfação do interesse público, e não interesses pessoais ou particulares. É daquele princípio que tem o papel de apelar a nossa Administração

²² Lei n.º 3/10 de 25 de Março, artigo 5.º

²³ Decreto-Lei 16-A/95 de 15 de Dezembro, artigo 31

Pública, no real objectivo acente na procura da satisfação dos interesses públicos da colectividade.

Afinal é o interesse público que se deve ter em conta na justa composição dos conflitos, mediante a repartição, segundo critérios variáveis dos bens materiais e imateriais da sociedade.²⁴ Este princípio encontra o seu suporte legal nos termos das disposições que regulam o procedimento administrativo, nos termos do mesmo “*Aos órgãos administrativos cabe prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos*”.²⁵

3.6. Princípio da Imparcialidade

Os órgãos da Administração Pública devem tratar de forma imparcial os cidadãos com os quais entrem em relação.²⁶ No fundo, é daqueles princípios que vem alertar os órgãos intervenientes no exercício de contratação pública, apautarem pela estrita observação do mesmo, sob pena de indiciar favorecimentos ou vícios no próprio processo no acto acto concursal.

3.7. Princípio da proporcionalidade

Diz-nos que, as decisões dos órgãos da Administração que entrem em choque com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos não podem afectar essas posições em termos desproporcionais aos objectivos a atingir.²⁷ Este princípio diz respeito à actividade administrativa impõe limitação ao poder discricionário da Administração Pública, assumindo várias manifestações tais como:²⁸

A razoabilidade, é uma das formas de ponderação dos interesses públicos e dos Direitos e interesses legítimos dos particulares em confronto. A razoabilidade consigna que qualquer decisão deve assentar na lógica do fim pretendido e a sua utilização seja realmente necessária; *A Adequação dos Meios aos Fins*, implica a tomada de uma medida equânime, ou seja, não basta que o acto tenha uma finalidade legal, é, porém, necessário que os meios utilizados sejam adequados ao fim pretendido e a sua utilização seja realmente necessária;

A Proibição de Excesso, no seu relacionamento com os particulares (administrados), a Administração pública, obriga-se a actuar com moderação possível, e sempre que tenha ao seu

²⁴ FEIJÓ, Carlos/PACA, Félix, *Direito Administrativo*, 6ª Edição Mayamba Direito, 2019. Pag. 102.

²⁵ Decreto-Lei 16-A/95 de 15 de Dezembro, artigo 4.º

²⁶ Decreto-Lei 16-A/95 de 15 de Dezembro, artigo 6.

²⁷ Op. Cit. artigo 5.

²⁸ FEIJÓ, Carlos/PACA, Félix, *Direito Administrativo*, 6ª Edição Mayamba Direito, 2019. Pag.115

dispor vários meios para prosseguir um concreto fim público, deve escolher forçosamente, o meio menos gravoso para os direitos e interesses legítimos dos particulares.²⁹

Em matéria de Contratação Pública, os intervenientes do acto concursal, devem actuar com maior ponderação, possível. Significa que, nas buscas de soluções e aplicação de medidas relativamente aos contratos públicos tem de ver a necessidade, a adequação e o não excesso de meios em relação aos fins prosseguidos.

3.8. Princípio da Boa Fé

Em matéria de contratação traduz uma conduta essencialmente honesta, correcta, leal e o respeito pela palavra dada no momento da declaração negocial.

Na formulação de *Karl Larenz*, o princípio da boa fé significa que todos devem guardar fidelidade à palavra dada e não frustrar ou abusar daquela confiança que constitui a base imprescindível das relações humanas.³⁰

3.9. Princípio da Sustentabilidade e da Responsabilidade

É um princípio que apresenta dois subprincípios da Sustentabilidade e da Responsabilidade, refere-se aos órgãos administrativos singulares, no fundo, os titulares dos respectivos órgãos, são os primeiros responsáveis e respondem individualmente pela actuação dos órgãos que dirigem. Quem está à frente de um órgão responde pelo seu sucesso ou insucesso.³¹

3.10. Princípio da concorrência

Pode ser entendido como aquele que visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais, pós só com uma competição livre, e sã os operadores economicos poderão apresentar as suas propostas contratuais, mais vantajosas para a entidade pública contratantes e assim proporcionar que o interesse público seja salvaguardado, garantindo que se venha contratualizar nas melhores condições técnicas e financeiras. Nos contratos públicos, o princípio da concorrência decorre de três princípios fundamentais:³² O da *liberdade economica*, o do *livre acesso aos procedimentos pré-contratuais* e o da *igualdade de tratamento*.

²⁹ Idem.

³⁰ Ibidem.

³¹ FEIJÓ, Carlos/PACA, Félix, *Direito Administrativo*, 6ª Edição Mayamba Direito, 2019. Pag. 110.

³² BAPTISTA, fernando, o princípio da concorrência e o ajuste Directo, 2013. Pag.2

O princípio da concorrência torna-se um princípio fundamental da contratação pública, no dado momento em que nos focamos no contexto de aplicação passos que leve o ente público na firmação dos Contratos Públicos. Ao falarmos de concorrência, é relevante perceber-se, quando nos referimos a esta em sede de contratação pública, se nos referimos no contexto interno ou externo.

3.11. Princípio da Publicidade

De acordo este principio em regra, todos os procedimentos de contratação pública, são de acesso público, abertos ao mercado e aos opeardores económicos. Este princípio torna obrigatória a divulgação dos actos no exercício da actividade pública administrativa, que em matéria de contratação pública pode ser os casos das peças concursais, que vam desde o anúncio (peças concursais), até o contratato, visando propiciar o seu conhecimento e controlo pelos interessados directos e pela sociedade em geral. A não publicidade dos actos do corcurso pode indiciar uma adjudicação directa, sem o cumprimento escrupuloso estipulado da LCP.

3.12. Princípio da Continuidade e Regularidade

A continuidade dos serviços públicos deve ser mantidade, sejam quais forem as circunstâncias, mesmo em caso grave, com estado de sítio ou de emergência, guerra e sinistros.³³

Os serviços públicos como modo de desempenho de funções administrativas necessárias à colectividade, a sua lógica assenta na constância dos anseios da colectividade, de tal sorte que, o seu funcionamento é regular e contínuo.

4. Procedimento de Adjudicação

Ao iniciar o capítulo respeitante ao embrião temático que nos propusemos desenvolver, começamos por fazer uma incursão sobre os critérios pelos quais se deve pautar a despesa pública por via contratual. A prossecução do interesse público, concretizada numa actividade por via da qual é promovida a realização de actividades tendentes à satisfação das necessidades que são sentidas por todos os elementos que integram a sociedade, torna necessária a afectação, por parte do Estado, de recursos financeiros às áreas que efectivamente se vêem desfalcadas

³³ FEIJÓ, Carlos/PACA, Félix, *Direito Administrativo*, 6ª Edição Mayamba Direito, 2019. Pag. 114.

e/ou carenciadas, necessitando serem supridas as dificuldades vivenciadas pelos organismos em causa.

Neste contexto, há necessidade de se articular duas dimensões, por um lado providenciar-se pela arrecadação de receita, e por outro, a afectação dos recursos arrecadados através da despesa pública. O Estado deve ter presente que a prossecução do interesse público, invalida uma desmesurada actitude de arrecadação de recursos financeiros em nome de uma ulterior necessidade de se proceder à despesa pública em prole do benefício geral da comunidade.

Há que ter uma postura de prudência, eficiência e racionalidade, em que os recursos financeiros deverão ser utilizados para garantir os indispensáveis e pretendidos resultados. A boa gestão da actividade financeira pública pauta-se em três critérios: economia, eficiência, e eficácia dos actos de gestão. Estes últimos encontram-se legislados em vários diplomas, cujo rigor orçamental ao nível do controle da despesa pública, se pretende seja o mais transparente possível.

Assim, tendo em vista a prossecução do interesse público tendente à realização de despesa pública contratual, coloca-se a questão de se saber, o que é a adjudicação.

A adjudicação entende-se como sendo o acto pelo o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as várias propostas apresentadas.³⁴

5. Entidades Adjudicantes, Adjudicatárias e Contraentes Públicos

Em cada procedimento administrativo, para a elaboração de um contrato público, tem que haver duas partes envolvidas no processo, as quais designamos de entidade adjudicatária e entidade adjudicante. Quem são as entidades adjudicantes. Estas entidades, são responsáveis pela condução e das diversas decisões em todo o processo de formação do contrato público.

Por outro lado, temos a entidade adjudicatária, que será a entidade portadora da proposta vencedora do dito procedimento, e na qual a entidade adjudicante irá celebrar, com esta, um contrato público.

Por último, para percebermos o que é um “contraente público”, basta nós dizermos que é toda a entidade adjudicante, anteriormente referida, que celebre um contrato público. Todas as entidades na sua fase de formação de contratos, são designadas de “entidades adjudicantes”, até ao momento em que é celebrado o contrato entre as partes, designandose estas de contraente público.

³⁴ Lei n.º 41/20 de Dezembro, artigo 5.º

6. Análise em Contexto Restrito

Actualmente a Contratação Pública engloba uma área de extrema importância no contexto organizacional dentro dos Estados, como sejam departamentos governamentais ou autoridades locais, na aquisição de obras, bens ou serviços, a operadores económicos previamente seleccionados para esse fim.

Pretende-se também com a pesquisa, arrojarmo-nos e ir mais longe, olhando para actual dinâmica que se esta a efectivar no nosso ordenamento. Trata-se de um sistema coerente destinado a legitimar a escolha feita pela Administração Pública perante a colectividade, um instrumento fundamental de promoção de um ambiente concorrencialmente justo e adequado à formação dos contratos públicos.

Pretende-se assim, um insubstituível garante da igualdade e da justiça na relação entre a Administração e os particulares, na distribuição dos recursos públicos, manifestados através de princípios de direito direccionado a premiar a equidistância e imparcialidade, o mérito das propostas e dos concorrentes. A actual LCP atribui a esta matéria um tratamento legislativo consentâneo, com a sua enorme relevância social e económica, propício a um mercado mais aberto, mais sólido, mais competitivo logo, mais apto a constituir uma base de maior crescimento económico para o país.

Atentas as alterações legislativas implementadas, são grandes as expectativas neste diploma normativo, quanto aos benefícios que daí possam vir a resultar para o dia a dia da Administração Pública e dos operadores económicos, bem como para a colectividade em geral. Pretende-se, com este novo regime, promover a participação das micro, pequenas e médias empresas nos procedimentos de contratação pública.

Esta promoção será feita através de requisitos de qualificação por via de agrupamentos ou de subcontratados, regras sobre as especificações técnicas, tais como a proibição de exigências de determinada marca e o procedimento de ajuste directo simplificado e também em casos de equivalência de condições, a preferência será nacional e de produtos nacionais.

Salienta-se quanto aos procedimentos a ter ao nível da escolha do próprio procedimento, como é o caso do ajuste directo em que foi regulado, devendo este ser procedimento ser precedido de um despacho fundamentado.

O presente diploma adequa as soluções normativas à realidade económica, social e política do actual executivo, pretendendo criar condições que levem ao estímulo da economia e da estrutura empresarial nacional, tendo o especial cuidado na dinamização das políticas ambientais, de acordo com os ditames doutros ordenamentos jurídicos mais modernos e de referência.

Considerações Finais

Dispõe o tema proposto, subjacente a toda a exposição, já por nós explanada ao longo deste trabalho, cuja desprezível finalidade pretende o autor, que seja um leve percorrer no extenso manancial legislativo, com o enquadramento no Direito da Contratação Pública, mais concretamente, nos critérios de adjudicação, no contexto sócio-económico, a luz do novo regime jurídico, concretamente. Consciente da sua importância na hodierna e exigente sociedade.

A Contratação Pública, ramo do Direito Público rege-se, a par do Direito Administrativo e nos demais princípios gerais de Direito Público, quando a omissão legislativa se verifica, permite-nos obter respostas jurídico-legais, num contexto interpretativo na resolução dos casos em concreto, por princípios basilares à sua credibilidade, isenção, coerência, estabilidade e economicidade num Estado de Direito.

Os princípios estruturantes da Contratação Pública por nós já elencados, são os fundamentos que demandam tanto à entidade adjudicante como aos operadores económicos, aquando da formação dos contratos públicos, bem como durante todo o procedimento adjudicatório, a estarem subordinados a um fim impositivo de legalidade.

De um modo geral a nova LCP visa dar uma nova dinâmica à Contratação Pública, eliminando incongruências existentes com a anterior legislação, bem como tratar esta matéria sob um ponto de vista que se pretende que esteja em consonância com a realidade económico-financeira das políticas implementadas pelo executivo, como seja a redução dos défices orçamentais e nesse sentido reduzindo custos, procurando melhores ofertas que satisfaçam os interesses de todas as partes envolvidas como sejam, a Administração, os operadores económicos e a sociedade em geral.

A despesa pública encontra-se adstrita ao cumprimento dos pressupostos de legalidade e regularidade financeira, bem como aos critérios de economia, eficiência e eficácia, devendo ser ainda objectiva.

As regras elencadas da actual LCP alteraram o ecossistema da contratação pública, simplificando os procedimentos de formação de contratos públicos, com vista a torná-los mais flexíveis, donde tem estado a resultar um maior benefício para as entidades adjudicantes. Estas estarão mais aptas a negociar com os operadores económicos já que procuram desburocratizar e acelerar todo o procedimento, promovendo a competitividade.

Resulta nesta medida que, todos os contratos serão celebrados num regime de concorrência, de forma transparente e não discriminatória. Em torno de um lema virado para a flexibilidade, ao nível da formação dos contratos públicos pretende-se que tal se realize de forma a obterem-se melhores resultados.

Atrever-nos-íamos, salvaguardadas claras estão, as devidas distâncias de quem não passa de um mero estudante de Mestrado, na Faculdade de Direito da UAN, na especialidade de Ciências Jurídico políticas, a dizer que o conceito jurídico a ter em conta como critério de adjudicação no âmbito da Contratação Pública, poderia passar pela designação, a proposta que melhor respeita os critérios adoptados ou a proposta mais sustentável face ao objecto contratual.

Referências Bibliograficas

- PACA, Félix Cremildo, *Administração Pública e Poder Executivo de Angola*, AAFDL Editora, Lisboa, 2020;
- FEIJÓ, Carlos/ PACA, Félix Cremildo, *Direito Administrativo*, Mayamba Direito 6ª Edição 2019;
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *Princípios da Contratação Pública* – Revista de Contratos Públicos, nº11, CEDIPRE, Reforma Europeia da Contratação Pública;
- AZEVEDO, Bernardo, *Adjudicação e Celebração do Contrato no Código dos Contratos Públicos*, Estudos de Contratação Pública-II, CEDIPRE, Coimbra Editora, Ano 2010;
- RODRIGUES, Carlos Sérgio Madureira, *Dissertação de Mestrado “Entre a Contratação Pública Ecológica e a Contratação Pública Sustentável-Compreender o presente, transpor o futuro*, Coimbra Editora, 2014;
- SILVA, Fernando Oliveira, *A Regulação dos Contratos Públicos-Modelo para uma Autoridade Reguladora*, Almedina Editora, ano 2016;
- PINHEIRO, João Henriques, *CEDIPRE online – Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação*, Fevereiro/2011;
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, Parte III – “O Contrato Administrativo, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos;
- SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de, *Contratos Públicos, Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Editora D. Quixote, 2ª Edição Reimpressão, Ano 2010.
- ESTORNINHO, Maria João, *Curso de Direito dos Contratos Públicos por uma Contratação Pública Sustentável*, Editora Almedina, ano 2014.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de e OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, *Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública*, 2ª Reimpressão, Editora Almedina, Ano 2016.
- OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, *Princípios Gerais da Contratação Pública, Estudos da Contratação Pública I*, Coimbra Editora, Ano 2008.

GONÇALVES, Pedro Costa, *Direito dos Contratos Públicos*, Colaboração de Carla Machado e José Azevedo Moreira, Editora Almedina.

ANDRADE DA SILVA, J., *Código dos Contratos Públicos*. comentado e anotado, 3ª edição, Almedina, 2010

CAUPERS, J. (2007): “*Introdução ao Direito Administrativo*”, 8ª Edição. Âncora Editora, 2005.

ANTÓNIO MENEZES, “*Contratos Públicos*”, Almedina Editora, 2007

TAVARES, Gonçalo Guerra e DANTE, Nuno Monteiro, *Código dos Contratos públicos. Âmbito da sua aplicação*, Almedina, 2008

TRABUCO, Cláudia e EIRÓ, Vera, *Contratação Pública e Concorrência*, Almedina, 2013

Legislação

CRA 2010;

Lei n.º 41/20 de Dezembro;

Decreto-Lei 16-A/95 de 15 de Dezembro;

Sobre o autor:



Wilson Carlos Mucapola

- Estudante do Curso de Mestrado em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto (FDUAN);
- Docente da Disciplina de Direito Administrativo, na FDULAN;
- Advogado.
- Tel. 921282420. Email: wilsonmucapola@gmail.com
- Membro JuLaw: <https://julaw.co.ao/user/wilson+mucapola/>