

Universidades Lusíada

Jorge, António da Costa, 1977-

**Trabalhos excedentários nos contratos de
empreitada de obras públicas : uma perspetiva à
luz da realidade jurídica angolana**

<http://hdl.handle.net/11067/7888>

Metadata

Issue Date 2024

Abstract A presente dissertação de mestrado tem como principal objetivo compreender os fatores que concorrem para a ocorrência dos trabalhos excedentários nos contratos de empreitada de obras públicas em Angola, com particular relevo avaliar o disposto no atual regime da contratação pública relativos aos trabalhos à mais, aos trabalhos de suprimento de erros e omissões, bem como o papel do Tribunal de Contas, enquanto entidade fiscalizadora dos contratos excedentários. Pretende-se fazer uma breve abordag...

The main objective of this master's thesis is to understand the factors that contribute to the occurrence of surplus works in public works contracts in Angola, with particular relevance to evaluate the provisions of the current public contracting regime regarding extra works, works errors and omissions, as well as the role of the Court of Auditors as a supervisory body for surplus contracts. It is intended to make a brief approach of what public contracting is, as opposed to administrative contra...

Keywords Contratos públicos - Angola, Obras públicas - Direito e legislação - Angola

Type masterThesis

Peer Reviewed No

Collections [ULL-FD] Dissertações

This page was automatically generated in 2025-04-01T19:37:37Z with information provided by the Repository



UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Contratos Públicos

**Trabalhos excedentários nos contratos de
empreitada de obras públicas:
uma perspetiva à luz da realidade jurídica angolana**

Realizado por:
António da Costa Jorge

Orientado por:
Professor Doutor António Miguel Ferro Catela Teixeira

Constituição do Júri:

Presidente: Professor Doutor José Alberto Rodríguez Lorenzo González
Orientador: Professor Doutor António Miguel Ferro Catela Teixeira
Arguente: Professor Doutor Miguel Chaves Ribeiro Assis Raimundo

Dissertação aprovada em: 11 de março de 2025

Lisboa

2024



UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Contratos Públicos

Trabalhos excedentários nos contratos de
empreitada de obras públicas:
uma perspetiva à luz da realidade jurídica angolana

António da Costa Jorge

Lisboa

Outubro 2024



UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Contratos Públicos

**Trabalhos excedentários nos contratos de
empreitada de obras públicas:
uma perspetiva à luz da realidade jurídica angolana**

António da Costa Jorge

Lisboa

Outubro 2024

António da Costa Jorge

Trabalhos excedentários nos contratos de
empreitada de obras públicas:
uma perspetiva à luz da realidade jurídica angolana

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Lusíada para a obtenção do grau de
Mestre em Contratos Públicos.

Orientador: Prof. Doutor António Miguel Ferro Catela
Teixeira

Lisboa

Outubro 2024

FICHA TÉCNICA

Autor António da Costa Jorge
Orientador Prof. Doutor António Miguel Ferro Catela Teixeira
Título Trabalhos excedentários nos contratos de empreitada de obras públicas : uma perspetiva à luz da realidade jurídica angolana
Local Lisboa
Ano 2024

CASA DO CONHECIMENTO DA UNIVERSIDADE LUSÍADA - CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

JORGE, António da Costa, 1977-

Trabalhos excedentários nos contratos de empreitada de obras públicas : uma perspetiva à luz da realidade jurídica angolana / António da Costa Jorge ; orientado por António Miguel Ferro Catela Teixeira. - Lisboa : [s.n.], 2024. - Dissertação de Mestrado em Contratos Públicos, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada.

I - TEIXEIRA, António Miguel Cerro Catela, 1957-

LCSH

1. Contratos públicos - Angola
2. Obras públicas - Direito e legislação - Angola
3. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Teses
4. Teses - Portugal - Lisboa

1. Public contracts – Angola
2. Public works - Law and legislation - Angola
3. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Dissertations
4. Dissertations, academic - Portugal - Lisbon

LCC

1. KQH2750.J67 2024

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação ao meu malgrado e amado pai, Gabriel Jorge António Manuel e à minha mãe, Beatriz Domingos André da Costa Jorge.

AGRADECIMENTOS

Manifesto minha sincera gratidão a todos aqueles que, de alguma forma, auxiliaram e prestaram o seu contributo direto ou indireto para a concretização desta dissertação.

Gratidão ao Professor Doutor António Miguel Ferro Catela Teixeira, pela elevada honra de orientar a presente dissertação com valiosos ensinamentos, rigor e profundidade.

Gratidão especial à minha família, com particular relevo à minha amada esposa, Zilda Maria Jorge, aos meus benquistos filhos, Tonilda Tuximane Jorge, Zilton Ossande Jorge e Twizane Beatriz Jorge, pelo apoio incondicional, paciência e encorajamento.

A todos, o meu muito obrigado!

RESUMO

A presente dissertação de mestrado tem como principal objetivo compreender os fatores que concorrem para a ocorrência dos trabalhos excedentários nos contratos de empreitada de obras públicas em Angola, com particular relevo avaliar o disposto no atual regime da contratação pública relativos aos trabalhos à mais, aos trabalhos de suprimento de erros e omissões, bem como o papel do Tribunal de Contas, enquanto entidade fiscalizadora dos contratos excedentários. Pretende-se fazer uma breve abordagem do que é a contratação pública, em contraposição à contratação administrativa e à contratação privada da administração, sem perder de vista uma avaliação da evolução histórica, dos princípios sacrossantos da contratação, bem como a eventual necessidade da modificação objetiva manifesta com a alteração do inicialmente clausulado no contrato, mais especificamente e com especial relevância, nos contratos de empreitada de obras públicas.

Com este trabalho, tencionamos prestar um contributo na compreensão dos fatores que concorrem para a ocorrência dos trabalhos excedentários, pois, na realidade angolana, existe uma doutrina limitada que versa sobre esta matéria. Procuraremos, com este contributo, aclarar a compatibilidade dos pressupostos previstos na lei à realidade concreta das empreitadas de obras públicas. A opção pela análise do tema residuiu no fato de as adendas aos contratos de empreitada de obras públicas decorrentes dos trabalhos a mais ou dos trabalhos de suprimento terem sido frequentemente o recurso utilizado por inúmeras EPC, no sentido de apenas concluírem as obras, fato que, por um lado, elas são responsáveis pelo acréscimo do custo final do contrato e, por outro, podem constituir atrasos consideráveis na entrega das obras públicas. A metodologia a ser utilizada será a nominada Teoria Fundamentada (Grounded Theory), por parecer a mais adequada, pois é um método que busca desenvolver a teoria a partir dos dados sistematicamente recolhidos e analisados, tratando-se de uma das modalidades de investigação qualitativa, bem assim uma metodologia de descoberta indutiva que permite ao investigador desenvolver a sua perspectiva teórica acerca de uma temática ao mesmo tempo que a vai fundamentando na observação empírica dos dados que recolhe.

Palavras-chave: Contrato; empreitada; modificação; trabalhos excedentários; adendas.

ABSTRACT

The main objective of this master's thesis is to understand the factors that contribute to the occurrence of surplus works in public works contracts in Angola, with particular relevance to evaluate the provisions of the current public contracting regime regarding extra works, works errors and omissions, as well as the role of the Court of Auditors as a supervisory body for surplus contracts. It is intended to make a brief approach of what public contracting is, as opposed to administrative contracting and private contracting of the administration, without losing sight of an evaluation of the historical evolution, of the sacrosanct principles of training, as well as the eventual need for objective modification manifested with the alteration of what was initially stipulated in the contract, more specifically, and with particular fidelity, in public works contracts.

With this work, we intend to contribute to the understanding of the factors that contribute to the occurrence of excess work, since, in the Angolan reality, there is a limited doctrine on this matter. With this contribution, we will seek to clarify the compatibility of the budgets provided for in the law with the concrete reality of public works contracts. The option for analyzing the theme resided in the fact that addendums to public works contract contracts resulting from additional works or supply works were often the resource used by numerous EPCs in the sense of just concluding the works, a fact that, due to on the one hand, they are responsible for adding to the final cost of the contract and, on the other hand, they can configure considerable delays in the delivery of public works. The methodology to be used will be the so-called Grounded Theory (Grounded Theory) as it seems the most appropriate, as the method seeks to develop the theory from data systematically collected and analyzed, being one of the modalities of qualitative research, as well as an inductive discovery methodology that allows the researcher to develop his theoretical perspective on a topic while basing it on the empirical observation of the data he collects.

Keywords: Contract; contract; modified; surplus works; adenda

Índice

DEDICATÓRIA

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

INTRODUÇÃO..... 11

CAPÍTULO I – A CONTRATAÇÃO PÚBLICA..... 13

1.1. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA..... 13

1.1.1. Considerações preliminares 13

1.1.2. Breve retrospectiva da contratação administrativa em Angola 16

1.2. OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS APLICÁVEIS À CONTRATAÇÃO PÚBLICA
..... 24

Princípio da concorrência 26

Princípio da prossecução do interesse público 28

Princípio da igualdade 28

Princípio da imparcialidade 30

Princípio da transparência 31

Princípio da economicidade 32

Princípio da publicidade 33

Princípio da legalidade..... 33

Princípio do formalismo 35

Princípio da probidade 36

Princípio da boa-fé..... 37

Princípio da sustentabilidade e responsabilidade..... 38

Princípio da continuidade e regularidade	39
1.3. ATIVIDADE CONTRATUAL ADMINISTRATIVA.....	40
1.3.1. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	42
1.3.2. CONTRATOS PÚBLICOS.....	44
1.3.3. CONTRATOS PRIVADOS DA ADMINISTRAÇÃO	47
1.4. CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS E EMPREITADA DO DIREITO PRIVADO.....	48
CAPÍTULO II – A MODIFICAÇÃO OBJETIVA DOS CONTRATOS PÚBLICOS.....	55
2.1. DEFINIÇÃO.....	55
2.2. FONTES	57
2.3. PRESSUPOSTOS.....	58
2.4. LIMITES.....	59
2.5. MODIFICAÇÃO OBJETIVA NOS CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – OS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS	60
2.5.1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	60
2.5.2. OS TRABALHOS A MAIS E DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES.....	63
2.5.3. OS TRABALHOS COMPLEMENTARES	70
CAPÍTULO III – OS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO ANGOLANO	76
3.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	76
3.2. REGIME VIGENTE DOS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS.....	79
3.2.1. DEFINIÇÃO E FUNDAMENTO DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES.....	80
3.2.2. RESPONSABILIZAÇÃO E LIMITES LEGAIS DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO.....	84
3.2.3. CAUSAS DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DOS ERROS E OMISSÕES.....	86

3.3.1.	DEFINIÇÃO E REQUISTOS DOS TRABALHOS A MAIS.....	89
3.3.2.	LIMITE LEGAL E OBRIGAÇÃO DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS A MAIS	93

**CAPÍTULO IV – A FISCALIZAÇÃO DOS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS PELO
TRIBUNAL DE CONTAS 96**

4.1.	O TRIBUNAL DE CONTAS E O PODER DE FISCALIZAÇÃO	96
4.2.	INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA A FISCALIZAÇÃO DOS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS	97
4.3.	O PAPEL DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA	100

CAPÍTULO V- CONCLUSÕES..... 108

BIBLIOGRAFIA.....	115
LEGISLAÇÃO JURÍDICA.....	119

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

Siglas	Designação
CC	Código Civil
LOPTC	Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas
CRA	Constituição da República de Angola
TdC	Tribunal de Contas
CCP	Código dos Contratos Públicos
LCP	Lei dos Contratos Públicos
TCA	Tribunal de Contas de Angola
UE	União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas.
LALOPTC	Lei de Alteração da Lei Orgânica do Processo do Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO

Na execução dos contratos de empreitada de obras públicas pode ocorrer situações que velam pela realização de trabalhos que as partes não contemplaram inicialmente no momento da manifestação da sua vontade de contratar, cuja execução é indispensável para o andamento e consequente conclusão da obra. Estes trabalhos excedentários podem surgir em decorrência de situações técnicas ou naturais alheia à vontade das partes porque não previstas (os trabalhos a mais), bem como em decorrência de situações que poderiam ter sido acauteladas pelas partes ou terceiros pelo fato de não ter sido apresentado um projeto de execução ou não se ter evitado a má ou ineficiente elaboração do mesmo (os trabalhos de suprimentos de erros e omissões do projeto).

Elegemos o tema “Trabalhos Excedentários nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas: uma perspetiva à luz da realidade jurídica angolana” por afigurar-se inequívoco que a contratação pública é um ato da Administração que realiza a satisfação do interesse geral através do provimento de bens e serviços públicos, pelo que, na contratação das empreitadas de obras públicas, é fulcral que se elabore caderno de encargos que prevejam, tanto quanto possível, modificações de que os contraentes possam requerer ao longo do período da sua execução e não deixar que essas modificações resultem do “*já agora*”, legitimando-o a executar trabalhos excedentários que, em via de regra, colidem com os objetivos de um controlo rigoroso dos custos das obras públicas, criando um impacto negativo para as despesas públicas, promovem o aumento do custo para o dono da obra, permite o acréscimo dos custos finais dos contratos e proporcionam atrasos consideráveis na entrega da obra pública, acarretando derrapagens nos prazos de execução das mesmas.

Com atenção ao disposto na lei, na jurisprudência do Tribunal de Contas, procuraremos compreender os fatores que concorrem para a ocorrência dos trabalhos excedentários nos contratos de empreitada de obras públicas em Angola, determinar os principais problemas ou causas da verificação dos trabalhos excedentários, tendo em conta os fatores que decorrem da contratação pública e dos meios e recursos posto à disposição dos operadores económicos. Debruçaremos sobre a legalidade, eficiência e eficácia do papel fiscalizador do Tribunal de Contas às adendas aos contratos públicos derivados dos trabalhos excedentários no sentido de aferir se as jurisprudências, por si proferidas, têm, de alguma forma, servido de bússola orientadora para prevenir ou

mitigar a ocorrência indiscriminada desses trabalhos que impactam negativamente no erário público.

Assim, apesar das limitações decorrentes da inexistência de doutrina nacional relacionado com o tema, das dificuldades apresentadas pelas entidades em fornecer informação relevante sobre o assunto e da escassez de jurisprudência sobre o tema em estudo, propusemo-nos a dissertar um tema que possa contribuir para melhor interpretação e aplicação dos dois institutos, no âmbito da execução dos contratos de empreitada de obras públicas, na realidade jurídica angolana.

Para o efeito, o Capítulo I (Contratação Pública) está reservado para uma abordagem geral, fazendo um enquadramento do nosso trabalho, onde procuraremos abordar, de forma sumária, (i) a evolução histórica da contratação, com o foco na realidade angolana; (ii) os princípios fundamentais da contratação pública como instrumentos orientadores das compras públicas, atento à Lei dos Contratos Públicos; (iii) a atividade contratual administrativa, demarcando os limites ténues diferenciadores entre contratos administrativos, contratos públicos e contratos privados da administração, bem como fixar a diferença entre a empreitada pública e privada.

O Capítulo II está destinado à Modificação Objetiva dos Contratos Públicos, onde, fazendo uma breve incursão ao direito comparado, por carência doutrinária contratual substantiva na realidade nacional, vamos abordar a sua definição, as fontes, pressupostos e limites, assim como procederemos à análise da modificação objetiva nos contratos de empreitada, tendo em conta os institutos dos trabalhos a mais e trabalhos de suprimento de erros e omissões (atentos à realidade angolana) e os trabalhos complementares (em atenção à realidade portuguesa).

Os Capítulos III e IV estão reservados aos Trabalhos Excedentários à luz da realidade angolana, nos quais trataremos da evolução histórica legislativa dos dois institutos em causa, o regime vigente dos trabalhos excedentários no que tange à definição, fundamentos, responsabilidades e limites legais dos trabalhos referidos, bem como na avaliação do papel do Tribunal de Contas (TdC) nas vestes de entidade fiscalizadora dos contratos públicos, em particular da fiscalização das adendas recaídas sobre os trabalhos excedentários que decorrem da modificação objetiva durante a execução dos contratos de empreitada de obras públicas.

O Capítulo IV, e último, estão reservados para as conclusões.

CAPÍTULO I – A CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1.1. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1.1.1. Considerações preliminares

Apraz-nos dizer que não pretendemos aqui fazer uma abordagem desenvolvida da matéria do quadro normativo ou doutrinal, nem mesmo a título de direito comparado, mas apenas tecer um enquadramento necessário para melhor compreender o tema que nos propusemos dissertar, apesar de não negar a decisiva influência do regime português no âmbito da contratação pública em Angola.

Posto isto, é importante referir que a história referente à contratação pública está ligada ao surgimento da contratação na Administração Pública tipicamente liberal dos primórdios do século XIX, de origem francesa, com a publicação da Lei de 28 *pluviôse* do ano VIII, 1796, tendo sido uma mola impulsionadora para o regime jurídico-administrativo de muitos Estados, sobretudo europeus.

Desde os antigos impérios (da antiga Grécia ao império Romano), a coisa pública é consagrada à realização dos fins tendentes à satisfação das necessidades coletivas através da produção de bens e serviços essenciais para o funcionamento do Estado. Para o feito, era mister utilizar um instrumento jurídico, o contrato público, como ferramenta primordial da ação pública, pois *constitui uma categoria permanente da realidade e da vida administrativa dos Estados e das entidades públicas*¹. Assim, PEDRO COSTA GONÇALVES², para melhor ilustrar a evolução histórica do contrato enquanto instrumento ou categoria da ação pública, procedeu a uma exposição com a divisão em três períodos históricos distintos:

- (i) das origens do Direito Administrativo até ao fim do século XIX, concretamente no ano de 1796, período caracterizado ao fato de os contratos Administrativos estarem inseridos na esfera do direito civil. Neste período, anterior ao nascimento do Direito Administrativo, a ação pública administrativa reconduzia-se à figura jurídica do contrato de direito civil, tendo sido considerado, nesta época, como sendo o processo

¹ Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, “*Direito dos Contratos Públicos*”, Almedina, Coimbra, 4.^a Edição-Reimpressão, 2020, p.75.

² Cfr. *ibidem* p. 76.

normal de relacionamento entre a Administração e os particulares³. Apesar do retro citado, foram surgindo regulamentações dirigidas a contratos da Administração Pública, sobretudo atinentes aos contratos de empreitada de obras públicas, que disciplinavam matérias ligadas à autorização de despesas, bem como o modo de arrecadação de receitas para suportar as despesas emergentes dos contratos; matérias relacionadas à escolha, habilitações e capacidade dos concorrentes; matérias ligadas às questões substantivas da relação contratual e aspetos referentes ao contencioso dos contratos públicos.

- (ii) o período que vai do final do século XIX aos anos 1970 caracterizou-se pelo incremento das compras públicas (empreitadas de obras públicas, aquisição e locação de bens móveis e de aquisição de serviços) e o conseqüente nascimento e crescimento da teoria dos contratos administrativos. Deste modo, as entidades públicas celebravam contratos no âmbito do direito privado, mas com relevância administrativa, com operadores económicos com o fito de construir infraestruturas públicas e criar bens e serviços de satisfação dos anseios da coletividade, configurando-se autênticas relações contratuais de colaboração entre o sector público e o privado. Portanto, neste período, foi refutada a *atribuição de uma competência a um órgão da Administração para produzir efeitos jurídicos por decisão unilateral (impor, proibir, mas também autorizar, conceder) afasta a possibilidade do contrato*⁴.
- (iii) o terceiro período, para o autor que vimos citando, começa nos anos 1970 até à atualidade. Contudo, é de notar a extrema relevância do decreto-lei n.º 48871, de 19 de fevereiro de 1969⁵, publicado no ano anterior àquela data, na medida em que afigurou-se como sendo o diploma mais importante até a publicação do CCP, ao estabelecer no seu âmbito que: *O presente diploma aplica-se às empreitadas destinadas à realização de trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis que, no território do continente e ilhas adjacentes, corram total ou parcialmente por conta*

³ Cfr. *ibidem* p.77.

⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 81.

⁵ Cfr. Publicação no Diário do Governo n.º 42/1969, Série I de 1969-02-19.

*do Estado ou de instituto público autónomo*⁶. Portanto, este período caracterizou-se pelo considerável aumento de diplomas legislativos (Diretivas- para algumas realidades-, Regulamentos, Decretos, Leis e Códigos) que disciplinam os contratos públicos, tanto na vertente da formação, quanto na vertente do direito substantivo. Neste período, verifica-se, de igual modo, um incremento da figura dos contratos públicos como instrumento de atuação dos Estados ao nível das compras públicas, da contratação de pessoal, parcerias público-privadas, contratação intraestadual, contratação eletrónica, etc... ao que PEDRO COSTA GOLÇALVES⁷ advoga falar-se, com inteiro cabimento, de um novo modelo de Estado, o Estado Contratante (*contracting State*), que encontra no consenso e no acordo os instrumentos centrais da ação pública, (...) recomendando uma análise separada dos desenvolvimentos, por um lado, da regulamentação sobre a formação de contratos públicos e, por outro lado, do regime da execução do contrato, pelo que a atuação administrativa pública vai se transformando de Estado Contratante para Estado sob Contrato.

Portanto, *grosso modo*, há que considerar que, relativamente à breve evolução dos contratos públicos, ela foi marcada, fundamentalmente, pela evolução política, económica e social vigente nos períodos mais marcantes da história, pois no início do século XIX todos os contratos da Administração eram de direito privado, tendo em vista o carácter liberal dos Estados, o que fez com que a rigidez e a estabilidade desses contratos beneficiassem o contraente privado, colocando entraves à Administração Pública quanto à atualização do serviço prestado, tendo em vista as exigências do interesse público.

Contudo, a premente necessidade da Administração em efetuar as compras públicas com a finalidade da satisfação do interesse público, já na vertente de Estado Social, demonstrou inadequação, inconveniência e inoportunidade da manutenção do contrato de direito privado à realização exclusiva de ações que se predem com o interesse público; daí decorrer, em França, o advento dos contratos administrativos, do tipo de colaboração subordinada, que acarretavam a reserva de poderes por parte da Administração para a realização do supremo interesse público. Desta sorte, a Administração Pública passou a ter uma maior intervenção nas questões sociais e

⁶ Cfr. <https://dre.tretas.org/dre/13704/decreto-lei-48871-de-19-de-fevereiro>.

⁷ Cfr. *Ibidem*, p.82.

económicas, com o desenvolvimento de novos projetos, a conceção de infraestruturas, com mais obras públicas, resultado da alteração do posicionamento da Administração perante a sociedade em geral. Hodiernamente, como veremos mais adiante, é inegável a influência da legislação e da jurisprudência da União Europeia em matéria dos contratos públicos.

1.1.2. Breve retrospectiva da contratação administrativa em Angola

Em Angola, tal como noutros países influenciados pela doutrina francesa (por exemplo, Portugal, realidade da qual Angola, inequivocamente, se norteia), a utilização de contratos de direito administrativo foi inicialmente admitida para satisfazer as necessidades de gestão da administração para a satisfação do interesse público, através da formação e execução de contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços do domínio público.

A evolução da legislação nacional em matéria da formação de contratos da Administração Pública remonta, segundo CARLOS TEIXEIRA⁸, do período colonial, aquando da Reforma Administrativa Ultramarina⁹, que foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933. Tratando-se de uma província do ultramar português – até à independência de Angola, proclamada no dia 11 de Novembro de 1975 – a Administração Pública de Angola não ficaria alheia à evolução política, social e económica prevalecente nos países europeus, com particular relevo na metrópole (Portugal). Portanto, relativamente às questões que se prendiam com os contratos com a Administração, segundo o autor referido, a Reforma Administrativa Ultramarina fazia referência à figura dos contratos Administrativos na análise aferida do artigo 605.º, que estabelecia o seguinte: “*serão feitas em hasta pública, precedendo de anúncios com intervalo mínimo de vinte dias, quando o prazo maior não esteja consignado em lei especial aplicável, as arrematações indispensáveis aos contratos de alienação, arrematação de rendimentos, arrendamentos, empreitadas e fornecimentos*”. No que às empreitadas diz respeito, o artigo 606.º dispunha que “*as construções ou obras serão, em regra, por empreitada, observando-se os regulamentos e cláusulas em vigor*”¹⁰.

⁸ Cfr. TEIXEIRA, Carlos, “Os Contratos Administrativos no Direito Angolano”, Luanda Editora, I Edição, 1999, p. 39.

⁹ Cfr. Publicação no 2.º Suplemento ao n.º 52 do “BOLETIM OFICIAL” de 30 de Dezembro de 1933.

¹⁰ Cfr. TEIXEIRA, Carlos, “Os Contratos Administrativos no Direito Angolano” ..., p. 40.

A 15 de Janeiro de 1975, foi assinado o Acordo de Alvor¹¹, celebrado entre o governo português e os três principais movimentos de libertação de Angola, MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) com a finalidade de estabelecer a partilha do poder entre estes movimentos após o término do período colonial, estabelecendo o dia 11 de Novembro de 1975 como a data da independência do país, antecedida de conflito fratricídio entre os referidos movimentos. Este período, que iniciou em 1977 e terminou em 1991 com a realização das primeiras eleições, o paradigma era o da opção pela via socialista e com a organização administrativa caracterizada com o Estado centralizado, pois vivia-se num regime de *Estado – Partido*, em que era o partido no poder quem dirigia a Administração Pública e o Estado.

No ano de 1991, foi aprovada a Lei de Revisão Constitucional n.º 16/92, de 16 de Setembro, que, no essencial, põe fim ao sistema de partido único e vem criar as condições necessárias para a implantação da democracia pluripartidária, o reconhecimento de garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, assim como a consagração dos princípios basilares da economia de mercado. Nesta fase, e no âmbito das transformações administrativas decorrentes da nova manifestação constitucional, foi aprovada a **Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro**¹², Lei de Base sobre a Administração Pública, diploma que deu início às reformas na Administração Pública, sobretudo no que diz respeito à determinação da relação que a Administração deveria ter com os cidadãos e outros entes.

Neste sentido, o artigo 8.º, sob epígrafe “contrato”, definia contrato como sendo um ato bilateral, nos termos do qual se presta um serviço público. Por seu turno, o artigo 9.º, sob epígrafe “contrato de prestação de serviço”, definia que a Administração Pública pode celebrar contratos com o objetivo de simplificar a gestão de serviços e racionalizar os recursos financeiros. Ora, este diploma vem claramente fazer uma rutura com o paradigma administrativo vigente no período do Estado centralizado, que vigorou até 1999, caracterizados pela implantação de um sistema forçado de redistribuição de renda através do controlo da atividade económica, onde eram cerceadas as iniciativas

¹¹ Cfr. <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=descon21>.

¹² Cfr. Publicação na I Série, n.º 46 do Diário da República de Angola. Trata dos princípios gerais a observar pela Administração Pública, no sentido de adequar a Administração Pública à evolução da sociedade, exigindo uma reforma gradativa e seletiva da administração, que deverá traduzir a melhoria do serviço a prestar. Essa reforma ocorre na correção dos manifestos desajustados e desequilibrados, que a Administração Pública hoje conhece, como ainda ajustá-lo ao novo quadro de exigências.

privadas dos particulares, sendo o próprio Estado detentores das empresas, então denominadas Unidades de Empresas Estatais.

Na sequência, e para sedimentar a possibilidade de a Administração recorrer-se aos operadores económicos no sentido de realizar as compras públicas, foi publicado, em 1994, a Lei da Impugnação dos Atos Administrativos, **Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro**,¹³ que, apesar das críticas a ela recaídas no tocante à inepta resolução das questões essenciais do contencioso administrativo¹⁴, dispõe, no seu artigo 3.º, o conceito de contrato administrativo como sendo aqueles celebrados pelos órgãos da administração central e local do Estado e pelos órgãos de direção das pessoas coletivas do direito público no exercício das suas funções de administração, para fins de utilidade pública. Aqui, o conceito de utilidade pública passa a ter uma função relevante na determinação do conceito de contratos públicos, mas apenas no diploma seguinte é que, efetivamente, ficou patente a densificação do conceito em causa.

Assim, no ano a seguir, foi publicado o **Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro**¹⁵, Normas Sobre os Princípios a observar pela Administração Pública, aprovada pelo Conselho de Ministros que, claramente, manifesta a necessidade que, cada vez mais, se impõe à Administração Pública nos Estados Democráticos e de Direito de criar os meios mais adequados para a prevenção e correção de eventuais faltas e irregularidades no cumprimento das suas atribuições, pelo que, como refere o preâmbulo do diploma, é mister a *“adopção de um diploma normativo que faculte aos particulares e à administração as regras fundamentais de relacionamento entre ambos, quer no que respeita aos princípios gerais desse relacionamento, quer dos direitos e deveres recíprocos, quer ainda no que se refere ao comportamento dos cidadãos em relação ao poder administrativo e às regras do funcionamento da administração para com os particulares”*.

No que diz respeito aos contratos administrativos, tudo quanto lhe dissesse respeito, constava do Capítulo VIII e o n.º 1 do artigo 120.º definia-o nos seguintes termos: *“Diz-se contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída,*

¹³ Cfr. Publicação na I Série n.º 2 do Diário da República de Angola.

¹⁴ Lei da Impugnação dos Atos Administrativos, aprovado pela Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, é insipiente para dirimir, de forma efetiva, os interesses legítimos dos particulares contra os excessos ou ilegalidade da administração, pois inúmeras lacunas são verificadas nas áreas importantes e sensíveis, como as que se prendem com a suspensão da eficácia dos atos administrativos impugnados, a suspensão temporária e a inexecução das decisões dos tribunais, transitadas em julgado e a garantia em tais casos, de indemnização e liquidação dos prejuízos causados, quando aquelas decisões não são ou não podem ser executadas.

¹⁵ Cfr. Publicada na I Série n.º 50 do Diário da República de Angola, de 15 de Dezembro.

modificada ou extinta uma relação jurídica de direito público entre a Administração e um particular, tendo como finalidade a realização de um interesse público.”

Por seu turno, há que referir que o n.º 2 do mesmo diploma apresenta, pela primeira vez, uma lista de contratos que os considera como sendo contratos administrativos, designadamente: a) empreitada de obras públicas; b) concessão de obras públicas; c) concessão de serviços públicos; d) concessão de exploração do domínio público; e) concessão de uso privativo do domínio público; f) concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar; g) fornecimento contínuo; h) prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública.

Outro marco legislativo relevante no que concerne aos contratos administrativos ocorre com a publicação do **Decreto-Lei 7/96, de 16 de Fevereiro**¹⁶, que estabelecia, conjuntamente, o Regime de Realização de Despesas Públicas, Prestação de Serviços e Aquisição de Bens, bem como o Regime da Contratação Pública Relativa à Prestação de Serviços, Locação e Aquisição de Bens Móveis. A publicação desse diploma teve como finalidade substancial a fixação das regras orientadoras que deveriam reger a relação que o Estado estabelecia com os seus fornecedores, sobretudo dispondo, de forma precisa, das regras e procedimentos para a execução das despesas previstas no Orçamento Geral do Estado, pelo que se impunha a definição de critérios objetivos e transparentes.

Podemos, desde logo, referir que este diploma se configurou como o regime dos contratos público em Angola, pois, e como está disposta no seu preâmbulo, “*optou-se por congregar num único diploma legal as bases gerais para a realização das despesas públicas com a aquisição de bens e serviços destinados ao Estado e também com as empreitadas*”. Desta sorte, pela primeira vez na panóplia legislativa pública passou-se a definir, de forma inequívoca, os procedimentos que devem preceder à realização de despesas (do artigo 31.º ao 95.º)¹⁷, de forma expressa, passou-se a definir criteriosamente as entidades com competência para autorizar despesas (artigo 7.º) e não menos importante é a disposição que estatuiu a possibilidade da celebração de contratos administrativos com dispensa de forma, isto é, dispensa de celebração de contrato escrito (artigo 8.º).

Apesar do marco legislativo sobredito, do ponto de vista das normas processuais ou adjetivas para a efetivação dos direitos e obrigações das partes, as coisas não

¹⁶ Cfr. Publicação oficial na 1ª Série, n.º 7 do Diário da República de Angola de 16 de Fevereiro.

¹⁷ Os procedimentos relativos à contratação, nos termos do diploma em causa, foram: o concurso público; concurso limitado por prévia qualificação; o concurso limitado sem apresentação de candidaturas; o procedimento por negociação, com ou sem publicação prévia de anúncio e o ajuste direto.

andavam no bom caminho, pois, nas palavras do autor CARLOS TEIXEIRA¹⁸, a falta de normas processuais criaram dificuldades de ordem prática, evidenciada sobretudo pelos órgãos judiciais e pelos profissionais do foro na aplicação destas normas, com particular realce nas situações em que estavam patentes relações jurídicas contratuais controvertidas. Por este motivo, foi publicado o **Decreto-Lei n.º 4A/ 96, de 5 de Abril**, Regulamento do Processo Contencioso Administrativo que, dentre outras, disciplina as ações derivadas de contrato administrativos, nos termos do artigo 69.º, remetendo o regime, em geral, para as normas do Código do Processo Civil que regulam o processo de declaração, na sua forma ordinária, sendo certo de que estas ações poderiam ser intentadas a todo o tempo, seguindo a forma sumária das ações de valor compreendido na alçada dos tribunais provinciais.

Ainda na senda da evolução legislativa da contratação pública em Angola, há que dar relevância ao **Decreto n.º 40/05, de 8 de Junho**¹⁹, diploma que aprovou o Regime de Empreitadas de Obras Públicas em decorrência da necessidade da atualização de normas anteriores (Decreto n.º 22-A/92, de 22 de Maio²⁰), que não se adequavam à evolução socioeconómica, tendo em conta a especificidade e complexidade da execução de despesas com trabalhos de empreitada e considerando o elevado número de obras no âmbito da reconstrução nacional que se impunha com o fim da guerra fratricida no ano de 2002²¹, introduzindo normas mais precisas e recomendáveis no sentido de disciplinar a formação e execução dos contratos de empreitada de obras públicas a nível de todo o território.

Este diploma seria uma espécie de protótipo de uma lei dos contratos públicos, no entanto específico para as empreitadas, na medida em que, para além de clarificar o conceito, o âmbito e tipos de empreitada (artigos 1.º e 3.º), previa normas referentes às fases e dos respetivos procedimentos de contratação, da decisão de contratar até à celebração do contrato propriamente dito, normas referentes ao direito substantivo contratual, bem como normas referentes ao contencioso dos contratos de empreitada de

¹⁸ Cfr. TEIXEIRA, Carlos, “Os Contratos Administrativos no Direito Angolano” ..., p. 48.

¹⁹ Cfr. Publicação oficial na I Série, n.º 68 do Diário da República de Angola, de 8 de Junho.

²⁰ Cfr. Publicação oficial na I Série, n.º 20 do Diário da República de Angola, de 22 de Maio.

²¹ Cfr. <https://www.dw.com/pt-002/dez-anos-acordo-de-paz-a-dif%C3%ADcil-constru%C3%A7%C3%A3o-de-uma-nova-angola/a-15842277>: no dia 4 de Abril de 2002, foi assinado o Acordo de Paz entre o governo do MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola – e a UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola – as duas formações políticas que mais influência tinham e têm no país. Os dois partidos pousaram as armas e puseram, assim, um ponto final, há 27 anos, à guerra civil. Uma guerra que provocou a fuga de muitos angolanos para outros países. Segundo dados do ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, mais de 600 mil refugiaram-se no estrangeiro e cerca de 4 milhões dispersaram-se pelas regiões do próprio país. Assim, um terço da população do país procurou refúgio fora ou dentro de Angola.

obras públicas. Sem prejuízo do desenvolvimento acerca do assunto mais adiante, é importante referir que este Decreto já regulava os trabalhos excedentários, pois, nos seus artigos 12.º e 13.º atinentes às reclamações e retificações de erros e omissões do projeto, bem como à execução dos trabalhos a mais disposto nos artigos 26.º e 44.º do diploma que vimos referindo, o legislador já demonstrou preocupação em disciplinar os fatos ou ocorrência que implicavam trabalhos, cuja espécie e quantidade estavam fora da previsão do projeto, do caderno de encargos e das cláusulas do contrato.

Aqui chegados, vale relevar a publicação a **Lei n.º 20/10, de 7 de Setembro**, Lei da Contratação Pública,²² que veio estabelecer as bases gerais e o regime relativo à contratação pública, revogando, para o efeito, o Decreto n.º 7/ 96 de 16 de Fevereiro, que estabelecia o regime das despesas públicas com a prestação e aquisição de serviços locação e aquisição de bens, bem como o Decreto n.º 40/05, de 8 de Junho, que regulava a execução de empreitadas de obras públicas.

O diploma suso resultou da adequação do sistema de contratação pública à nova realidade constitucional²³, bem como na uniformização dos regimes jurídicos da contratação de empreitadas de obras públicas e da aquisição de bens e serviços. Por outro lado, este regime veio assegurar a criação de uma estrutura administrativa com função de fiscalizar e supervisionar o mercado da contratação pública ao prever no artigo 11.º o Gabinete da Contratação Pública como sendo “*o órgão de apoio ao Executivo em matéria de definição e de implementação de políticas e de práticas relativas à contratação pública*”.

Outrossim, este diploma veio estabelecer a utilização das novas tecnologias em matéria de contratação pública, ao prever no artigo 12.º o Portal da Contratação Pública e plataformas eletrónicas, bem como a promoção do uso de um procedimento especial e totalmente eletrónico, o Sistema de Aquisição Dinâmica Eletrónica (artigo 156.º). Não menos importante é a previsão de Centrais de Compras (artigo 172.º), com a finalidade de centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, locação e a aquisição de bens e serviços.

Volvidos seis anos, foi publicada a **Lei n.º 9/16, de 16 de Junho**, Lei dos contratos Públicos,²⁴ que, desde logo, veio alterar a designação do diploma anterior (Lei da Contratação Pública) pelo fato de ter ampliado o âmbito subjetivo da sua aplicação a entidades públicas contratantes, designadamente empresas públicas e empresas com

²² Cfr. Publicação oficial na Iª Série, n.º 170 do Diário da República de Angola, de 7 Setembro de 2010.

²³ Cfr. Constituição da República de Angola, de 5 de Fevereiro, publicada na I Série do Diário da República, n.º 23.

²⁴ Cfr. Publicação oficial na I Série, n.º 98 do Diário da República de Angola, de 16 de Junho de 2016.

domínio público, como pode ser verificado na alínea f) do artigo 6.º. Pela primeira vez, o regime dos contratos públicos previu um conjunto de princípios fundamentais que deveria orientar a formação e a execução dos contratos públicos (artigo 3.º), nomeadamente princípio da prossecução do interesse público, da justiça, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência, da probidade, da economia, da eficiência e eficácia e do respeito pelo património público.

Tendo em atenção ao objetivo da modernização e simplificação dos procedimentos da administração, há que destacar algumas novidades: (i) alteração da nomenclatura de certos procedimentos de formação de contratos, tais como concurso limitado por convite, em vez de concurso limitado sem apresentação de candidaturas e procedimento de contratação simplificada (tipificando as situações materiais que justificam a adoção deste procedimento não concorrencial) em substituição do procedimento de negociação, bem como a instituição de um regime dedicado aos acordos-quadro; (ii) eliminação da fase de qualificação do procedimento concurso público, mantendo-o apenas para o procedimento concurso limitado por prévia qualificação, eliminação do procedimento de negociação, possibilitando que, em cada um dos procedimentos, possa haver uma fase de negociação, eliminação do procedimento especial do sistema de aquisição dinâmica; (iii) no que à parte substantiva da Lei diz respeito, para além da regulamentação, apenas da empreitada de obras públicas passa haver um quadro normativo referente à execução dos contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e dos contratos de aquisição de serviços, conferindo maior segurança jurídica aos direitos e obrigações das partes sobretudo aos contraentes privados; (iv) instituição de um Sistema de Cadastro e de Certificação para empreiteiros e fornecedores e (v) o regime em estudo dispõe, no artigo 52.º, um conjunto de incentivos e estímulos quando está em causa a participação do empresariado angolano com a finalidade de promover a sua contratação preferencial, convido à proteção do produto nacional.

Finalmente, quatro anos depois, foi publicada a **Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro**²⁵ (Lei dos Contratos Públicos), o regime vigente dos contratos públicos que, como é referido no preâmbulo, por razões atinentes à nova realidade do país, havia a necessidade de precisar e reajustar normas, suprir lacunas, bem como conferir maior eficácia e eficiência na formação e execução dos contratos públicos. Deste modo, o novo regime procura “*proporcionar aos operadores públicos e privados uma legislação*

²⁵ Cfr. Publicação oficial na 1ª Série, n.º 208 do Diário da República de Angola, de 23 de Dezembro de 2020.

de aplicação mais fácil, célere, uniforme e coerente, assegurando a promoção dos princípios típicos de gestão dos contratos públicos”.

Em bom rigor, não se vislumbrou uma alteração substancial em relação à Lei n.º 9/16, de 16 de Junho. No entanto, tendo em atenção à referência preambular sobredita, aprez-nos destacar algumas alterações, ao nosso ver, de tamanha relevância²⁶:

- (i) O n.º 2 do artigo. 12.º passou a consagrar que o Sistema Nacional de Contratação Pública Eletrónica tem por objetivo desmaterializar a contratação pública angolana através da formação e execução de contratos por via de **Plataformas Eletrónicas**, podendo ser desenvolvidas e geridas pelo Estado.
- (ii) Criação de mais dois procedimentos pré-contratuais: **O procedimento de Contratação Emergencial**, nos termos da alínea f), n.º 1 do artigo 22.º e artigo 31.º (procedimento que deve ser adotado na medida do estritamente necessário e por motivos de emergência, resultante de acontecimentos imprevisíveis, não imputáveis à EPC e quando haja a impossibilidade de ser cumprido os prazos ou as formalidades previstas para os restantes procedimentos; por exemplo, situações atinentes a surtos endémicos, epidémicos ou pandémicos causado pela COVID-19) e o **Procedimento Dinâmico Eletrónico**, nos termos da alínea e), n.º 1 do artigo 22 e artigo 149.º, destinado à aquisição de bens e serviços padronizados, através de um catálogo eletrónico, sendo elegíveis para participar os interessados devidamente certificados no Portal da Contratação Pública, enquanto fornecedores do Estado.
- (iii) Foi ampliado o âmbito objetivo de aplicação da LCP, quanto à formação e execução de contratos de concessão administrativa, nomeadamente concessões de obras públicas, de serviços públicos, de exploração de domínio público e à formação dos contratos, cuja concretização seja efetuada por meio das Parcerias Público-Privadas.
- (iv) O disposto na alínea g) do artigo 6.º alarga o âmbito subjetivo da LCP, ao ser inserindo no leque de EPC os organismos públicos, considerando-se como sendo as pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada, prossigam o interesse público sem carácter

²⁶ Relativamente às alterações trazidas pela Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro, Cfr. CRAVERO, Lara, “Contratação Pública em Angola à luz da lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro”, *Quid Juris*, Lisboa 2021, pp 20 e 21.

industrial ou comercial e que, na sua prossecução, sejam controladas ou financiadas pelo Estado com recurso à afetação do Orçamento Geral do Estado Angolano.

Sem intensão de sermos exaustivos no que concerne à evolução histórica dos contratos públicos em Angola, nem tão pouco entrar no âmago do tema relacionando com os trabalhos excedentários, exercício que faremos mais adiante, pensamos ter sido importante fazer a presente incursão histórica para melhor percebermos as questões substantivas disposta no presente regime dos contratos públicos com particular relevância à modificação do clausulado nos contratos de empreitada de obras públicas decorrente de trabalhos a mais ou de trabalhos de suprimento de erros e omissões. É mister conhecer as fases e etapas por que passou a panóplia legislativa, desde o período colonial até à presente data, pois só assim alcançaremos o desiderato almejado que consiste em compreender os fatores que concorrem para a ocorrência dos trabalhos excedentários nos contratos de empreitada de obras públicas em Angola e propor soluções para a sua mitigação ou execução criteriosa.

1.2. OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS APLICÁVEIS À CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Os princípios são comandos que orientam e impõem que algo se realize na maior medida do possível, segundo as possibilidades de fato e de direito, deles resultando normas comportamentais ou de conduta. Segundo RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA²⁷, “uma das características típicas dos princípios consiste no facto de constituírem um tópico de argumentação ou ponderação jurídica nas diferentes hipóteses em que suscite um problema situado no seu domínio de operatividade, podendo ser convocado para fundamentar em concreto, *in casu*, problemas práticos do direito da contratação pública.”

Não há dúvidas da existência de uma regulação muito extensa da contratação pública na legislação interna dos Estados e, nos casos aplicáveis, a exemplo dos Estados assinantes do Tratado da União, nos diplomas que resultam do direito comunitário europeu, com relevo às Diretivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, revogadas, respetivamente, pelas Diretiva n.º 2014/24/EU e pela Diretiva 2014/25/EU, ambas de

²⁷ Cfr. OLIVEIRA, Rodrigo Esteves, “Os Princípios Gerais da Contratação Pública”, in *Estudos da Contratação Pública – I*, CEDIPRE, Coimbra Editora, 2008, p. 63.

2014. De salientar que os princípios jurídicos sempre foram, são, e certamente continuarão a ser uma fonte de direito fundamental no sistema de contratação pública, pois a formação dos contratos públicos é, sem sombra de dúvidas, uma temática em que mais se sente a importância concreta ou prática dos princípios jurídicos. A título de exemplo do retro exposto, RODRIGO ESTEVES de OLIVEIRA²⁸ refere que são inúmeros “casos” decididos pelas entidades adjudicantes e, em última instância, pelos Tribunais com fundamento direto e autónomo numa norma deles retirada ou neles implícita, sem esquecer também a jurisprudência comunitária, que tanta e tantas vezes se faz eco dos princípios da contratação pública.

Assim, a garantia de legalidade, regularidade, confiança e credibilidade do público em geral no funcionamento do mercado não se basta com a aplicação da lei no procedimento adjudicatório de contratação pública; há que dar relevância ao fato de, citando ANA FERNANDA NEVES²⁹, “*Os Princípios de contratação pública conformarem a definição concreta e a realização dos procedimentos de contratação pública, assim como a atuação do co-contratante público na relação jurídica, constituindo padrões de controlo da sua correção jurídica*”.

Aqui chegados, importa enumerar o leque de princípios administrativos mais relevantes em matéria de Contratação Pública, sem desprimor dos demais princípios orientadores da atividade administrativa, que devem ser considerados na formação e execução dos contratos públicos.

Desde logo, contrariamente à realidade jurídica portuguesa que estrutura os *Princípios Gerais de Direito Interno e Comunitário* (Igualdade, Imparcialidade, Transparência, Concorrência e outros), *Princípios Específicos Comunitários* (Proibição da Discriminação em Razão da Nacionalidade, Reconhecimento Mútuo), *Princípios Fundamentais da Contratação Pública* (Igualdade, Concorrência, Transparência, Imparcialidade e da Tutela da Confiança), *Princípios Gerais da Atividade Administrativa* (Legalidade, Proporcionalidade, Imparcialidade, Boa-fé, etc.), o artigo 3.º da Lei n.º41/20, de 23 de Dezembro³⁰ (Lei dos Contratos Públicos, a diante LCP) dispõe que “*Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, do regime do procedimento e da atividade administrativa, em especial os seguintes: da legalidade, da economicidade, da*

²⁸ ... idem., p.52.

²⁹ Cfr. NEVES, Ana Fernanda, “*Os Princípios da Contratação Pública*”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia* – Vol. II, Coimbra Editora, 2011, p. 9.

³⁰ Cfr. Publicação n.º 28 da I Série do Diário da República, de 23 de Dezembro.

probidade, 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 e igualdade, da continuidade e regularidade”.

Portanto, estes princípios vinculam as entidades adjudicantes, orientando, *a priori*, todo o *item procedimental* adjudicatório de formação dos contratos públicos e que conduz à celebração do contrato. E fazem-no na medida em que tutelam valores e interesses fundamentais dos procedimentos pré-contratuais, reconhecem-se neles uma força qualificada e um peso reforçado no confronto com os outros princípios, sobre os quais, em caso de conflito, não-de prevalecer. Portanto, as entidades adjudicantes estão vinculadas, em cada procedimento ou concurso que se lançar, a observar irrevogavelmente esses princípios³¹

Posta a temática nestes termos, cabe-nos fazer uma abordagem sumária aos princípios suso expostos, com particular incidência e lapidar tratamento ao princípio da concorrência, pois, nas palavras de MARIA JOÃO ESTORNINHO³², enquanto princípio guarda-chuvas e central da contratação pública, ele tem a propriedade e capacidade de contagiar os restantes, designadamente o princípio da igualdade de tratamento, que, visto à luz do princípio da concorrência, se converte em princípio da igualdade concorrencial, ou seja, a inobservância do princípio da igualdade dita a não materialização do princípio da concorrência.

Princípio da concorrência

O Princípio da Concorrência impõe que o procedimento deve ser o mais inclusivo possível, permitindo a participação dos agentes económicos e a receção de múltiplas ofertas. Esse princípio manifesta-se, por exemplo, na escolha de procedimentos que permitam a participação de um número elevado de concorrentes ou candidatos, na admissibilidade de agrupamentos de candidatos ou concorrentes e na exclusão de propostas que violem as regras da concorrência. No que ao valor jurídico e à força normativa do princípio da concorrência diz respeito, pelo fato da sua “associação” ao

³¹ Cfr. OLIVEIRA, Rodrigo Esteves “ Os Princípios Gerais da Contratação Pública”, in *Estudos da Contratação Pública* – I, CEDIPRE, Coimbra Editora, 2008, p. 57.

³² Cfr. ESTORNINHO, Maria João, “ Curso de Direito dos Contratos Públicos”, 1.ª ed, Almedina, 2012, p. 371, O Direito Comunitário preocupa-se tradicionalmente nesta matéria, sobretudo em garantir a concorrência e em assegurar que a celebração de contratos públicos não cause entraves à realização do mercado único (...) A concorrência foi sendo elemento dinamizador da construção do mercado interno europeu e está, desde o início, intimamente relacionada com as quatro liberdades (de circulação, de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais).

princípio constitucional da igualdade, cuja manifestação é aferida aos direitos dos operadores económicos à igualdade de acesso aos contratos públicos e à igualdade de tratamento, a abertura à concorrência impõe um certo tipo de configuração legislativa de toda a contratação pública, pois, quer a doutrina, quer a lei dão primazia aos procedimentos de adjudicação abertos de seleção concorrencial sobre os procedimentos de acesso limitado ou fechados (ajuste direto ou contratação simplificada) uma vez que se compreende que estes se desviam ao modelo padrão. Assim, todas as normas atinentes à contratação pública deverão ser interpretadas e aplicadas de modo favorável à convocação e à participação nos procedimentos pré-contratuais, evitando-se, sempre que possível, exclusões por motivos de ordem meramente formal, pelo que a primazia pelos procedimentos abertos não se impõe apenas por força da leitura da concorrência segundo os cânones do princípio da igualdade, acabando por ser, de igual modo, um instrumento da proteção do interesse público financeiro, pois a economicidade, enquanto princípio e objetivo da contratação pública, realiza-se, em primeira linha, através da outorga de contratos em concorrência³³. Neste contexto, o autor PEDRO COSTA GONÇALVES³⁴ cita um lapidar excerto de um texto de Stevem Schooner com o seguinte teor: “*promovemos a concorrência porque acreditamos no poder do mercado. Maximizando o uso efetivo da concorrência, o Governo recebe mais-valia em termos de preço, de qualidade de termos e condições contratuais*”.

O princípio da concorrência manifesta-se, de igual modo, na fase contratual, ou seja, na fase de execução do contrato, mais propriamente nas situações em que o contraente público, investido do poder de conformação da relação contratual disposta na al. c), n.º 1 do artigo 363º da LCP, ser-lhe facultada a possibilidade de modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato, com o fundamento previsto, no caso aplicável ao tema em apreço, na “*alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar*”, tal como está plasmado na alínea a), n.º 1 do artigo 367.º do diploma que vimos citando, sendo certo que este poder da administração está limitado em face do impedimento, restrição ou falseamento da concorrência.

Portanto, é inequívoca a prevenção de ocorrência de situações que violem o princípio da concorrência no âmbito da formação dos contratos públicos, pois este é um princípio indubitavelmente fundamental da contratação pública, na medida em que, no âmbito dos trabalhos a mais e de suprimento de erros e omissões, se os trabalhos em

³³ GONÇALVES, Costa Pedro, “*Direito dos Contratos Públicos*”, 4.ª ed., Almedina, 2020, p.369.

³⁴ ...*idem*.

execução tivessem constado do mapa de quantidade do caderno de encargos ou nas peças do projeto na fase pré-contratual, os outros concorrentes deveriam, certamente, ter apresentado uma proposta de preço para esses trabalhos, o que não sucede.

Princípio da prossecução do interesse público

O princípio da prossecução do interesse público dispõe que as contratações promovidas pelas Entidades Públicas Contratantes (doravante EPC) devem ter por fim, único e exclusivo, a satisfação de necessidades coletivas, isto é, na escolha da proposta que melhor possa satisfazer o interesse aquisitivo público, pois o interesse público é o valor que justifica e dá fundamento à atividade administrativa, tendo em vista os fins e funções que lhe são incumbidas no âmbito da divisão dos três poderes constitucionalmente atribuídos ao Estado. Este fato justifica as relações desiguais entre a administração pública e os particulares, consubstanciando uma tensão entre a posição de supremacia da administração, no âmbito da contratação, e a defesa dos direitos e interesses dos particulares que deve ser levada em linha de conta.

A regulamentação da contratação pública está fortemente ligada à gestão, execução e racionalização da despesa pública. Neste contexto, PEDRO COSTA GONÇALVES³⁵ advoga ainda não ser possível desvalorizar o dado essencial de a regulação da contratação pública dever estar ao serviço da realização de interesses públicos, desde logo, o interesse financeiro, através do “best value for money”, bem como na utilização estratégica da contratação pública como instrumento de regulação pública e de implementação de políticas públicas.

Princípio da igualdade

O princípio da igualdade é um princípio estruturante e informador do Estado Democrático de Direito e representa a essência da ciência do Direito, com consagração Constitucional, nos termos do artigo 23.º da CRA, afirmando que todos são iguais perante a lei, não havendo qualquer distinção ou privilégio em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão. Assim, nas palavras da autora MARGARIDA CABRAL

³⁵ Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, “*Direito dos Contratos Públicos*”, Almedina, Coimbra, 4.ª edição-reimpressão, 2020, p. 379.

OLAZABAL³⁶ sem igualdade “*não haverá mais do que uma concorrência meramente fictícia*”. “ *Se o princípio constitucionalmente consagrado da igualdade significa a imposição de tratamento igual daquilo que é igual e desigual daquilo que é diferente, obrigando a um juízo do que é igual e do que não é, no concurso público esse juízo será feito a partir dos requisitos gerais estabelecidos, sendo absoluta a igualdade entre todos os que os preenchem e não sendo permitidas quaisquer outras considerações. É neste sentido que o princípio da igualdade, aplicada a toda atividade da Administração, assume no campo do concurso público uma especial feição pela absoluta igualdade existente entre todos os concorrentes: não são permitidas a partir daí quaisquer discriminações, ainda que estas discriminações se baseiem em razões de interesse público*”.

Portanto, no âmbito dos contratos públicos, fica asseverado que a EPC deve assegurar o tratamento uniforme de todos os candidatos e concorrentes, garantindo-lhes iguais condições de acesso e de participação no procedimento de adjudicação, ou seja, quando se está numa condição de situações comparáveis não se deve ser tratado de modo diferente, pois as situações diferentes não devem ser tratadas de modo igual, exceto se este tratamento for objetivamente justificável. Assim, impõe-se que a escolha do co-contratante deve ser objetiva. Do retro dito infere-se que o princípio da igualdade está estreitamente ligado ao princípio da concorrência que constitui um instrumento primário da realização da competitividade entre os concorrente/candidatos, na medida em que a violação daquele princípio, em qualquer fase ou etapa do procedimento pré-adjudicatório e não só, implicaria a não observância da livre e sã concorrência dos operadores económicos que se colocaram na contenda pela execução do contrato.

Outrossim, o princípio da igualdade está estritamente ligado aos princípios da imparcialidade e da não discriminação, pois, num primeiro momento, no exercício da sua atividade, a Administração Pública deve tratar de forma equitativa, isenção, objetiva e transparente todos que com ela entrem em contacto não podendo haver quaisquer tipos de discriminação. *Trata-se, portanto, da isenção da Administração Pública na sua atuação, não podendo adotar comportamentos de favor, ou persecutórios; não dedicar a determinadas situações um especial tratamento favorável em prejuízo de outras, ou a inversa, sem fundamento legal para isso.*³⁷

³⁶ OLAZABAL, Margarida Cabral, “O Concurso Público nos Contratos Administrativos”, Reimpressão, Coimbra, Almedina, 1999, p.88 e ss.

³⁷ Cfr. SILVA, Jorge Andrade, “Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado”, 9.ª Editora Almedina, 2021, p.58.

Este princípio manifesta-se em todas as fases da formação dos contratos públicos, nomeadamente na notificação a todos os interessados sobre os esclarecimentos e retificações efetuados às peças do procedimento, na avaliação e audiência prévia e na notificação do adjudicatário e dos restantes concorrentes da decisão de adjudicação. Portanto, a igualdade de tratamento dos concorrentes/candidatos deve ser verificada nas fases de apresentação, de confrontação e na avaliação das propostas.

Princípio da imparcialidade

O princípio da imparcialidade dispõe que a atuação das pessoas responsáveis pela condução dos procedimentos deve ser de isenção e neutra de qualquer influência. Este princípio manifesta-se na conduta a adotar pelos funcionários públicos envolvidos na formação e execução dos contratos públicos.

Para MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO,³⁸ imparcial será, portanto, a conduta objetiva, desinteressada, isenta, neutra e independente: imparcial será, enfim, a atuação de quem, na avaliação ou na ação, na escolha ou na decisão, se rege unicamente por critérios lógico-racional, não se deixando influenciar por sentimentos estranhos ao circunstancialismo fatural envolvente, qualquer que seja a sua origem, natureza ou relação com a questão controvertida (...), conduta verdadeiramente imparcial, será apenas aquela que, para além de obedecer aos parâmetros racionais de comportamento, tenha em atenção a totalidade dos interesses afetados pela própria ação.

Assim, nos termos do artigo 8.º da LCP, os funcionários e agentes da EPC envolvidos no planeamento, preparação ou na realização dos procedimentos de contratação públicas, ou na execução dos contratos públicos, bem como os membros da comissão de avaliação, estão submetidos a um sistema de impedimentos e suspeições, decorrendo claramente desta previsão legal a efetivação do tratamento imparcial dos concorrentes e candidatos.

³⁸ Cfr. RIBEIRO, Maria Teixeira de Melo, “O princípio da imparcialidade da administração pública”, Almedina, Coimbra, 1996, p. 309.

Princípio da transparência

O princípio da transparência, por seu turno, defende que a EPC deve divulgar, ampla e efetivamente, a intenção de contratar por parte da Administração através da definição das regras essenciais do procedimento para a escolha do adjudicatário, isto é, elucidar previamente as fases do procedimento, tornar público os critérios de avaliação e adjudicação e as condições do contrato. Está, portanto, subjacente a ideia de que a Administração Pública deve praticar os seus atos de forma legal e transparente, no sentido de garantir aos destinatários ausência na sua ação de qualquer favoritismo, arbítrio e não menos importante, para a nossa realidade, é falar da prevenção contra a corrupção, quanto está em causa a escolha ou seleção de concorrentes que se propõem realizar uma tarefa com impacto na satisfação de necessidades públicas.

Para MARCELO REBELO DE SOUSA³⁹, a Administração Pública deve agir com transparência, na formação da vontade, do conteúdo, na forma e no fim prosseguido, o que significa que tem de fundamentar os seus atos, nos termos da Constituição e da lei, tem de garantir a cabal audição dos particulares interessados e não lhes pode sonegar informação, quer sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, quer sobre as soluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

O acesso à informação por parte dos interessados deve ser entendido como uma premissa fundamental para uma Administração transparente, sendo, cumulativamente, um pilar imprescindível para a construção de uma sociedade democrática⁴⁰, pelo que os estados modernos consideram a transparência dos poderes públicos como sendo um valor inequivocamente indispensável para a harmonia social, conforme consagrado constitucionalmente, no artigo 200.º da CRA: “ 1. *Os cidadãos têm direito de ser ouvidos pela administração pública nos processos administrativos suscetíveis de afectarem os seus direitos e interesses legalmente protegidos. 2. Os cidadãos têm direito de ser informados pela administração sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as decisões que sobre eles forem tomadas. 3. Os particulares interessados devem ser notificados dos atos administrativos, na forma prevista por lei, os quais carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos. 4. É garantido aos particulares o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do*

³⁹ Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de, “*Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo*”, LEX, 1996, pp.41 e 42.

⁴⁰ Cfr. CRAVEIRO, Lara, “*Contratação Pública em Angola À luz da Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro*”, QUID JURIS, Lisboa, 2021, p.68.

disposto na lei em matérias relativas à segurança e defesa, ao segredo de Estado, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.”

Portanto, é inquestionável a relevância do princípio da transparência que, para além da regulação subordinada aos princípios que da atividade da Administração Pública em geral, tem a consagração no artigo 3.º da LCP. Assim, podemos, daqui, depreender que este princípio foi considerado especialmente aplicável de forma transversal à contratação pública na fase de formação e de execução dos contratos públicos, manifestando-se, a título exemplificativo: (i) na obrigação de publicitação de anúncio por parte da entidade adjudicante, quanto à intenção de contratação; (ii) na abertura do procedimento, na medida em que todas as condições essenciais do contrato devem estar definidas para que se possa dar a conhecer, a todos os interessados no procedimento, quais as condições que resultam do contrato; (iii) no acesso aos documentos que integram o processo de adjudicação; (iv) na possibilidade de os operadores económicos não adjudicados poderem ter acesso ao relatório preliminar para efeito de audiência prévia e (v) a publicação do resultado da adjudicação para efeito de conhecimento, dentre outros.

Princípio da economicidade

O princípio da economicidade dispõe que, na abertura do procedimento, a EPC deve visar a obtenção de propostas económicas mais vantajosas, ou seja, evitar o desperdício de recursos públicos, minorando os gastos sem comprometer os padrões de qualidade dos serviços prestados. A contratação pública deve ser sempre orientada no sentido de se comprar o estritamente necessário, o melhor com a menor utilização de recursos, para maior eficácia e eficiência, ou seja, *“os intervenientes do mercado da contratação pública devem agir com equilíbrio, ponderação, moderação, cautela e precaução da utilização dos recursos, contratando serviços eficientes e com qualidade, fazendo valer o binómio custo benefício”*⁴¹.

Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição, pois só existirá êxito na atividade da Administração caso haja qualidade na gestão que a pessoa incumbida para administrar o bem público faça-o com a qualidade recomendada dentro dos padrões hodiernamente aceitáveis, evitando-se, deste modo, desperdícios financeiros por parte do Estado, pois

⁴¹ BETICO, Domingos, NGOLOIMWE, Osvaldo, “Contratação Pública para Gestores Públicos e Operadores Económicos”, LITERACIA, 1.ª Edição, Outubro-2021, p.50.

a contratação pública implica a disponibilização de verbas, quer proveniente dos recursos ordinários do tesouro, quer de financiamento interno, quer externo.

Princípio da publicidade

O princípio da publicidade manifesta-se pela definição e publicação das regras essenciais do procedimento e das condições gerais do contrato a celebrar, garantindo a abertura do concurso a todos os interessados que preencham as condições de habitabilidade referidas no programa de procedimento, como regulamento do concurso, garantindo, de igual modo, a inserção do critério de adjudicação nas peças do procedimento, bem como a densificação dos critérios e subcritérios de avaliação e respetiva ponderação.

À Administração Pública é exigido que preste a informação necessária acerca da prática dos seus atos, pois os cidadãos têm direito a saber como os agentes públicos atuam, como empregam os recursos públicos, quantos são e quais são os motivos para as suas decisões, no sentido de não ser posta em causa a transparência da atividade administrativa. Assim, sem a transparência não há como fiscalizar a ação dos agentes públicos, o que pode pôr em causa a falta de confiança entre a Administração e os administrados.

Desde logo, no âmbito da contratação pública, o princípio da publicidade impõe que a Administração, para garantir a transparência e a plena participação dos privados, deve efetuar, de forma efetiva e abrangente, a divulgação da intenção de contratar através da publicação dos principais atos do procedimento de contratação pública.

O princípio da publicidade está irremediavelmente ligado ao princípio da transparência, representando aquele como que a face externa deste, uma vez que a transparência se destina a dar a conhecer a todos os interessados/participantes no procedimento o conteúdo e propósito de todas as fases do procedimento, enquanto a publicidade amplia o círculo dos destinatários que possam tomar parte do procedimento.

Princípio da legalidade

O princípio da legalidade refere que a EPC, nos procedimentos de Contratação Pública, deve pautar a sua atuação no estrito cumprimento da lei, em particular da LCP e demais legislações complementares, pelo que não pode haver formação ou execução do contrato com a inobservância da lei. Este princípio, *do ponto de vista do primado da lei*, afigura-se como sendo a base fundamental de todo o direito e traduz-se na

subordinação à lei de toda a atividade da Administração, pois a ação administrativa (regulamento, ato e contrato) deve ter como limite, fundamento e pressuposto a Constituição⁴², a lei, os princípios jurídicos do Direito Administrativo e os regulamentos. Neste sentido, este princípio apresenta uma relevante projeção no regime dos contratos públicos. Assim, o princípio da legalidade “*vincula todo o concurso público, que não pode, em fase alguma, violar nem a constituição, nem a lei, nem os regulamentos administrativos, nem as demais regras que presidem ao seu desenrolar. Como ilegalidade se deve entender obviamente a violação de princípios gerais de Direito ou de Princípios gerais do direito administrativo.*”⁴³

Nesta senda, JOÃO PACHECO DE AMORIM⁴⁴ alude que se deve o relevo que se acaba de referir a ser o procedimento de contratação pública regulado por uma disciplina legal rígida: as regras que vigoram no regime da contratação pública são a da tipicidade dos procedimentos e a do carácter imperativo da generalidade das suas normas, sendo exigida a rigorosa observância dos respetivos termos e tramitação tal qual estes se encontram plasmados na lei e nos regulamentos que rejam o concreto procedimento em causa (designadamente o programa do procedimento e o caderno de encargos).

Portanto, o princípio da legalidade impõe a subordinação da Administração à lei e ao direito, pelo que a sua ação deve conformar-se à panóplia legislativa vigente na ordem jurídica dos Estados modernos, em homenagem ao subprincípio do primado da lei e, por outro lado, a atuação daquele órgão do Estado deve apenas ser efetivada com fundamento num diploma legal (lei, decreto-lei, regulamento, etc...), previamente publicado, que fixa os fins a prosseguir, bem como as atribuições e competências do órgão e serviço administrativo, tal como defende o subprincípio da reserva da lei. E como acima exposto, a contratação pública não deixa de cumprir com os comandos do princípio acima, como decorre do disposto do artigo 3.º da LCP.

⁴² Cfr. n.º 1 do artigo 198.º da CRA “*A administração pública prossegue, nos termos da Constituição e da lei, o interesse público, devendo, no exercício da sua atividade, reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público.*”

⁴³ Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de “*O concurso Público na Formação do Contrato ...*” *Administrativo*”, p. 55.

⁴⁴ Cfr. AMORIM, João Pacheco, “*Introdução ao Direito dos Contratos Públicos*”, Almedina, Coimbra, 2021. p.535.

Princípio do formalismo

O princípio do formalismo é um princípio característico do processo judicial, que impõe a obediência às normas e aos procedimentos legais na instrução dos processos nos tribunais. Contudo, em sede da tramitação da contratação pública, máxime no Direito Administrativo em geral, o entendimento deste princípio deve ser diferente, pois põe em causa os interesses dos administrados e da própria Administração Pública, sem perder de vista que os Estados modernos devem chamar os administrados no auxílio da tomada de decisão da Administração. Podemos dizer que, no âmbito da contratação pública, as EPC devem prever quais as formalidades para a tramitação do procedimento, para permitir proteção, segurança, respeito dos direitos subjetivos e o exercício do contraditório e ampla defesa.

A propósito da flexibilidade do formalismo no procedimento da contratação pública, LARA CRAVERO⁴⁵ advoga que a ideia não é defender a ausência de formar, mas chamar a atenção para a adoção de formas menos rígidas do que no processo judicial (...) Atualmente, muitos são os que defendem o formalismo moderado. Quer isso dizer que serão adotadas formas simples, mas capazes de proporcionar certeza, segurança, respeitando-se os direitos dos sujeitos, o contraditório e a defesa.

Qualquer instrumento ou formalismo será desejável na medida em que sirva de modo útil à prossecução efetiva dos fins pretendidos, pelo que será efetivo o processo que constitua instrumento eficiente de realização do direito substantivo. É certo que o desenvolvimento social pressupõe a adoção de regras jurídicas formuladas de maneira simples, clara, acessível e previsível: daí a noção de Estado de Direito e o princípio da segurança jurídica, produtos de desenvolvimentos sociais cada vez mais complexos e de evoluções cada vez mais incertas.

O formalismo é claramente um meio de organização, um meio de alcançar determinados objetivos, porém este meio, muitas vezes, extrapola os limites de algo que deveria tornar-se mais justo, eficiente e eficaz à realização de determinados direitos e acaba por configurar processos muitas vezes prejudicial às partes. Por esse motivo, boa parte da doutrina é da opinião de que o princípio do formalismo é responsável pela falta de celeridade, reclamando alguma flexibilidade, sobretudo, no que diz respeito à necessidade e urgência necessária na contratação de operadores económicos que possam criar bens, serviços ou executar obras que satisfaçam o interesse público. Só

⁴⁵ Cfr. CRAVEIRO, Lara, "Contratação Pública em Angola À luz da Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro", QUID JURIS, Lisboa, 2021, p.57.

assim se justifica a estatuição de formalismos céleres que não se compadeçam com o formalismo processual rígido, característicos dos procedimentos abertos, a título de exemplo podemos verificar nos procedimentos de contratação simplificada (artigo 141.º da LCP) e de contratação emergencial (artigo 148.º da LCP).

Princípio da probidade

O princípio da probidade consubstancia-se na ideia de que as pessoas envolvidas na formação e execução dos contratos públicos devem agir com honestidade, retidão e de acordo com a moralidade Administrativa, pelo que, de forma alguma, a conduta deverá ofender os valores fundamentais consagrados pelo sistema jurídico.

O vocábulo probidade deriva do latim *probus* que significa aquilo que brota bem, revelando algo que tem boa qualidade. Para os romanos, improbidade relacionava-se com a ausência de *existimatio*, que atribui aos homens bom conceito. E sem “*existimatio*” os homens se convertem em “*homines intestabiles*”, tornando-se inábeis, portanto, sem capacidade ou idoneidade para a prática de certos atos⁴⁶, pelo que a probidade nos leva ao conceito de retidão de conduta, honradez, lealdade, integridade, virtude e honestidade.

A probidade que se impõe à administrativa resulta da moralidade administrativa e a sua essência consiste em limitar e direcionar a atividade administrativa, tonando imperativo que os atos dos agentes não subjuguem os direitos fundamentais dos administrados, permitindo, deste modo, a valorização e o respeito pela dignidade da pessoa humana. Dada a sua relevância axiológica na ação administrativa, este princípio ganhou dignidade legislativa com a publicação na Lei n.º 3/10, de 29 de Março (Lei da Probidade Pública)⁴⁷ que estabelece as bases e regime jurídico relativo à moralidade pública e ao respeito pelo património público por parte dos agentes públicos. Desta sorte, é imposto ao agente público o dever de servir à coisa pública, à Administração com honestidade, boa-fé, exercendo as suas funções de modo lícito, sem se aproveitar do Estado ou das facilidades do cargo.

Para além da medida legislativa supra e outras que concorrem para a moralização administrativa, o Serviço Nacional da Contratação Pública (em diante

⁴⁶ Cfr. GARCIA, Emerson; In: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 7 ed., II Edição, São Paulo, Saraiva, 2013, p. 178.

⁴⁷ Cfr. Publicação na I Série do Diário da República, n.º 57, de 29 de Março de 2010.

SNCP) publicou uma Cartilha de Ética e Conduta para delinear e delimitar a atuação dos intervenientes do mercado da contratação pública, visando adotar todas as medidas preventivas de condutas que podem lesar o interesse público e prejudicar os concorrentes e demais interessados.

Portanto, o sobredito impõe-se, desde logo, à contratação pública na medida em que as entidades que intervêm no procedimento de formação, bem como na execução dos contratos públicos devem pautar a sua conduta dentro dos ditames da moralidade administrativa, obedecendo aos valores intrínsecos essenciais como o da boa administração, da honestidade, da imparcialidade, da razoabilidade, da integridade, da responsabilidade, e tantos outros, no sentido de evitar que a sua ação ou decisão possa ser influenciada por terceiro, por ter aceitado presentes ou empréstimos que lhe possam comprometer, aquando da instrução do processo aquisitivo.

Princípio da boa-fé

O princípio da boa-fé é um dos princípios mais relevantes para a convivência social e basilar nas ordens jurídicas dos Estados modernos, cujo surgimento se reporta a épocas longevas da história humana. O comportamento das partes nas relações negociais sempre foi motivo de preocupação do direito, desde logo, porque cabe ao direito regular e procurar dirimir as relações intersubjetivas. Portanto, *no exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé*⁴⁸.

Enquanto princípio constitucional que concretiza os Estados de Direito, a boa-fé promove a confiança na atuação dos poderes públicos, exige a certeza e de segurança quanto aos direitos e expectativas legítimas dos cidadãos perante a ação da Administração, pelo que o poder do Estado deve assegurar um mínimo de continuidade nas respetivas posições em face dos particulares.

Na relação contratual pública, por exemplo, é obrigatório que as partes, no processo de formação e execução, ajam com clareza, autenticidade e que haja comunicação mútua e com verdade. Maior relevo deste princípio, ao nosso ver, é aferido na formação dos contratos, pois as EPC devem pautar a sua ação em conformidade com as exigências da identidade, autenticidade e veracidade na comunicação com os

⁴⁸ Cfr. artigo 10.º do *Código do Procedimento Administrativo*, conferir a Publicação do Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07.

operadores económicos, de modo a garantir que as peças do procedimento, bem como o próprio contrato disponham de informações precisas e claras.

Como refere LARA CRAVERO⁴⁹, o princípio da boa-fé é um princípio basilar de qualquer ordenamento jurídico (...) e apresenta-se como um dos limites da atividade discricionária da Administração, ou seja, um dos corolários do princípio da boa-fé consiste no princípio da proteção da confiança legítima, incorporando na boa-fé o valor ético da confiança. Não há dúvidas de que, em matérias contratuais, o princípio da boa-fé releva-se, sobretudo, para os procedimentos pré-contratuais na sua dimensão da tutela da confiança que decorre, de igual modo, da segurança jurídica que se manifesta como sendo uma finalidade essencial inerente aos Estados modernos e da primazia da materialidade subjacente.

Princípio da sustentabilidade e responsabilidade

Ao princípio da sustentabilidade e responsabilidade está subjacente a ideia de que, no exercício das suas funções, o agente público pauta, a sua atuação, pela lealdade e pela transparência e é o responsável pelo sucesso, insucesso, legalidade e pela ilegalidade a seu cargo, para bem dos interesses gerais da comunidade. A sustentabilidade exige a consideração dos pressupostos da responsabilidade sócio ambiental, baseados em valores éticos e morais para minimizar os impactos negativos que as ações humanas e das organizações causam ao ambiente.

A preocupação com a sustentabilidade do meio ambiente surgiu na década de 1970, quando a necessidade da preservação do meio ambiente começou a chamar atenção, fundamentalmente a partir do momento que se ganhou consciência das consequências dos prejuízos da industrialização da Revolução Industrial do século XIX. No entanto, só na década de 1980, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU criou a expressão e sugeriu as primeiras medidas de sustentabilidade na sua tríplice dimensão: desenvolvimento económico, proteção ambiental e equidade social.

Não restam dúvidas de que a preocupação com a sustentabilidade é fundamental para reduzir problemas ambientais como poluição, efeito estufa, aquecimento global, extinção de animais e vegetais e o fim de recursos naturais. No entanto, há um grande desafio latente decorrente da necessidade da preservação da natureza que se impõe com o desenvolvimento económico que as sociedades almejam,

⁴⁹ Cfr. CRAVEIRO, Lara, “*Contratação Pública em Angola À luz ...*” p. 62.

pois este garante a qualidade de vida aceitável para as nações e os povos. Daí a inequívoca a necessidade de, na formação e execução dos contratos públicos, serem acauteladas as questões subjacentes à sustentabilidade, a fim de garantir que o consumo dos recursos hodiernos seja tão racional, não perdendo de vista que possam ser aproveitados pelas gerações vindouras.

Princípio da continuidade e regularidade

O princípio da continuidade e regularidade invoca a necessidade de, no âmbito da formação e execução dos contratos, os serviços públicos serem prestados de forma constante e permanente com o fito de satisfazer os seus interesses e necessidades que derivam da soma de interesses individuais, a ser representado por uma instituição jurídica comum, o Estado.

Nestes termos, é mister que as EPC, incumbidas na contratação de operadores privados para a realização de tarefas tendentes à satisfação do interesse público, cumpram, por um lado, com o disposto nas cláusulas do contrato por si celebrado durante a sua execução e, por outro lado, sobretudo na etapa da formação do contrato, seja escrupulosamente respeitada a elaboração e aprovação das peças do procedimento, desde a decisão de contratar até à decisão de adjudicação.

A continuidade e regularidade na ação administrativa resultam da necessidade que os gestores públicos têm de prosseguirem à satisfação do interesse público manifestado na criação de condições objetivas para a produção de bens e criação de serviços para o benefício da coletividade, de maneira contínua e frequente, cumprindo e zelando pelos anseios da coletividade. Não há dúvidas de que a *“defesa do bem comum é a finalidade essencial da Administração pública, ela é obrigada a prosseguir determinados interesses a que a lei define como públicos sendo que o seu prosseguimento, para a mesma, é obrigatório, não sendo legítimo prosseguir outro fim que não o público.”*⁵⁰

Deste modo, podemos referir que o que está em causa é a proibição da interrupção total da realização de atividades do serviço público prestadas à população e os seus usuários, pois *“entende-se que o serviço público consiste na forma pelo qual o Poder Público executa as suas atribuições essenciais ou necessárias aos administrados”*⁵¹.

⁵⁰ Cfr. CRAVEIRO, Lara, “Contratação Pública em Angola À luz ...” p. 75.

⁵¹ Cfr. <https://www.migalhas.com.br/depeso/34490/principio-da-continuidade-no-servico-publico>.

Portanto, após esta incursão na panóplia de princípios dispostos no nosso ordenamento jurídico, podemos afirmar sem receios que a garantia de legalidade da melhor escolha na adjudicação de um contrato público não se afigura como sendo plena apenas com o cumprimento das disposições da LCP e legislação conexas, é fundamental que se tenha em atenção também, e sobretudo, aos Princípios Gerais decorrentes da Constituição, do regime do procedimento e da atividade administrativa acima mencionados. Uma manifestação clara da relevância dos princípios jurídicos pode encontrar no estabelecido no n.º4 do artigo 7.º da LCP ao prever que, ainda que excluídas do âmbito de aplicação objetiva da lei referida, na formação e na execução destes contratos, as EPC “*ficam vinculadas a observar os princípios gerais da presente Lei e os princípios que regem a atividade administrativa (...)*”. Relativamente ao retro citado, o Professor Doutor RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA⁵² refere que os Princípios exercem, igualmente, uma função de legitimação das regras constantes da lei ou dos regulamentos, modelando as soluções deles constantes. Pelo que, a solução será juridicamente válida na medida em que não viole um princípio situado num patamar hierárquico-normativo inferior.

1.3. ATIVIDADE CONTRATUAL ADMINISTRATIVA

A doutrina moderna classifica de quatro formas diferentes o exercício do poder administrativo do Estado, visando cumprir com a sua nobre missão, assim designados: os regulamentos administrativos, os atos administrativos, os contratos administrativos e a prática de *operações materiais*⁵³. Os regulamentos administrativos são atos normativos de conduta decorrentes da gestão da administração pública, de carácter geral e abstrata, com fundamento numa lei habilitadora. Os atos administrativos são comandos jurídicos unilaterais, não normativos, praticado no exercício do poder administrativo, que visam produzir efeitos para uma situação específica, individual e concreta. A prática de operações materiais administrativas não produz alterações na ordem jurídica e pode ser definida como *quaisquer tipos de atuações físicas levada a cabo pela Administração Pública, em seu nome ou por sua conta, para conservar ou modificar uma dada situação de fato no mundo real*⁵⁴.

⁵² Cfr. OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, “Os Princípios Gerais da Contratação Pública”, In Estudos de Contratação Pública, Vol. I, CEDIPRE, p. 54.

⁵³ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2020, p. 145.

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 555.

Portanto, para este nosso exercício, interessa a terceira categoria do exercício do poder administrativo acima referida.

1.3.1.CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Os contratos administrativos, definido pelo Professor MARCELO CAETANO, são contratos celebrados entre a administração e outra pessoa com o objetivo de associar esta por um determinado período, a desenvolvimento regular de alguma atribuição administrativa, mediante a prestação de bens ou de serviços a retribuir, de forma acordada, e ficando reservado aos tribunais administrativos a resolução das contestações, entre as partes, relativas à validade, interpretação e execução das suas cláusulas⁵⁵. Pelo que só estamos em presença de um contrato quando existir “*um acordo bilateral de vontades após cuja conclusão os interesses permaneçam individualizados ou sejam individualizáveis*”; ou ainda, “*que esse acordo seja o gerador de relações jurídicas, isto é, que por efeito dele se crie o vínculo entre os sujeitos, ou então se altere ou extinga um vínculo contratual*”⁵⁶

Para os Professores DIOGO FREITAS DO AMARAL e CARLOS MARIA FEIJÓ, o contrato administrativo define-se como o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa⁵⁷. O contrato administrativo manifesta-se, desde logo, como uma forma de exercício das funções da Administração, razão pelo qual o seu regime jurídico é regulado pelo Direito Administrativo.

De inspiração do direito francês, o contrato administrativo, sustentado pela teoria dos contratos administrativos, passou a ser considerado como um instrumento cedido à administração pública para dirigir-se e atuar perante os seus administrados, sempre que tenha a necessidade de adquirir bens ou serviços no mercado ou aos particulares. Contudo, a partir das grandes transformações políticas, económicas e tecnológicas ocorridas na Europa, os contratos passaram a ser regulados pelo Direito Administrativo, pelo que a administração, aquando da celebração dos contratos, (i) passou a dispor de poderes de autoridade consubstanciados na imposição da celebração dos contratos, tendo como base um procedimento tendente à escolha do co-contratante, não dependendo apenas do acordo de vontades, (ii) passou a ser detentoras de poderes, algumas vezes denominados como *exorbitantes*, de alteração unilateral, rescisão unilateral, fiscalização e aplicação de penalidades, pondo em causa a igualdade jurídica entre as partes, contudo (iii) respeitando o equilíbrio financeiro do contrato de tal sorte

⁵⁵ Cfr. Marcelo Caetano, “*Manual de Direito Administrativo*”, 2010, Tomo II, p. 588.

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 572.

⁵⁷ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do, FEIJÓ, Carlos Maria, “*Direito Administrativo Angolano*”, Almedina-Coimbra, 2016, p. 638.

que a satisfação do interesse público não ponha em causa os legítimos interesses do particular.

Recentemente foi aprovado em Angola o Código do Procedimento Administrativo de Angola (doravante CPA), pela Lei n.º 31/22, de 30 de Agosto⁵⁸, revogando a Lei n.º 9/16, de 16 de Junho, diploma que não se compadece com o quadro constitucional de 2010. Nos termos do artigo 1.º daquele diploma é estabelecido como objeto o estabelecimento dos princípios e regras a observar no exercício da atividade administrativa, visando a realização do interesse público, no respeito pelos direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos dos particulares e das pessoas coletivas.

Relativamente aos contratos administrativos não existe qualquer definição, estando previsto apenas no artigo 265.º do CPA, sob epígrafe contrato administrativo, a faculdade dos órgãos da administração pública poderem constituir, modificar ou extinguir uma relação jurídico-administrativa, ressalvadas as situações em que lei específica disponha em contrário. Daqui podemos inferir a confirmação da tipificação do contrato de Direito Administrativo, identificado pelo autor PEDRO COSTA GONÇALVES⁵⁹ como a consagração do contrato como categoria específica do Direito Administrativo que pressupõe, naturalmente, a subsistência de normas jurídicas que regulam em termos particulares determinados contratos, pelo fato de serem subscritos por uma entidade ou sujeito da administração pública, normas que, exatamente por isso, se ordenam como normas de Direito Administrativo.

Ainda no que tange aos contratos administrativos, há que ressaltar aqui a novidade operada pelo novo CPA concernente ao fato de ampliar o conceito de órgão da administração pública ao dispor, para além dos órgãos tradicionais do Estado que exercem funções administrativas e os institutos públicos, as entidades administrativas independentes, as autarquias locais, as associações públicas, as autoridades administrativas tradicionais poderem ser consideradas como órgão do Estado, nos termos da alínea g), n.º 2, do artigo 3.º do CPA, os órgãos de quaisquer entidades privadas que, por ato do Estado, desempenhem atividades administrativas de gestão pública, nomeadamente as entidades concessionárias ou as que exerçam com base na delegação de poderes. Aliás, aqui vislumbramos um perfeito alinhamento da norma citada do CPA ao regime vigente dos contratos públicos, pois a alínea g) do artigo 6.º do LCP já considera organismo do direito público, e por isso, entidade pública

1. ⁵⁸ Cfr. Publicação na I Série do Diário da República, n.º 164, de 30 de Agosto de 2022.

2. ⁵⁹ Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, “*Direito dos Contratos Públicos*”, 4.ª edição, Almedina-Coimbra, 2020, p. 19.

contratante, nos termos da lei, quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada, prossigam o interesse público sem carácter comercial ou industrial e que na sua prossecução sejam controladas ou financiadas pelo Estado Angolano com recurso à afetação do Orçamento Geral do Estado.

1.3.2.CONTRATOS PÚBLICOS

Contrariamente com o que sucede no regime de contratação pública português⁶⁰, que em poucas linhas faremos uma abordagem, na realidade angolana, a LCP regula apenas os Contratos Públicos, pois, como consta do n.º 1 do artigo 273.º do CPA, as questões relativas, quer à formação, quer à execução dos contratos públicos são regulados pela LCP ou por lei especial. A LCP fixa como objeto o estabelecimento e o regime jurídico da formação e execução dos contratos públicos e nem sequer faz qualquer referência ao vocábulo contrato administrativo. Ademais, o artigo 2.º do diploma em estudo, sob epígrafe “Âmbito de aplicação”, indica taxativa e objetivamente quais os contratos que estão sob jurisdição da presente lei, nomeadamente:

- n.º 1 do artigo 2.º, os Contratos de empreitada de obras públicas; Locação ou aquisição de bens móveis e Aquisição de serviços;
- n.º 1 do artigo 2.º, os contratos cuja efetivação seja concretizada por meio das parcerias público-privadas, independente da modalidade a adotar, bem como as concessões administrativas;
- n.º 1 do artigo 2.º, demais contratos a concluir pelas EPC que não estejam sujeitos a um regime legal especial (contrato de societário em que uma EPC seja parte, contrato de hospedagem, contratos celebrados ao abrigo de acordos de financiamento, contrato de produção e divulgação de eventos e outros).

Para além do acima disposto, que objetivamente dispõe os contratos regidos pela LCP, do ponto de vista subjetivo, o artigo 6.º elenca os entes considerados como entidades públicas contratantes. São órgãos públicos ou privados com os poderes dispostos na lei para praticar atos na fase pré-contratual, bem como assumir as responsabilidades inerentes aos contratos por eles celebrados quando submetidos a um

⁶⁰ Cfr. Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, Publicada na I Série de 2021-05-21, do Diário da República 99/21, que prova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, aprovado, em anexo, ao [Decreto-Lei n.º 18/2008](#), de 29 de janeiro, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à [Lei n.º 15/2002](#), de 22 de fevereiro, e o [Decreto-Lei n.º 200/2008](#), de 9 de outubro.

regime substantivo de direito público. Assim, nos termos da presente lei, as entidades públicas contratantes são as seguintes:

- a) O Presidente da República, os Órgãos da Administração Central e Local do Estado, a Assembleia Nacional, os Tribunais e a Procuradoria-Geral da República, as Instituições e Entidades Administrativas Independentes e as Representações de Angola no Exterior;
- b) As Autarquias Locais, os Institutos Públicos, os Fundos Públicos, as associações Públicas;
- c) As empresas públicas e as empresas com domínio público, conforme definidas na lei;
- d) Os organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada, prossigam o interesse público sem carácter comercial ou industrial e que na sua prossecução sem serem controladas ou financiadas pelo Estado angolano com recursos à afetação do Orçamento Geral do Estado.

Deste modo, não persistem quaisquer divergências quanto ao tratamento monista entre contratos administrativos e contratos públicos, na medida em que a Lei dos Contratos Públicos se limita apenas em definir dois requisitos (objetivo e subjetivo) afigurados como inequívocos para aferirmos que estamos diante de um contrato público, simultaneamente, administrativo. Contudo, na realidade portuguesa, sucede-se diferente, pois, pela adoção do conceito de contrato público decorrente do Direito Europeu⁶¹, o Código dos Contratos Públicos (adiante CCP) regula simultaneamente os Contratos Públicos e os Contratos Administrativos.

O regime dos contratos públicos é regulado pelo CCP, com a redação operada pelas alterações da Lei n.º 30/2021, de 5 de Maio. Sucede que o CCP acaba por definir, de forma ampla, o conceito de contratos públicos, delimitada pela ação ou presença de uma das entidades adjudicantes, sejam do sector público tradicional, sejam de organismos do direito público, previstas no artigo 2.º. Dito de outro modo, a noção de contratos públicos compreende todos os contratos celebrados no âmbito da função administrativa, independentemente da sua designação e natureza, mesmo que sejam

⁶¹ Cfr. Os Artigos 1.º das Directivas Comunitárias n.º 2004/17/CE e n.º 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, que tinham como objeto, respetivamente, coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e da coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

de direito privado e desde que um dos sujeitos outorgantes seja uma das entidades adjudicantes previsto no citado artigo. O retro explanado é o que dispõe o n.º 2 do artigo 1.º do CCP quando refere que “*o regime da contratação pública estabelecido na parte II é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação*”.

Por outro lado, no que ao contrato administrativo diz respeito, o CCP estabelece uma abordagem conceitual mais restrita, pois são considerados como administrativo os contratos celebrados por contraentes públicos (sejam as entidades adjudicantes, sejam quaisquer entidades independentemente da sua natureza pública ou privada, desde que celebrem contratos no exercício de funções materialmente administrativas), nos termos do disposto no artigo 3.º, entre si ou com co-contratantes privados, para efeitos de aplicação do regime substantivo de execução dos contratos, disposto no artigo 278.º e seguintes. Portanto, são contratos públicos, mas com a especificidade de obedecem a outros *requisitos de administratividade*⁶² definidos no n.º 1 do artigo 1.º, conjugado com os n.ºs 1 e 3 do artigo 280.º do CCP, pelo fato de serem regidos por um estatuto e regime de execução definido inelutavelmente no Título II, da Parte III, do CCP.

Aqui chegados, pensamos ser relevante estabelecer uma distinção entre contratos públicos e contratos administrativos. Desde logo, grande parte dos contratos administrativos são contratos públicos, mas nem todo o contrato público é contrato administrativo. Vejamos:

- (i) Caso de contrato administrativo que não são contratos públicos – verifica-se nos contratos celebrados por empresas públicas ou privadas no exercício de funções administrativas, mas que não sejam entidades adjudicantes nos termos da lei, por exemplo o caso das concessionárias de obras ou serviços públicos;
- (ii) Caso de contratos públicos que não são contratos administrativos – verifica-se nos contratos celebrados pelas entidades adjudicantes que não integram a administração pública tradicional, aquelas entidades dispostas no n.º 2 do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 7.º do CCP.

Portanto, na realidade portuguesa, pode ser verificada o tratamento diferenciado promovido pelo regime dos contratos públicos (entre contratos públicos e contratos administrativos), ao ser integrado na Parte II, que estabelece a disciplina aplicável à

⁶² Cfr. AMARAL, Diogo Freitas, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. II, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2020, p. 459.

contratação pública, isto é, aos procedimentos de formação dos contratos que o código qualifica como contratos públicos celebrados por uma das entidades adjudicantes integrante da administração pública (n.º 1 do artigo 2.º) ou não (n.º 2 do artigo 2.º ou artigo 7.º) e na Parte III, que estabelece o regime substantivo aplicável aos contratos que, nos termos do CCP, revestem a natureza de contratos administrativos (n.º 1 do artigo 280.º), fato que não ocorre na realidade angolana, como acima ficou exposto.

1.3.3.CONTRATOS PRIVADOS DA ADMINISTRAÇÃO

A Administração Pública pode também celebrar contratos com operadores económicos que, apesar da finalidade prosseguida, se prende com a satisfação de interesse público. A EPC celebra-o despido do seu poder de autoridade, ou seja, sem a prerrogativa do poder injuntivo da administração pública traduzido na supremacia para a imposição das chamadas cláusulas exorbitantes, mas, sim, age em posição de paridade com o particular. Por consequência do retro citado, o regime dos contratos públicos angolano não regula esta modalidade contratual, tal como decorre da leitura dos artigos que definem os âmbitos objetivo e subjetivo, respetivamente, conforme os artigos 2.º e 6.º da LCP.

O regime português também afasta, ainda que implicitamente, a regulação dos contratos do direito privado da Administração, ao estabelecer no n.º 2 do artigo 3.º do CCP que, independentemente da sua natureza pública ou privada, são considerados contraentes públicos quaisquer entidades que celebrem contratos no exercício de funções administrativas, sendo que este diploma é aplicado apenas às entidades que exercem atividades próprias de função público-administrativa com os poderes dele decorrentes, afastando, desde logo, contratos que resultem de atividade da gestão privada, ainda que seja da administração.

A este respeito e a título exemplificativo, o Professor JOÃO PACHECO DE AMORIM⁶³ propala que serão, à partida, de direito privado (quanto ao respetivo regime substantivo) os contratos em que a administração seja parte: (i) quando pretenda prestar, e não adquirir, serviços; (ii) quando pretenda alienar, e não adquirir, ou dar em locação, e não locar, bens móveis; (iii) quando pretenda celebrar contratos de sociedade, designadamente com particulares, constitutivas de sociedades mistas ou de

⁶³ Cfr. AMORIM, João Pacheco de, "Introdução ao Direito dos Contratos Públicos", Almedina-Coimbra, 2021, p. 71.

economia mista e (iv) quando pretenda adquirir, alienar, permutar, arrendar ou dar de arrendamento bens imóveis do seu domínio privado.

Portanto, esta modalidade da atividade contratual da administração promove o exercício da ação no domínio da gestão privada da administração, pelo que, nestes termos, as pessoas coletivas públicas, ao agirem em pé de igualdade com os particulares, lançam mão ao direito privado, mais propriamente o direito civil, no sentido de disciplinar a relação contratual daí decorrente.

1.4. CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS E EMPREITADA DO DIREITO PRIVADO.

Deixando de parte os outros contratos públicos inseridos no âmbito de aplicação objetiva da LCP, dispostos no artigo 2.º da LCP, pensamos ser de extrema importância particularizar os contratos de empreitada de obras públicas, pelo menos ao nível de conceito e requisitos de exequibilidade, pois, por um lado, para não sermos repetitivos relativamente ao sobredito nos pontos referentes aos contratos administrativos e contratos públicos; por outro lado, é indubitavelmente no decurso da execução dos contratos de empreita (pública ou privada) que ocorre com maior incidência as alterações objetivas das cláusulas contratuais que dão causa aos trabalhos excedentários.

Deste modo, a nossa abordagem terá início com o disposto no artigo 1207º do Código Civil (em diante CC), nos termos do qual se entende por empreitada o contrato pelo qual uma das partes se obriga em relação à outra a realizar certa obra, mediante um preço. Por seu turno, em termos gerais, existem duas modalidades de contrato de empreitada, a saber: contrato de empreitada de direito privado (empreitada civil, empreitada comercial, empreitada de navio e empreitada de consumo) e o contrato de empreitada de direito público ou de obras públicas, sendo este (último) que vamos percorrer algumas linhas.

Para o Professor Doutor MIGUEL CATELA, empreitada de obra pública⁶⁴ é o contrato administrativo pelo qual um empreiteiro legalmente habilitado se compromete a executar de um modo expressamente definido, para um dono de obra pública, um trabalho ou conjunto de trabalhos que constituem uma obra e que *visem a construção*,

⁶⁴ Na opinião do Professor Doutor Miguel Catela, “nenhum *motivo existe para o recurso ao plural, que não passa de um direito galicismo, oriundo da importação forçada de travaux publics...*”, in Parecer sobre o Metro de Lisboa, EPE, CRA-Coelho Ribeiro & Associados, pág. 7.

o restauro, a reparação, a reabilitação ou beneficiação, bem como a demolição de um ou mais bens imóveis, num prazo determinado, mediante o pagamento de um preço. (sublinhado nosso).

A definição legal de Empreitada de Obras Públicas (EOP) encontra-se prevista no Capítulo I do Título V (Execução de Contrato de Empreitada), no n.º 1 do artigo 185º do LCP que dispõe: “*entende-se por contrato de empreitada de obras públicas o contrato oneroso que tenha por objeto a execução ou a conceção e execução de uma obra pública*”. Este conceito é fortemente influenciado pelo regime dos contratos públicos portugueses, por este motivo a nossa abordagem será por ele influenciada.

As empreitadas de obras públicas em Angola são disciplinadas pelo disposto no Regulamento de Exercício de Atividades de Construção Civil e Obras Públicas, Projetos e Fiscalização de Obras, publicado pelo Decreto Presidencial n.º 146/20, de 27 de Maio⁶⁵, com a finalidade de tornar os critérios de exercício da atividade mais claros e os processos administrativos mais céleres, de modo a responder aos desafios atuais da economia angolana, que requer empresas sólidas e competitivas. O exercício das atividades de construção civil e obras públicas, de projetos de obras e de fiscalização de obras, nos termos do artigo 4.º do diploma citado, *depende de título de registo ou de alvará que deve ser concedido pelas Administrações Municipais, pelos Governos Provinciais ou pelo Instituto Regulador de Construção Civil e Obras Públicas (IRCCOP).*

A atividade de construção civil e obras públicas visa fundamentalmente a execução de obras, abarcando o conjunto de atos necessários à sua concretização. E como decorre do n.º 2 do artigo 185.º da LCP, entende-se por obra pública “*qualquer trabalho de construção, conceção e construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, limpeza, restauro, adoção, beneficiação e demolição de bens móveis, executadas por conta de um dono de obra pública.*” Assim, para a realização de uma empreitada de obra pública é pressuposto essencial que o empreiteiro esteja licenciado com um alvará de construção civil e obras públicas (documento que titula a classificação de um empreiteiro, relacionando todas as habilitações que detém e autorizam-no para o exercício da atividade de construção civil e obras públicas) com a categoria, classe e subclasse correspondente à sua idoneidade, capacidades técnica, económica e financeira. Deste modo, as Administrações Municipais são as entidades responsáveis pela concessão dos títulos de registo e alvarás de 1.ª e 2.ª Classes, os Governos Provinciais são as entidades responsáveis pela concessão de alvarás de 3.ª

⁶⁵ Cfr. Publicação na I Série do Diário da República, n.º 72, de 27 de Maio de 2020.

e 4.^a Classes e o IRCCOP fica incumbido pelos registos das restantes classes. No entanto, como as condições técnicas ainda não estão criadas para que os órgãos da administração local do Estado possam emitir os alvarás, apenas o IRCCOP, enquanto instituto público regulador, tem estado a emití-los. Por seu turno, nos termos das atribuições dispostas no artigo 6.º do Decreto Presidencial n.º 308/14, de 21 de Novembro⁶⁶, que cria o IRCCOP, para além de (i) regular e fiscalizar o sector de construção civil e obras públicas; (ii) atribui títulos habilitantes para o exercício, bem como verifica as respetivas condições de permanência e avalia o respetivo desempenho e (iii) fixa aos empreiteiros de obras públicas ... as classes, categorias e subcategorias em que devem ficar inscritos.

Relativamente ao regime português, o conceito de empreitada de obras públicas está estabelecido na Secção I, Capítulo I e Título II (Contratos administrativos em especial), no n.º 1 do artigo 343º do CCP, que dispõe: “*entende-se por contrato de empreitada de obras públicas o contrato oneroso que tenha por objeto, quer a execução, quer, conjuntamente, a conceção e a execução de uma obra pública que se enquadre nas subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na atividade de construção*”. A este respeito, PEDRO MELO⁶⁷ alerta para duas questões fundamentais e determinantes a ter-se em conta na aferição de uma empreitada: “*saliente-se que, por força da remissão operada pela parte final do n.º 1, do artigo 343º do CCP, deve ser tida em consideração a Portaria n.º 19/2004, de 10 de Janeiro, já que, com propriedade, apenas se estará perante uma obra pública se os trabalhos a executar forem subsumíveis em alguma das categorias e subcategorias previstas naquela Portaria (...) por outro lado, não se pode descurar que para que uma determinada entidade obtenha a qualidade de "empreiteiro", é necessário que essa entidade preencha os requisitos de ingresso e permanência para a atividade de construção, fixados pelo DL n.º 12/2004*”.

Antes de mais, deve ser salientado que o regime de acesso e permanência na atividade de construção, aprovado pelo decreto-lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, foi revogado pela Lei n.º 41/15, de 3 de Junho (Regime Jurídico Aplicável ao Exercício da Atividade da Construção), diploma que disciplina a ação de uma entidade pública que presta assistência administrativa para o exercício de atividade de construção, mais concretamente denominado Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC). O diploma acima citado recebeu uma nova versão publicada na

⁶⁶ Cfr. Publicação na I Série do Diário da República, n.º 207, de 21 de Novembro de 2014.

⁶⁷ Cfr. MELO, Pedro, “O Direito das Obras Públicas”, in Tratado de Direito Administrativo Em Especial, Vol. VI, Almedina, 2012, p. 447.

Lei n.º 25/2018, de 14 de Junho, nos termos da qual é aplicável a pessoas singulares e coletivas que executem obras públicas ou particulares em território nacional (artigo 2.º) e determina, nos termos do artigo 6.º, que o exercício da atividade de empreiteiro de obras públicas por prestadores estabelecidos em Portugal deve ser antecedido de um licenciamento ou autorização. Dito de outro modo, a atividade de empreiteiro de obras públicas deve ser exercida, de igual modo, mediante um alvará de obras públicas.

Como refere o Professor Doutor MIGUEL CATELA, no parecer citado em nota, “temos um regime que define os termos em que se exerce a atividade, agora denominada de execução de obras públicas e particulares. Nesse regime, estão identificados e segregados os requisitos para tal, tendo em conta a natureza da obra e o seu montante. Está definido um perfil de empreiteiro que as possa legalmente executar. Logo, tudo quanto tem a ver com a relação direta entre as características da obra e as qualidades exigidas ao empreiteiro, tem acolhimento específico na lei...”

A empreitada de obras públicas é aquela em que pelo menos uma das partes do contrato, no lado ativo da relação (o dono da obra), seja uma EPC que se insira numa das categorias do disposto no artigo 6º da LCP ou, melhor dito, qualquer pessoa coletiva enquadrada no setor público tradicional ou em outros organismos de direito público, bem como quaisquer entidades que, independentemente da sua natureza pública ou privada, celebrem contratos no exercício de funções materialmente administrativas. No lado oposto da relação contratual, encontramos o executor da obra que deve ser um empreiteiro (um operador económico, pessoa singular ou coletiva) legalmente habilitado com um alvará de construção civil e obras públicas que, mediante um preço, se propõe a realizar ou executar uma obra pública.

De acordo com DIOGO FREITAS DO AMARAL⁶⁸, “o que fundamentalmente caracteriza a empreitada de obras públicas é a execução de uma obra pública por uma empresa particular, cabendo à Administração pagar a esta o respetivo preço. Por via de regra, são executadas, deste modo, as obras públicas de pequena e média dimensão, pois se entende ser o processo de maior economia e de melhor rendimento. É que, na empreitada, em vez de ser a Administração a suportar o pesado fardo de proceder à organização dos meios humanos e materiais necessários para a execução dos trabalhos (administração directa), ela põe, mediante o pagamento de um preço, essa tarefa a cargo do co-contratante, tirando inclusivamente vantagem da concorrência existente entre os empreiteiros. Por outro lado, é também este o processo adequado para a

⁶⁸ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2011, p. 569.

construção daquelas obras de maiores dimensões que, atenta a sua própria natureza ou outros condicionalismos, não sejam efectuadas por recurso ao sistema da concessão.”

Sem sombras para dúvidas, o contrato de empreitada de obras públicas é um contrato administrativo, pelo que resultam duas consequências fundamentais: (i) no plano substantivo, implica estar sujeito a um regime jurídico-administrativo, conforme o disposto nos artigos 185.º a 331.º da LCP e (ii) no plano adjetivo ou processual, implica que os eventuais litígios dele resultante sejam dirimidos pelos Tribunais Administrativos e, sempre que possível, nos Tribunais Arbitrais, tal como prevê os artigos 341.º e 342.º da LCP.

Aqui chegados, e antes de continuarmos a nossa abordagem, vale fazer uma curta paragem para tecer algumas palavras relativamente à modalidade de empreitada realizada no direito privado, pois pensamos ser relevante darmos uma pequena pincelada. Assim, entende-se por contrato de empreitada privada o acordo de vontades cuja celebração e execução obedece aos ditames normativos do direito privado. Como acima nos referimos, a empreitada privada comporta alguns subtipos (civil, de navio, comercial e para consumo) e, para efeito deste estudo comparado, não vamos ater-nos aos aspetos particulares de cada subtipo, mas sim, no essencial que difere a empreitada privada da pública e ver qual o tratamento dado à modificação objetiva, particularmente atinentes aos trabalhos complementares⁶⁹, durante a execução da obra privada.

Na realidade jurídica portuguesa, mais avançada neste sentido, a noção legal de empreitada no direito privado está disposta no artigo 1207.º da Secção I, Capítulo XII do Título II do Código Civil, referindo-se que “*Empreitada é o contrato pelo qual uma das partes se obriga em relação à outra a realizar certa obra, mediante um preço*”. Para além deste preceito, há ainda a ter em conta legislação especial de carácter iminente técnico, por via de regra atinente à construção de edifícios, igualmente aplicável às empreitadas de direito privado, sendo o caso do Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951 (Regulamento Geral das Edificações Urbanas).

No essencial, há que sublinhar que, diferente do que ocorre no contrato de empreitada de obras públicas, nos contratos privados, uma vez celebrados, o contrato

⁶⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto, publicado no *Diário da República* n.º 168/2017, 2.º Suplemento, Série I de 2017-08-31, operou à nona alteração ao CCP, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 18/2008](#), de 29 de Janeiro, realizando uma profunda adequação da legislação nacional às normas do direito comunitário aprovadas em 2014, de entre outras. No que concerne aos trabalhos “excedentários”, o legislador introduziu uma nova terminologia para as modificações objetivas do contrato, com a finalidade de unificar os dois institutos criados na versão original do CCP (trabalhos a mais e trabalhos de supressão de erros o omissões), passando a denominar-se por **trabalhos complementares**.

deve ser pontualmente cumprido e só pode modificar-se por mútuo consentimento dos contraentes ou nos casos admitidos na lei, em homenagem ao princípio da estabilidade do contrato disposto no artigo 406º do CC. Daqui resultam três consequências: o cumprimento do contrato é obrigatório; só o mútuo consenso entre as partes pode legitimar a sua modificação e ambos contraentes estão reciprocamente em posição de igualdade.

Por tratar-se de uma obra, apesar de regime do direito privado, existe sempre a possibilidade de ocorrerem alterações. O CC, artigos 1214.º a 1217.º, disciplina algumas situações em que esta modificação objetiva possa ocorrer. Desde logo, por iniciativa do empreiteiro, necessárias, exigidas pelo dono da obra, bem como as que ocorrem posterior à entrega e obra nova.

Ora, relativamente às alterações da iniciativa do empreiteiro, dispõe o n.º 1 do artigo 1214.º, conjugado com o artigo 406.º, que ele não pode realizar alterações na obra, contrariando o anteriormente convencionado, sem a autorização, por escrito, do dono da obra. De outro modo, o empreiteiro, com a experiência que tem, fica impedido de criar possíveis estratégias no sentido de empolar os preços da obra em prejuízo e por ignorância do dono da obra. Caso a obra tenha sido fixada a um preço global, nos termos do n.º 3, a autorização é obrigatoriamente por escrito e, se assim não aconteça, o dono da obra deverá indemnizar o empreiteiro a título de enriquecimento sem causa.

As alterações necessárias (artigo 1215.º) resultam de fatos não imputáveis a nenhuma das partes do contrato, pelo que o empreiteiro e dono da obra devem estabelecer, por acordo, quais as alterações a efetuar e os termos em que serão realizadas, definindo o preço e o prazo de execução dos trabalhos suplementares. Na falta de acordo entre as partes, caberá ao tribunal dar solução ao diferendo. O preço resultante da alteração não pode exceder 20% do valor inicial do contrato, sob pena de o empreiteiro denunciar o contrato e exigir uma indemnização.

As alterações exigidas pelo dono da obra vêm previstas no artigo 1216.º e representa uma exceção ao princípio da imodificabilidade unilateral do contrato previsto no artigo 406.º do CC. No entanto, este poder não se equipara aos poderes de conformação da relação contratual (exorbitantes) que tem o contraente público, pois, apesar de fundada no fato da satisfação do seu interesse, o empreiteiro não é obrigado a executar as alterações que excedam 20% do preço do contrato inicialmente convencionado ou a efetuar alterações que impliquem uma modificação da natureza da obra. Assim, caso as alterações não modifiquem substancialmente a natureza da obra e o valor seja fixado abaixo de 20%, o empreiteiro pode executar a obra, mas terá direito

a um aumento do preço proporcional ao acréscimo das despesas imprevistas, assim como uma dilatação do prazo de execução da obra.

As alterações posteriores à entrega e obra nova (artigo 1217.º) ocorrem após a conclusão do contrato, sendo, portanto, alterações extracontratuais. Caso sejam solicitadas pelo dono da obra, o empreiteiro não é obrigado a executar tais serviços, pois a obra a que esteve obrigado já foi concluída. No entanto, caso aceite, poderá exigir um novo preço ao dono da obra. Se as obras novas ou alterações posteriores forem solicitadas por iniciativa do empreiteiro, o dono da obra pode rejeitá-las ou exigir a sua eliminação e uma indemnização, nos termos do n.º 2 do artigo 1217.º Porém, se o dono da obra aceitar as obras novas e as alterações posteriores, deverá indemnizar o empreiteiro de acordo com as regras de acessão (artigos 1340.º e 1341.º), da gestão de negócio (artigo 464.º e seguintes) e do enriquecimento sem causa (artigos 473.º e seguintes).

Portanto, do ponto de vista de uma comparação global, é inequívoca a existência de diferenças entre as empreitadas de direito público e as empreitadas de direito privado, desde logo porque aquelas são atinentes a contratos que visam a satisfação de necessidades de um interesse público, ao passo que nestas, o contrato subordina-se a satisfazer interesses privados, o interesse do dono da obra. Pensa-se, ainda, a este propósito, na diferença que se verifica no procedimento pré-contratual versada à formação dos contratos que lhe são inerentes, bem como ao nível da jurisdição competente sobre litígios emergentes da relação contratual, como acima mencionado. Quanto à execução das prestações do clausulado contratual, as modificações objetivas nos contratos de empreitada do direito privado têm um regime concreto que disciplina as regras, os fundamentos, os limites e, inclusive, as sanções à parte que violar o nele disposto: se assim ocorre para os contratos celebrados no âmbito do direito privado, a questão que se coloca, e cuja resposta se pretende obter no final deste trabalho, é de saber se nos contratos públicos, com particular relevo às empreitadas de obras públicas, a problemática da modificação, fundamentalmente aquela causada por trabalhos excedentários, tem um regime legal *pacífico*.

CAPÍTULO II – A MODIFICAÇÃO OBJETIVA DOS CONTRATOS PÚBLICOS

2.1. DEFINIÇÃO

O contrato, negócio jurídico bilateral por excelência, convoca dentro dos direitos subjetivos que o compõem vários poderes que são, por força da lei, atribuídos às partes no âmbito de um contrato, vislumbrando-se os poderes de criar, modificar e extinguir, por acordo, quando a lei assim o defina de forma expressa. Como é assente na doutrina, na lei e na jurisprudência, nos contratos impera o princípio “*pacta sunt servanda*”, também designado por princípio da obrigatoriedade, da força vinculativa dos contratos, entre outras designações, que pode ser exteriorizado, sem grande rigor, na máxima: uma vez celebrado o contrato, vale como lei entre as partes, ou seja, se existe é para ser cumprido, nos termos em que foi acordado, só podendo ser modificado de comum acordo nos termos artigo 406.º, n.º 1, do Código Civil .

A modificação contratual pode ser objetiva, quanto às prestações contratuais e/ou ao âmbito, como pode ser, de outro modo, modificação subjetiva, incidindo na alteração das partes do contrato. O nosso estudo cingir-se-á na modificação objetiva dos contratos.

Na celebração dos contratos públicos, em que pelo menos uma das partes é uma entidade pública contratante, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º da LCP, o consentimento entre as partes recomendado pelo direito civil está, por natureza bastante mais limitada, tendo em conta os princípios gerais que a Administração Pública está sujeita, nos termos do Capítulo II, nos artigos 12.º a 42.º do CPA, aos princípios orientadores da formação e execução dos contratos públicos (artigo 3.º da LCP), pelo que a administração dispõe de prerrogativas de “*ius imperium*”, no sentido de modificar o contrato, independentemente da vontade do co-contratante, desde que seja nos termos da lei, *vide* alínea c), n.º 1 do artigo 363.º da LCP.

Todavia, as exigências do interesse público não podem sobrepor-se, sem mais, aos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, sobretudo no âmbito contratual, em que vigora como princípio geral de direito o princípio *pacta sunt servanda*⁷⁰. Assim, a necessidade de garantir a prossecução do interesse público nos contratos da Administração não se compadece com o reconhecimento de um valor

⁷⁰ Cfr. MARTINS, Ana Gouveia, “*A modificação e os trabalhos a mais nos contratos...*” p. 62.

absoluto ao princípio da estabilidade contratual e a adoção de uma conceção estática de contrato, antes impondo uma conciliação do princípio do consensualismo com o princípio da prossecução do interesse público⁷¹.

Deste modo, resulta claro que, em sede do direito administrativo, os princípios da estabilidade contratual e da autonomia da vontade ficam fortemente enfraquecidos pelo fato de haver um genérico poder unilateral da administração que, tendo em conta a prossecução do interesse público, lhe permite modificar o conteúdo das prestações que os contraentes haviam fixado no texto inicial do contrato, ao que, na opinião de PEDRO COSTA GONÇALVES⁷², aquando da análise do acórdão *Pressetext* “*o poder de modificação concretiza de forma expressiva a predominância da Administração na relação contratual, legitimada pelo imperativo da proteção do interesse público, representou historicamente o elemento de distinção que conferiu autonomia a uma nova figura contratual – o contrato administrativo (...)* Neste contexto, a compreensão clássica alude à modificação com um duplo objetivo: por um lado, para sublinhar que o contraente público tem o poder próprio (extracontratual) de modificar o contrato administrativo por razões de interesse público e, por outro lado, para estabelecer condições e limites à extensão deste poder.”

Do exposto acima, infere-se, desde logo, que durante a execução dos contratos públicos podem surgir situações que levem à modificação objetiva do contrato celebrado. Desta sorte, o regime dos contratos públicos deve regular esta matéria em cumprimento da Constituição, da Lei e dos princípios fundamentais que disciplinam a ação administrativa, com particular relevância aos contratos celebrados pela administração com os particulares, não só para evitar excessos decorrentes do poder de supremacia por parte daquela, como também para a defesa dos direitos e legítimos interesses deste. Esta ideia de supremacia da EPC resulta de um poder administrativo, individual e concreto, configurado no exercício da função administrativa que incide sobre soluções em que ocorrem possíveis situações de alteração contratual, que, assim, são consideradas legítimas e que fundamentam a possibilidade de o contraente público poder reajustar, de forma objetiva, o contrato para o adaptar às novas circunstâncias, por razões de interesse público.

⁷¹ Cfr. MARTINS, Ana Gouveia, “*A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas*”, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p 62.

⁷² Cfr. *Acórdão Pressetext*, Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Terceira Secção) de 19.6.2008, P. C-454/06: *modificação de contrato existente vs. Adjudicação de novo contrato*, p 14. in <https://www.mlgts.pt>.

2.2. FONTES

A LCP regula esta matéria no artigo 367.º do Título VI, Capítulo I e Secção IV, dispondo, nos termos do n.º 2, como fonte de modificação ou situações que dão origem à modificação contratual as seguintes: (i) por acordo entre as partes, que não pode revestir forma menos solene do que o contrato; (ii) por decisão judicial ou arbitral e (iii) nos termos do n.º 3, por ato administrativo da EPC, quando o fundamento da modificação resulte de um acordo entre as partes.

Ousando em tentar densificar as situações referidas, a referência de que o acordo entre as partes não pode revestir forma menos solene do que o contrato, pensamos tratar-se, a título de exemplo, dos casos em que o contrato tenha sido celebrado por escrito, o acordo de modificação terá de assumir inequivocamente a forma escrita; no caso contrário, poderá o acordo modificativo ser celebrado da forma oral. Por outro lado, a modificação por decisão judicial ou arbitral, a nosso ver, ocorrerá quando o fundamento em causa for a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias que estiveram na base da decisão de contratar. Por fim, a modificação por ato administrativo só pode resultar de uma imposição unilateral da EPC, a coberto da prerrogativa do poder de conformação da relação contratual previsto na alínea c), n.º 1 do art.º 363.º da LCP, quando estejam em causa razões de interesse público.

O poder de conformação regido pelo artigo supracitado reside na regulação do exercício do poder de modificação unilateral que o contraente público exerce sobre a relação contratual e é justificada pela necessidade de assegurar a mais adequada execução do contrato. Contudo, este poder é aplicado apenas no âmbito das relações contratuais administrativas de colaboração subordinadas do co-contratante na prossecução das atribuições públicas, isto é, aos contratos de colaboração subordinada⁷³ e não nas outras categorias de contratos administrativos, como por exemplo, os contratos sobre o exercício de poderes públicos ou os contratos *interadministrativos* de cooperação.

⁷³ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas *Curso de Direito Administrativo*, II vol. 4ª edição, Almedina-2020, p. 467.

2.3. PRESSUPOSTOS

Vale referir que estas situações que podem dar origem à modificação do contrato devem ter como fundamento primeiro, nos termos do n.º 1 do artigo 367.º da LCP, uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, desde que não seja coberta pelos riscos próprios do contrato e que a exigência da manutenção das obrigações assumidas seja contrária à boa-fé, segundo um acordo entre as partes (este fundamento é igualmente uma fonte de modificação).

Ora, no que ao primeiro fundamento diz respeito, pensamos ser importante frisar que modificação tanto mais plausível será quanto à alteração anormal e imprevisível decorrer de fatos ou atos de que um órgão da administração ou entidade pública contratante zelosa não podia ou não pudesse prever. Nas palavras de PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ⁷⁴, *“a alteração das circunstâncias juridicamente relevantes no Direito da Contratação Pública é o evento superveniente à decisão de contratar, tomada por algum dos participantes do procedimento de pré-contratual (entidade adjudicante ou concorrente), que modifica um ou mais pressupostos relevantes – elementos de fato ou de direito- em que tal participante fundou a sua decisão de contratar”*. Ainda nas palavras do autor, *“o regime de alteração das circunstâncias visa responder à necessidade de proteger a posição da parte que viu as suas expectativas afectadas por um destes eventos e que se vê obrigada a repensar ou a se retratar da decisão de contratar.”*

Portanto, estas situações que levam à alteração do objeto do contrato em decorrência da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias podem derivar de erros e omissões no projeto ou das peças do procedimento, não previsão ou limitação da capacidade de previsão, fenómenos naturais, alterações que resultem de uma necessidade de interesse público, de entre outras.

Quanto ao segundo fundamento de modificação objetiva, disposto na LCP (por acordo entre as partes, que não pode revestir forma menos solene do que a da formação do contrato), as considerações a tecer foram feitas nos parágrafos anteriores, aquando da análise da fonte ou razões que dão causa à modificação, que, por sinal, é a mesma. No entanto, pensamos ser esta uma oportunidade para tecer uma consideração crítica acerca do mérito deste fundamento, pois parece-nos que considerar o mero *acordo*

⁷⁴ Cfr. SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *“O Regime da Alteração das Circunstâncias no Âmbito do Procedimento Contratual, em Contratação Pública”* I, CEJ 2017, http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_ContratacaoPublica.pdf.

entre as partes como sendo um fundamento para modificar o objeto do contrato seria como abrir uma “autoestrada” para, indiscriminadamente, sobretudo por parte da EPC, criar situações de motivações subjetivas não criteriosas que não se inserem, efetivamente, nos princípios gerais subjacentes à contratação pública.

A nosso ver, um *acordo entre as partes* que visa modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas num contrato só faria sentido caso se estribasse em dar solução a um fato que surja durante a execução do contrato e que realmente a sua preterição poria em causa a prossecução do interesse público, desde que ficasse acautelada a substancialidade do contrato e que não se pusesse em causa a concorrência entre os operadores económicos concorrentes. Desta sorte, a redação do preceito do artigo 312.º do CCP seria muito mais feliz para a realidade Angolana, a título do direito a constituir, pois dispõe de forma clara três fundamentos para a modificação do contrato, nomeadamente: a) cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições que podem ser aplicadas; b) razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes; a alínea b) é um dos fundamentos adotados pelo n.º 1 do artigo 367.º da LCP.

2.4. LIMITES

Para além da necessidade de fundamentação nos termos da lei, a modificação contratual comporta limites dispostos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 368.º LCP, nos termos do qual a modificação do contrato não pode conduzir à alteração das prestações principais abrangidas pelo seu objeto nem configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida pelo disposto na presente Lei relativamente ao procedimento de formação do contrato (n.º 1) e a modificação só é permitida quando seja objetivamente demonstrável que a ordenação das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato não seria alterada se o caderno de encargos tivesse contemplado essa modificação (n.º 2).

Ora, o que está em causa são duas questões fundamentais que devem ser garantidas: por um lado, a intangibilidade do objeto do contrato, conforme as palavras de DIOGO FREITAS DO AMARAL⁷⁵ quando refere que “a Administração pode mudar o

⁷⁵ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2020, p. 528.

contrato, mas não pode mudar *de contrato*”, ou seja, apesar da submissão do particular aos comandos do poder de supremacia da administração em decorrência do interesse público subjacente, o poder de modificação contratual limita-se ao estritamente necessário, em obediência ao princípio da proporcionalidade, com a finalidade de impedir que as modificações alterem o contrato inicial. Por outro lado, deve garantir o respeito ao princípio sacrossanto da contratação pública, o princípio da concorrência, que foi basilar na fase procedimental pré-adjudicatória para a celebração do contrato. Para JORGE ANDRADE DA SILVA⁷⁶, “quando se fala em limites ao exercício do *jus variandi* (...) está a estabelecer-se concretamente uma garantia para o co-contratante privado sobre o qual não pode fazer-se recair de forma indiscriminada e ilimitada o peso do interesse comum e das necessidades coletivas, isto é, aos limites dentro dos quais as modificações impostas pela administração são obrigatórias para os co-contratantes.”

2.5. MODIFICAÇÃO OBJETIVA NOS CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – OS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS

2.5.1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Os trabalhos dizem-se *excedentários* precisamente porque excedem ou são adicionais relativamente àqueles que contratualmente foram fixados como sendo os necessários para realizar a obra objeto do contrato, podendo tomar a modalidade de, em função da realidade jurídica, trabalhos a mais, trabalhos de suprimento de erros e omissão dos projetos e trabalhos suplementares, pelo que qualquer um dos institutos referidos decorre, pois, de uma modificação objetiva e unilateral do contrato promovida pela EPC (dono da obra).

A modificação unilateral das cláusulas contratuais, na realidade jurídica angolana, decorre do poder de conformação da relação contratual, disposto na alínea c), n.º 1 do artigo 363.º da LCP, segundo o qual: “*n.º 1, Salvo quando o contrário resultar da natureza do contrato ou da lei, a Entidade Pública Contratante pode, nos termos do disposto no contrato e na presente Lei: c) Modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato*”

⁷⁶ Cfr. SILVA, Jorge Andrade, “Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado”, 9.ª ed., Editora Almedina, 2021, p. 832.

por razões de interesse público”. In *concretum*, a modificação objetiva dos contratos está estabelecida no artigo 367.º Secção IV, Capítulo I (Disposições Comuns), Título VI (Execução dos Contratos de Locação e Aquisição de Bens e de Aquisição de Serviços).

Antes de mais, do ponto de vista da estrutura da lei, pensamos ser relevante deixarmos a nossa opinião em relação à estrutura legislativa, na medida em que, tratando-se de um assunto que abarca todos os contratos públicos inseridos no âmbito de aplicação da LCP disposto no n.º 1 do artigo 2.º, tais como a empreitada de obras públicas, locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços celebrados por uma das EPC, as questões relativas à empreitada de obras públicas teriam de estar inseridas, de igual modo, no Título VI onde estão inseridas as disposições específicas atinentes aos restantes contratos referidos, conforme, respetivamente, os artigos 388.º, 399.º e 402.º. Mas não é isso que sucede, pois, as disposições relativas às empreitadas de obras públicas estão estabelecidas no Título V, Capítulo II e III, antecedente, sendo que as Disposições Comuns de todos os contratos que têm a sua regulação do artigo 351.º ao 387.º da LCP impõe-se uma melhor estruturação da parte substantiva do regime de contratação para que haja uma melhor harmonia e sistematização.

Contudo, relativamente à regulação das modificações objetivas que possam ocorrer durante a execução dos contratos de empreitada de obras públicas, a LCP regula a matéria que estabelece as fontes ou modalidade, os pressupostos e os limites da modificação em sede das disposições comuns da parte substantiva constantes nos artigos 367.º a 370.º da LCP e, por via de consequências, os trabalhos excedentários que podem resultar da alteração das cláusulas contratuais dos contratos de empreitada de obras públicas estão contidas nas disposições específicas relativas às empreitadas, nos termos dos artigos 195.º a 198.º, atinentes aos trabalhos de suprimento de erros e omissões nos projetos e nos artigos 199.º e 203.º, relativos aos trabalhos a mais, institutos sobre os quais abordaremos mais adiante.

A realidade portuguesa tem sido uma fonte inspiradora à realidade angolana, com particular incidência no regime dos contratos públicos, pelo que vale a pena fazer uma pequena análise para ver como é regulado a matéria em causa. Assim, a modificação objetiva é regulada na Secção VI do Capítulo I (Empreitadas de obras públicas) do Título II (Contratos administrativos em especial), nos termos dos artigos 370.º a 382.º do CCP, disciplinando o regime da modificação contratual nas empreitadas de obras públicas, tratada de forma separada, assim como decorre com os contratos de concessões de obras públicas e de serviços públicos (artigo 420º-A), bem como na aquisição de serviços (artigo 454.º), ambos remetidos ao regime das empreitadas.

Apraz-nos referir que o que está em causa no disposto do parágrafo anterior é a existência de um conjunto de normas atinentes à modificação objetiva de contratos de empreitada, concessões de obras e aquisição de serviços, que, tendo em atenção à estrutura do CCP, os seus fundamentos gerais deveriam estar inseridos no Capítulo V, Título I e Parte III, considerado como sendo a parte geral do regime substantivo dos contratos administrativos (artigos 311.^o a 315.^o), pelo que, aos nossos olhos, com as recentes alterações do artigo 313.^o operada pela Lei n.º30/2021, de 21 de Maio, o legislador empenhou-se no sentido de solucionar a articulação entre o regime geral da modificação objetiva dos contratos administrativos e o regime especial dos trabalhos complementares.

É dado como assente que, verificados os requisitos legais estabelecidos nos artigos 311.^o a 315.^o do CCP, é legalmente admissível proceder à modificação objetiva de cada um dos tipos contratuais regulados no título II da parte III. Todavia, no que respeita à modificação operada na execução dos trabalhos complementares nos contratos de empreitada, concessões de obras e aquisição de serviços, a modificação apenas é admissível se forem respeitados os fundamentos e limites constantes nos artigos 370.^o, 420.^o-A e 454.^o do CCP.

A este respeito, os autores MIGUEL CATELA, LURDES PEREIRA e LUÍS PINTO MELO⁷⁷ referem que “mais do que a regulação concreta das modificações objetivas, o que fica em causa, com este conjunto de soluções é a própria função do título I, da parte III, do Código, onde deveriam estar as balizas dos institutos que são indispensáveis para disciplinar os contratos em especial. Com problemas como os reportados aqui, é muito difícil aceitar que estamos perante conjuntos normativos harmonizados ente si”.

Pelo exposto, a problemática de conciliação entre o regime geral da modificação dos contratos públicos e o regime específico dos trabalhos excedentários decorrentes da execução dos contratos de empreitada de obras públicas, quer na realidade angolana, quer na portuguesa, conforme opinião de larga maioria da doutrina, levantam algumas controvérsias hermenêuticas e doutrinárias que carecem de estudo aprofundado no sentido da sua harmonização. Porém, ao nosso ver, este fato não prejudica a aplicação nos respetivos regimes.

⁷⁷ Cfr. CATELA, Miguel, PEREIRA, Lurdes e MELO Luís Pinto, “A difícil aplicação do novo regime dos trabalhos complementares”, in Repositório da Universidade Lusíada, referenciado em <http://hdl.handle.net/11067/4635>.

2.5.2.OS TRABALHOS A MAIS E DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES

Como já acima referido, a possibilidade de alteração das cláusulas contratuais, no decurso da sua execução, relativamente ao clausulado que as partes inicialmente estabeleceram podem ser ordenadas pela execução de trabalhos não previsto aquando da celebração do contrato, é regulado pelo regime dos contratos públicos publicado na LCP, particularmente, através de dois institutos a saber: os trabalhos a mais (artigos 199.º e 203.º) e os trabalhos de suprimento dos erros e omissões (artigos 195.º a 197.º).

Historicamente, sem prejuízo de anteriores referências do termo *trabalhos a mais* nas Portarias de 28 de Abril de 1887 e legislações subsequentes, a primeira regulação dos institutos supra mencionados são de evidente inspiração do regime comunitário das **obras complementares** ínsita na Directiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas ao estabelecer na alínea f), do artigo 9º que *“As entidades adjudicantes podem adjudicar obras públicas sem aplicar as disposições da presente directiva, com exceção das do artigo 10º ... nos seguintes casos: f) Quanto às obras complementares que não constem do projeto inicialmente adjudicado nem do primeiro contrato celebrado e que se tenham tornado necessárias, na sequência de uma circunstância imprevista, à execução da obra tal como descrita naqueles documentos, na condição de que a adjudicação seja feita ao empreiteiro que executa a referida obra: - quando essas obras não possam ser técnica ou economicamente separadas do contrato de empreitada principal sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes; - ou quando essas obras, ainda que separáveis da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessárias ao seu acabamento; contudo, o montante acumulado das adjudicações de obras complementares não pode ser superior a 50% do montante do primeiro contrato de empreitada”*.

Com o disposto na Directiva comunitário citada, o legislador adotou em apresentar uma enunciação bastante ampla do conceito de obras complementares, pois abarca tanto os fatos que podem resultar de um inexato conhecimento da realidade na preparação do procedimento adjudicatório (de que resultariam erros e omissões), bem como engloba determinadas circunstâncias supervenientes que não resultam da vontade das partes, aquando da execução do contrato (de que podem resultar em trabalhos a mais). Impunha-se, desde logo, uma densificação do conceito de obras complementares no sentido de melhor distinguir as duas situações de que resultaram

em dois institutos diferentes, tendo em conta as especificidades, responsabilidades e limites dos trabalhos excedentários em causa. Assim, esta densificação veio dar os primeiros sinais da sua ocorrência com a publicação do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, diploma que, no direito nacional português, regulava o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, que dispunha no seu preâmbulo o seguinte: “11) *Inclui-se, finalmente, um regime relativo ao «controlo de custos de obras públicas», o que implica uma restrição muito significativa da possibilidade de execução de trabalhos que envolvam aumento de custos resultantes, designadamente, de trabalhos a mais e erros ou omissões do projeto, instituindo-se mecanismos de controlo das condições em que tais trabalhos possam ser autorizados*”. Assim, da leitura do artigo 26.º, sob epígrafe “Execução de trabalhos a mais”, o legislado definiu o conceito deste instituto, que damos aqui por inteiramente reproduzido. Já a alínea a) do artigo 14.º, sob epígrafe “Reclamações quanto a erros e omissões do projeto”, é fixado um prazo para o empreiteiro reclamar contra erros ou omissões do projeto relativos à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projeto se baseia e a realidade.

Com a publicação do diploma que aprova o CCP (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro)⁷⁸, impuseram-se alterações no sentido de a diferenciação dos dois institutos passarem a depender de pressupostos mais apertados com o fito de separar dos trabalhos a mais os trabalhos necessários ao suprimento de erros e omissões. Outrossim, o preâmbulo deste diploma salienta que é instituída uma redefinição do regime de responsabilidade por erros e omissões, pelo que, em regra, o empreiteiro passa a assumir tal responsabilidade quando tenha a obrigação pré-contratual ou contratual de elaborar o programa do procedimento ou o projeto de execução, exceto quando os erros e omissões estejam subjacentes aos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra. Assim, de forma implícita, este regime vem introduzir duas modalidades de trabalhos “excedentários” suscetíveis de ocorrer durante a execução dos contratos de empreitada de obras públicas – os trabalhos a mais e os trabalhos de suprimento de erros e omissões – ao estabelecer, de forma clara, no n.º 1, do artigo 370.º que trabalhos a mais: “1. *São trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que: a) Se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista; e b) Não possam ser técnicas ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem*

⁷⁸ Cfr. Publicada no *Diário da República* n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29, pp. 753 – 852.

inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra.” Quanto à definição legal dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, pode-se depreender, por *exclusão de partes*, da leitura do n.º 4 do artigo 370.º que estabelece: “4. Não são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros e omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos”.

Portanto, a distinção entre os trabalhos a mais e os trabalhos de suprimento de erros e omissões afigurava-se essencial, pois cada um dos trabalhos estava submetido a pressupostos e limites quantitativos diferentes, conforme a redação do Decreto-lei 149/12, de 12 de Julho⁷⁹, aquando da intervenção da troika, que veio alterar os limiares estabelecidos na versão original, nos seguintes termos: 40% do preço do contrato para os trabalhos a mais [c), n.º 2 do artigo 370.º, a contrario sensu], reduzindo, proporcionalmente, o limite máximo de trabalhos de suprimento de erros e omissões para 5% do preço do contrato (n.º 3 do artigo 376.º), limite que poderia ser elevado a 10% quando a execução dos trabalhos não implique uma modificação substancial do contrato e estivesse em causa obras cuja execução fosse afetada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade, nomeadamente as obras marítimo-portuárias e as obras complexas do ponto de vista geotécnico, em especial a construção de túneis, bem como as obras de reabilitação ou restauro de bens imóveis (n.º4 do artigo 376.º).

Atualmente, apesar de nalgumas situações houver uma fronteira muito ténue entre os dois institutos, o CCP, a doutrina e inclusive a jurisprudência do Tribunal de Contas contribuíram bastante no sentido de melhor definir cada um deles. Assim, para JOSÉ MANUEL OLIVEIRA ANTUNES⁸⁰, tendo como base a análise do projeto, “*um erro consiste na incorrecta quantificação do projeto ou no mapa de medições, de um trabalho indispensável à execução da mesma (...) podem consistir nas incorreções ou inexactidão nos desenhos e nas especificações, incluindo nomeadamente a aplicação de padrões errados, cálculos errados ou erros de medições*”. Segundo o mesmo autor, “*uma omissão consiste num trabalho indispensável à execução da empreita, mas que*

⁷⁹ Diploma que Procede à sétima alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e introduz alterações ao CCP, tendo em vista o seu ajustamento ao disposto nas diretivas comunitárias de contratação pública e o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, firmado entre o Estado Português e a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, Cfr. https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1764&tabela=leis.

⁸⁰ Cfr. ANTUNES, José Manuel Oliveira, “Código dos Contratos Públicos- NOVO REGIME DE TRABALHOS COMPLEMENTARES E ERROS E OMISSÕES”, 4.ª Edição, Almedina-Coimbra, 2018, p. 73.

não consta do projeto ou não consta, para efeitos de remuneração do empreiteiro, no mapa de medições (...) consiste numa falha na inclusão de itens necessários, como por exemplo omissão de elementos de um padrão ou modelo, ou enganos sobre as condições do terreno”.

Bem percebido, o trabalho de suprimento vai incidir sobre estes erros e omissões citados que, eventualmente, possam surgir no projeto de execução da obra. No entanto, os regimes de contratação fixam um prazo para o interessado identificar e apresentar uma lista com os erros e omissões na fase pré-contratual.

No que aos trabalhos a mais diz respeito, a definição prevalecente é aquela que já foi referida acima, inserta no n.º 1 do artigo 370.º Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro. Não pretendemos fazer análise exaustiva ao conceito, mas sim relevar aqui os aspetos essenciais de acordo com o preceito citado, havendo a necessidade de se ter em conta nos trabalhos excedentários em empreitadas de obras públicas subsumíveis aos trabalhos a mais, ei-los:⁸¹

- (i) Trabalhos cuja quantidade ou espécie não conste do contrato, por isso mesmo são “a mais” que os estipulados no contrato;
- (ii) Trabalhos que digam respeito à execução da mesma obra, isto é, que se integrem no objeto e fim do contrato. “Os trabalhos só se destinam à realização da mesma obra se puder dizer-se que, sob os pontos de vista lógico, técnico e funcional, deveriam dela fazer parte desde o início (...). Não se trata de alterações que visam uma melhor execução do que foi previsto, mas antes executar algo que não foi projectado, portanto, neste aspeto, obra nova”⁸².
- (iii) Trabalhos que se tenham tornado necessário na sequência de uma circunstância imprevista. Apesar das divergências doutrinárias atinente a este pressuposto, o Tribunal de Contas de Portugal, através do Relatório n.º 8/2010 da 1.ª Secção do TdC⁸³, referente à análise dos contratos adicionais de empreitada visados por esta magna corte, vem dar um contributo lapidar na fixação do alcance do conceito na medida em que o juiz relator refere o seguinte: “*De acordo com a jurisprudência uniforme deste Tribunal, só estaremos perante uma “circunstância imprevista”,*

⁸¹ Cfr. SILVA, Jorge Andrade da, “*Código dos Contratos Públicos - Comentado e Anotado*”, 2.ª Edição, Almedina-Coimbra, 2009. pp. 864, 865 e 866.

⁸² Cfr... *ibidem*, p. 864.

⁸³ Cfr. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2010/reI008-2010-1s.pdf>, pp. 59-60

para este efeito, quando ela seja qualificável como inesperada ou inopinada, como uma circunstância que o decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. O Tribunal tem, assim, sempre rejeitado a qualificação de uma circunstância imprevista como aquela que simplesmente não foi prevista, exigindo que também se demonstre que o não podia nem devia ter sido. (...) Se a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verificou não foi a ocorrência de uma circunstância imprevista, mas sim um erro do decisor público”.

- (iv) Trabalhos que não possam ser técnica ou economicamente separáveis do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra. “A não ocorrer este requisito, a ordem de trabalhos a mais poderia, eventualmente, limitar-se a materializar um modo de fuga às regras legais de escolha dos procedimentos de adjudicação e dos respetivos condicionamentos ou de obter uma obra diferente da contratada”⁸⁴. Estes trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, devem ser estritamente necessários à conclusão da obra.
- (v) Trabalhos cujo valor não ultrapasse os limites legais. Tendo como base o valor inicial do contrato, a lei fixa um limite percentual, que é permitido contratar a título de trabalhos a mais.

Portanto, tanto os trabalhos a mais quanto os trabalhos de suprimento são institutos autónomos, com definição, pressupostos, limites e regime legal diferente, o que podemos dizer que, na realidade jurídica angolana, com maior desenvolvimento no próximo capítulo, existe uma inequívoca distinção entre os dois institutos à semelhança com o que sucedeu com o regime português estabelecido na vigência do CCP de 2008, que os limitava de forma positiva (são trabalhos a mais aqueles que preenchem os requisitos previstos no n.º 1 do artigo 370.º) e, de forma negativa, por exclusão de partes, (não são trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros e omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos, n.º 4 do artigo 370.º).

Apraz-nos, aqui chegados, fazer uma pequena abordagem acerca da delimitação destes dois institutos, uma vez que a questão da sua autonomia não se coloca. Desde logo, começamos por corroborar com a opinião disruptiva do autor

⁸⁴ Cfr. *ibidem*.

PEDRO NUNO RODRIGUES,⁸⁵ que identifica que a diferença entre ambos assenta na ideia de *conceção deficiente*. Os trabalhos de suprimento resultam de uma **conceção em termos originariamente improfícuos** à consecução da dimensão funcional da obra – seja por uma causa existente no momento da conceção da obra, ainda que identificável com dificuldade ou onerosidade (por exemplo: estando prevista a escavação de um túnel em rocha branda, verifica-se que o terreno apresenta parte significativa de rocha dura, apenas identificável na fase pré-contratual mediante um estudo geotécnico complexo e dispendioso), seja por uma causa não existente, mas previsível com certeza ou probabilidade (por exemplo: numa escavação de túnel em zona ribeirinha, estando deficientemente previsto o recurso a meios de forte impacto e sem escoamento, ocorre um alagamento do troço que exige a reposição da zona de trabalhos, suprimento) –, enquanto os trabalhos a mais resultam de uma **inaptidão do caderno de encargos sobrevinda à conceção da obra** – por uma causa imprevisível ou previsível, mas improvável (por exemplo: numa escavação de túnel em zona ribeirinha, estando previstas as necessárias atividades de estabilização, ocorre o alagamento por causa natural e inesperada, que exige a reposição da zona).

Com base na exposta opinião, da qual estamos plenamente de acordo, o que esteve em causa com a previsão destes institutos é a correção de deficiências ou debilidades na previsão aquando da elaboração ou conceção dos projetos das obras, derivados da inexata representação da realidade existente ou respeitante à realidade futura, conforme uma alteração imprevisível: “*A falsa representação da realidade é, neste âmbito, um erro ou omissão, independentemente de estes serem de difícil ou onerosa cognoscibilidade*”⁸⁶.

Para concluir a delimitação entre os institutos, pensamos ser relevante proceder à caracterização das duas figuras, tendo em atenção as definições acima explanadas, começando com os trabalhos a mais. Estes, como sabemos, resultam da introdução de alterações ao objeto do contrato no decurso da sua execução, pois as situações que lhe dão causa são assimétricas com o projeto da obra e o caderno de encargos, verificando, deste modo, a **imprevisão** (objetiva e subjetiva) do trabalho como a primeira característica dos trabalhos a mais. A este respeito, PEDRO NUNO

⁸⁵ Cfr. RODRIGUES, Pedro Nuno, “A MODIFICAÇÃO OBJECTIVA DO CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS MODIFICAÇÃO OBJECTIVA DO CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – trabalhos a mais, trabalhos de suprimento de erros e omissões e a subsidiariedade dos fundamentos gerais,” edição: Universidade Católica Editora, Unipessoal, 2012, p. 64.

⁸⁶ Cfr. *ibidem*, p. 65.

RODRIGUES⁸⁷ apresenta uma dupla perspetiva de imprevisão dos trabalhos: objetiva, traduz-se num requisito fatural, isto é, os trabalhos a mais são imprevidos porque não constam do contrato inicial e subjetiva (imprevisão da sua causa geradora), pois os trabalhos a mais resultam de uma circunstância imprevidida que a entidade adjudicante, na conceção da obra, estava impossibilitada de prever ou de prever com probabilidade de verificação.

A segunda característica decorre do fato de os trabalhos a mais deverem ser integrados no objeto e fim do contrato no sentido de não só dizerem respeito à mesma obra, como também ser a condição sem a qual não se poderá concluir a obra inicial, ou seja, os trabalhos devem ser necessários e indispensáveis ao acabamento da obra; eis o pressuposto da **necessidade**.

Na opinião do autor acima, “o pressuposto da necessidade respeita, antes de mais, à dimensão funcional da obra contratada: os trabalhos têm de ser integráveis na empreitada inicial e necessários ao seu acabamento, para completar a obra projectada, não podendo configurar obra nova, autonomizável em relação à empreitada inicial e nesta não subsumível”⁸⁸.

Quanto à terceira característica, prende-se com o fato de tratar-se de um trabalho que resulta de circunstâncias que não foram previstas, pois, se assim não fosse, teriam sido contempladas nos elementos que integram o projeto da obra e no contrato. Nestes termos, os trabalhos a mais são trabalhos **supervenientes**, na medida em que a sua causa geradora ocorre após a conceção da obra, numa altura em que a obra se encontra em execução. “Os trabalhos a mais resultam, portanto, de uma necessidade superveniente e imprevisível ou previsível, mas improvável, no momento da conceção da obra.”⁸⁹

É neste pressuposto onde se vislumbra claramente a diferença entre os dois institutos que temos vindo a analisar, pois, via de regra, os trabalhos de suprimento de erros e omissões derivam obviamente de circunstâncias que não são alheias ao conhecimento do ente que prepara os elementos que integram o projeto. Ou melhor, as causas geradoras dos trabalhos de suprimento resultam de uma deficiência de conceção da obra, há como que uma previsibilidade subjetiva.

Assim, “sendo consequência de uma conceção deficiente face aos fins visados com a obra, é pressuposto dos trabalhos de suprimento que a sua execução resulte de

⁸⁷ Cfr. *ibidem*, p. 69.

⁸⁸ Cfr. *ibidem*, p. 70.

⁸⁹ Cfr. *ibidem*, p. 70.

uma circunstância preexistente à formalização do contrato ou superveniente e previsível com probabilidade, de acordo com a técnica mais moderna⁹⁰, ao passo que os trabalhos a mais resultam de uma necessidade superveniente e imprevisível ou previsível, mas improvável, no momento da conceção da obra.

2.5.3.OS TRABALHOS COMPLEMENTARES

Este instituto está estabelecido no regime de contratos públicos português, pelo que a nossa atenção estará virada à realidade em causa, começando por abordar, de forma sinóptica, a problemática da modificação objetiva dos contratos, em particular, os de empreitadas de obras públicas.

O CCP, para além do regime geral que disciplina os modos e os fundamentos da modificação objetiva dos contratos administrativos, dispostos nos termos dos artigos 311.º (Modificações objetivas do contrato) e 312.º (Fundamentos), estabelece ainda um regime especial do exercício do poder de conformação contratual em relação à modificação unilateral (objetiva) nos contratos de empreitada de obras públicas (art.º 370.º a 382.º), sobre o qual nos vamos debruçar doravante.

Pensamos ser importante referir nesta sede, a título preliminar, que a questão dos modos e fundamentos da modificação objetiva já fez “jorrar muita água por baixo da ponte”, na medida em que o artigo 312º da versão original do CCP, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, previa, de forma concreta, inequívoca e taxativa, os motivos ou situações que serviam de fundamento da entidade contratante modificar unilateralmente o contrato, a saber: (i) quando as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal e imprevisível, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato e (ii) por razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.

Contudo, a revisão do CCP, operada pelo Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto, atribuiu uma nova redação para o artigo 312.º, ao dispor o seguinte: “*O contrato pode ser modificado com fundamento nas condições nele previstas e ainda com os seguintes fundamentos (...)*”. Com esta redação, o legislador abriu uma vasta possibilidade de o contraente público poder prever no contrato as alterações que

⁹⁰ Cf. *ibidem* ... p. 73.

futuramente irá proceder, ao que, segundo o Professor MIGUEL CATELA⁹¹, “*parece um convite aos contraentes públicos para anteciparem casos de modificações, que serão, por natureza, fora da dramática descrição das alíneas do mesmo artigo 312.º (...)*”.

A revisão do CCP de 2021, operada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio, não trouxe alterações substanciais ao artigo 312.º, pois vislumbra-se uma adequação formal com a adição de uma alínea a) que, em boa verdade, assumiu o preâmbulo da versão anterior e orienta que as cláusulas a serem formuladas devem ser claras, precisas e inequívocas na indicação das eventuais modificações, bem como fixar o âmbito e natureza das eventuais alterações e as condições em que podem ser aplicadas. De salientar que a manutenção deste preceito não é de surpreender, pois conforma-se com o disposto na alínea j), n.º 1 do artigo 96.º do CCP, que dispõe o seguinte: “ *n.º1 Faz parte integrante do contrato, quando este for reduzido a escrito, um clausulado que deve conter os seguintes elementos (...)* j) *As eventuais condições de modificação do contrato expressamente previstas no caderno de encargos, incluindo cláusulas de revisão ou opção, claras, precisas e inequívocas*”. Ademais, o disposto nesta alínea j) reporta a parte final do n.º 4 do artigo 42.º do CCP.

Ora, a disposição acima citada resulta da transposição contida na alínea a) do n.º 1 do artigo 72.º da Diretiva Comunitária 2014/24/UE ao referir “*se as modificações, independentemente do seu valor monetário, estiverem previstas nos documentos iniciais do concurso em cláusulas de revisão, podendo incluir cláusulas de revisão de preços ou opção clara, precisa e inequívoca. Essas cláusulas devem indicar o âmbito e a natureza das eventuais modificações ou opções, bem como as condições em que podem ser aplicadas*”.

A este propósito, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA⁹² assegura que a submissão à concorrência, de modo transparente, das modificações de um contrato, já está assegurada desde que a possibilidade da introdução das modificações em causa tenha sido prevista, desde o início, no caderno de encargo, em termos claros, precisos e inequívocos, podendo, neste caso, dizer-se que se trata de modificações às quais os concorrentes também concorreram e que, portanto, também foram submetidas à concorrência, no âmbito do procedimento de formação do contrato em causa.

Resulta claro que, para evitar o engenho dos contraentes públicos no sentido de prever nos contratos cláusulas de modificação que podem pôr em causa princípios

⁹¹ *Ibidem...* p. 91.

⁹² Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso, “*Teoria Geral do Direito Administrativo*” 8.ª edição atualizada e ampliada, Almedina 2021, p. 612.

fundamentais da contratação pública (concorrência, transparência, proporcionalidade), se deve elaborar caderno de encargos que, efetivamente, e de modo claro, prevejam tanto quanto possível, modificações de que os contratos possam requerer ao longo do período da sua execução e não deixar que essas modificações resultem tão simplesmente do “*já agora*” do contraente público.

No que concerne aos trabalhos “excedentários”, o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto⁹³, (operou a nona alteração ao CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, e transpôs as Directivas n.ºs 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2014 e a Directiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014) introduziu uma nova nomenclatura para as modificações objetivas do contrato, nos termos do n.º 2 do artigo 370.º, a que chamou Trabalhos Complementares, com a finalidade de unificar os dois institutos criados na versão original do CCP (trabalhos a mais e trabalhos de supressão de erros e omissões), tendo optado por uma redação mais próxima possível da utilizada pelo legislador europeu (artigo 72.º da Directiva 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2014, relativa aos contratos).

Para PAULO LINHARES DIAS,⁹⁴ “ o legislador não foi para além de uma mera alteração terminológica, à qual nos parece forçado atribuir o carácter de alteração da “noção”, uma vez que os elementos essenciais dos anteriores regimes dos trabalhos a mais e de trabalhos de supressão de erros e omissões permanecem quase intatos no atual regime do artigo 370.º do CCP, sem prejuízo do que se dirá sobre a nova noção”... o autor acrescenta que “ criticamos tal opção legislativa, na medida em que não se vislumbra que venha trazer qualquer inovação, simplificação ou melhoria ao regime das modificações objetivas do contrato de empreitadas de obras públicas conforme previsto no CCP de 2008, nem tão pouco que correspondesse a qualquer imposição do direito europeu ou ensejo de “iure condendo”.

Na mesma senda do autor anterior, apoiando a narrativa de que o legislador da revisão de 2017, ao optar pelo modelo monista do legislador europeu, apenas veio introduzir maior confusão de conceitos, o que RUI MEDEIROS⁹⁵ designa por

⁹³ Publicada no *Diário da República* n.º 168/2017, 2.º Suplemento, Série I de 2017-08-31, pp. 1894 – 2052.

⁹⁴ Cfr. DIAS, Paulo Linhares, “Os *trabalhos complementares* no Código dos Contratos Públicos revisto”, in *Revista de Contratos Públicos* n.º 17, CEDIPRE, Edição – Almedina SA, 2018, pp. 82 e 83.

⁹⁵ Cfr. MEDEIROS, Rui, “*Stress testas à revisão do CCP*” in *Comentário à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, AAVV, AAFDL editora, Lisboa, 2017, p. 52.

"*formulação legal muito infeliz*" e que apenas veio piorar algumas das soluções do código originário, fundamentalmente no que ao regime da responsabilidade do empreiteiro pelos trabalhos complementares imprevisíveis, previsto no artigo 378.º, diz respeito.

Do exposto, resulta claro, desde logo, que a doutrina citada, e certamente outra, defendeu o reforço da distinção entre os regimes de trabalhos a mais e de supressão de erros e omissões, e não tanto a sua unificação sob a proteção de uma definição única. O legislador optou por agrupar todas as alterações objetivas ao contrato, a coberto de trabalhos complementares, na formulação do n.º 1 do artigo 370.º do CCP, que dispõe que são trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato.

Apesar do supra exposto, vamos apresentar as principais inovações operadas pelo diploma que vimos citando, como já atrás referimos, atendo aos trabalhos "excedentários" definido no regime de 2017, no caso concreto, os trabalhos complementares.

Portanto, antes de procedermos a uma sucinta exposição das principais inovações trazidas pelo mais recente regime de contratação pública em Portugal, é mister reconhecer que boa parte da doutrina advoga que as questões atinentes aos trabalhos excedentários são as que mais têm sofrido alterações em qualquer uma das revisões do CCP, pois não são alheias à importância do instituto dos trabalhos complementares e a dificuldade no estabelecimento de um regime que, de modo equilibrado e coerente, compatibilize a frequente necessidade da sua realização com a igualmente necessária proteção dos valores e princípios que suportam a contratação pública e a gestão dos recursos públicos⁹⁶, ao que LÍDIO MAGALHÃES⁹⁷ refere que "*a prática decorrente da contratação de trabalhos a mais nas empreitadas de obras públicas constitui um dos mais graves problemas da contratação pública em Portugal.*"

Deste modo, ousamo-nos em destacar as seguintes alterações:

Primeira: uma das alterações mais significativas do novo regime, predem-se com as que se referem ao regime dos trabalhos complementares, pois, diferente da alteração introduzida em 2017, a qual mantinha no artigo 370.º a distinção entre trabalhos complementares decorrentes de circunstâncias imprevisíveis e trabalhos complementares decorrentes de circunstâncias não previstas, a presente alteração veio

⁹⁶ Cfr. SILVA, Jorge Andrade, "Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado", 9.ª Editora Almedina, 2021, p. 985.

⁹⁷ MAGALHÃES, Lídio, "O controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas", in Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, 2006, p. 203.

pôr fim a essa distinção, passando a ter uma única categoria de trabalhos “excedentários” (os trabalhos complementares) pelo que abaixo vamos demonstrar o que de específico, novo e diferente este diploma traz em relação à redação anterior, atento ao instituto em causa.

Segunda: o pressuposto comum (não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável dos custos para o dono da obra) foi desdobrado em dois pressupostos, cuja redação corresponde à enunciação disposta no inciso i) e ii) da alínea b) do n.º 1, do artigo 72.º, da Directiva 2014/24/UE, ao prever no n.º 2, do artigo 370.º, que o dono da obra pode ordenar a execução de trabalhos complementares ao empreiteiro caso a mudança do concorrente: *a) não possa ser efetuada por razões técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes e b) provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra.*

Terceira: O limite percentual de 40% para os denominados trabalhos complementares resultantes de circunstâncias imprevisíveis deixou de existir, tendo sido previsto, de forma acumulada para os trabalhos complementares, um valor que não pode exceder 50% do preço do *contratual inicial* (n.º 4 do artigo 370.º). A referência ao preço contratual inicial foi bastante feliz, pois o legislador acaba por limitar ou excluir a possibilidade da correção do valor em função dos trabalhos que sejam suprimidos durante a execução do contrato, bem como a questão de saber sobre que valor deveria incidir as percentagens. Assim, nas palavras de LUÍS VERDE DE SOUSA,⁹⁸ *“Esta pequena alteração obsta, assim, à leitura que vinha sendo sustentada pelo Tribunal de Contas, feita essencialmente com fundamento no disposto no n.º 2 do artigo 379.º, de acordo com a qual, para o cálculo do preço contratual (sobre o qual incidiam as percentagens de 10% e 40%), haveria que atender ao preço contratual corrigido, deduzindo-se-lhe o valor de eventuais trabalhos suprimidos”.*

Quarto: o regime dos trabalhos complementares transformou-se em regime comum das prestações complementares, pois passou a ser, de igual modo, aplicável, por remissão, à modificação objetiva que emergem da execução dos contratos de concessão, aquisição e locação de bens móveis e aquisição de serviços, nos termos dos artigos 420.º-A e 454.º, aplicáveis com as necessárias adaptações nos artigos 370.º e 378.º, todos do CCP.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 249.

Portanto, com o presente exercício não pretendíamos fazer uma abordagem profunda e exaustiva do instituto dos trabalhos complementares aprovado pela alteração do CCP de 2017, pelo contrário, por tratar-se da manifestação dos trabalhos excedentários nos contratos de empreitada de obras públicas na realidade portuguesa, pensamos nós ser pertinente, de forma sumária e lapidar, tecer algumas palavras acerca do mesmo, pois, a par de ser a ordem jurídica inspiradora da angolana, o regime jurídico dos contratos públicos vigente em Angola ainda estabelece os trabalhos a mais e os trabalhos de suprimento como a concretização da modificação objetiva dos contratos, no que aos trabalhos excedentários diz respeito.

CAPÍTULO III – OS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO ANGOLANO

3.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Como acima foi referido, a evolução da legislação em matéria da formação e execução dos contratos da Administração Pública remonta do período colonial, aquando da Reforma Administrativa Ultramarina, que foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933. No entanto, analisados os artigos referentes aos contratos (605.º a 607.º)⁹⁹, nada referia acerca da modificação contratual, nem tão pouco acerca de alguma manifestação ou instituto disciplinador dos excedentários dos contratos. No entanto, o artigo 40.º da Portaria de 28 de Abril de 1887, que estabeleceu as novas cláusulas e condições gerais para as empreitadas das Obras Públicas, apesar da falta de algum rigor técnico, já regulava os trabalhos a mais e a menos.

Atento exclusivamente à legislação nacional, os trabalhos a mais e de suprimimento de erros e omissões tiveram a sua primeira previsão no **Decreto n.º 40/05, de 8 de Junho**, diploma que aprovou o Regime de Empreitadas de Obras Públicas. Nos termos deste diploma, os trabalhos excedentários eram regulados em função do modo de retribuição do empreiteiro, pois o artigo 3.º dispunha de três tipos de empreitadas: (i) Empreitada por preço global, artigo 6.º; (ii) Empreitada por série de preço, artigo 16.º e (iii) Empreitada por percentagem, artigo 41.º. Assim, no que à modalidade de Empreitada por preço global dizia respeito, o artigo 12.º dispunha em relação às reclamações quanto os erros e omissões, enquanto o artigo 13.º estabelecia as retificações quanto aos erros e às omissões.

No essencial, o empreiteiro poderá reclamar dos erros e omissões no prazo que for estabelecido no caderno de encargos, entre o trigésimo e nonagésimo dia, contando da data da consignação da Obra. O prazo referido poderá estender-se para mais 10 dias, caso o empreiteiro demonstre que era impossível identificar mais cedo os erros e omissões. Em sede desta reclamação, o empreiteiro poderá indicar o valor a atribuir aos trabalhos a mais ou a menos que derivaram da retificação, pelo que o dono da obra dispunha de 60 dias para pronunciar-se acerca da reclamação. Quanto ao valor das retificações dos erros e omissões do projeto, estes serão acrescidos, tratando-se de trabalhos a mais, ou deduzidos, nos casos de trabalhos a menos, no preço da

⁹⁹ Cfr. <https://files.dre.pt/1s/1933/11/26101/19151995.pdf> p.1977.

adjudicação. Caberia ao empreiteiro suportar os danos resultantes dos erros e omissões, caso ele fosse o autor do anteprojecto ou da sua variante, a menos que resultasse da deficiência dos dados fornecidos pelo dono da obra.

Na modalidade de empreitada por série de preço, nos termos do artigo 18.º, estabelecia-se os trabalhos não previstos, considerando como sendo aqueles cujas espécie ou quantidade não tiveram sido incluídos na previsão que serve de base ao contrato, pelo que deveriam ser executados pelo empreiteiro como trabalhos a mais e sempre que o valor destes trabalhos excedesse 20% do valor dos trabalhos do contrato inicial, era obrigatório negociar no sentido de ser celebrada uma adenda para a execução desses trabalhos não previsto. Portanto, apenas se impunha a celebração de uma adenda ao contrato inicial caso o valor dos trabalhos a mais fosse superior àquele percentual. Caso não excedesse, o dono da obra suportava as despesas dos trabalhos excedentários.

Quanto à modalidade de empreitada por percentagem, o artigo 44.º dispunha que o empreiteiro não era obrigado a executar trabalhos a mais que excedam 1/4 do valor que foram objeto do contrato.

A Lei da Contratação Pública, aprovada pela **Lei n.º 20/10, de 7 de Setembro**, veio estabelecer as bases gerais e o regime relativo à contratação pública. Diploma inovador do regime da contratação pública, pois, a par do fato de ter sido considerado a primeira Lei dos Contratos Públicos, como foi explanado anteriormente, destaca-se, quanto à disciplina dos trabalhos excedentários, pela assunção clara da distinção entre os trabalhos a mais e os resultantes de erros e omissões do projeto, bem como a densificação do conceito do primeiro instituto citado.

Não operou, desde logo, grandes novidades acerca dos trabalhos de suprimento de erros e omissões. Já relativamente à execução dos trabalhos a mais, destaca-se o fato de o legislador ter adotado a definição prevista no CCP de 2008, ao dispor no artigo 203.º da LCP um conceito mais completo e inteligível, em contraposição ao regime estabelecido no Decreto n.º 40/05, de 8 de Junho, ao estabelecer que se consideram trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de circunstâncias imprevistas, desde que se verifiquem duas condições: (i) quando os trabalhos não sejam técnica ou economicamente separados do contrato, sem graves inconvenientes para o dono da obra e (ii) quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

Aos nossos olhos, é despiciente voltar a fazer comentários acerca do conteúdo estabelecido, mas vale destacar a sua conveniência e oportunidade na realidade jurídica contratual nascente em Angola, na medida em que, do ponto de vista da responsabilização da sua execução, o empreiteiro era obrigado a executar os trabalhos a mais, caso lhe fossem ordenados por escrito pelo dono da obra e o fiscal da obra lhe fornecesse os respetivos planos, desenhos, perfis, mapa da natureza e volume dos trabalhos e demais elementos técnicos indispensáveis para a sua perfeita execução e para a realização das medições (n.º 2 do artigo 203.º). Porém, a obrigação cessa quando o empreiteiro opte por exercer o direito de rescisão ou quando, sendo os trabalhos a mais de espécie diferente dos previstos no contrato, o empreiteiro alegue, dentro de 10 dias após a receção da ordem e a fiscalização, que não possui nem o equipamento nem os meios humanos indispensáveis para a sua execução (n.º 3 do artigo 203.º). É importante frisar aqui que a execução dos trabalhos a mais devia ser averbada ao contrato de empreitada como sua adenda e, tal como no diploma passado, desde que o *quantum* destes trabalhos excedesse 20% do valor dos trabalhos do contrato inicial.

No ano de 2016, foi aprovada uma nova redação da LCP, operada pela **Lei 9/19, de 16 de Junho**, que trouxe outras alterações relevantes ao regime dos trabalhos excedentários. Desde logo, no que ao suprimento de erros e omissões diz respeito, nos termos do artigo 191.º, pela primeira vez foi definido claramente o conceito de erro do projeto e omissão do projeto. Assim, o n.º 1 do artigo referido dispõe que “*constitui um erro do projeto a incorrecta representação da espécie ou quantidade dos trabalhos necessários à execução da empreitada, decorrente de uma diferença entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que aquele projeto se baseia e a realidade*”. Por seu turno, o n.º 2 estabelece que “*constitui uma omissão do projeto a ausência de previsão, em espécie ou quantidade, de trabalhos necessários à execução da empreitada, decorrente de uma diferença entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que aquele projeto se baseia e a realidade*”. Já o n.º 3 vem lapidar o conceito através da fixação do elemento determinante da aferição do erro e omissão do projeto ao prever que a incorreta representação e a ausência de previsão de determinado trabalho no projeto apenas será qualificada como sendo erro e omissão, se à luz da diligência objetivamente exigível, em face das circunstâncias concretas, pudesse ter sido detetada pelo autor desse projeto no momento da sua elaboração; caso contrário, poder-se-ia considerar como sendo uma imprevisão e não erro ou omissão do projeto.

Por outro lado, ainda acerca das inovações operadas por este diploma, o artigo 192.º estabelece um regime de responsabilidade pelo suprimento dos erros e omissões do projeto, imputando os custos dos trabalhos de suprimento ao responsável ou autor do projeto de execução que, nos termos da lei, pode ser o empreiteiro, o projetista ao serviço do dono da obra e o próprio dono da obra. Contudo, sendo o projeto de execução da responsabilidade do dono da obra e se estivesse em causa erros e omissões, cuja deteção era exigível na fase da formação do contrato ou, ainda que não tenha sido exigível naquela fase, não tenha sido identificado pelo empreiteiro no prazo de 30 dias a contar da data em que, pelo decurso do prazo de execução dos trabalhos, fosse exigível a sua deteção, a responsabilidade pelo trabalho excedentário seria partilhada, em metade, entre o dono da obra e o empreiteiro.

Quanto aos trabalhos a mais, e com o fito de tornar mais claro o conceito, o legislador preocupou-se em fixar o alcance do que se deve considerar circunstâncias imprevistas ao estabelecer no n.º 2, do artigo 195º o seguinte: *“constituem circunstâncias imprevistas, designadamente, as circunstâncias que, já existindo no momento da elaboração do projeto, não foram contempladas na definição na espécie e quantidade dos trabalhos a executar, e nem o poderiam ter sido à luz da diligência objetivamente exigível em face das particularidades do caso em concreto”*. A questão que se coloca é a de saber se as circunstâncias imprevistas que não existiam no momento do patenteamento do projeto e que ocorreram apenas no momento da execução da obra estão excluídas deste regime. A nosso ver, a resposta só pode ser negativa.

Finalmente, há que referir que, nos termos deste diploma, só podiam ser ordenadas a realização de trabalhos a mais, sejam resultantes de circunstâncias imprevistas, sejam por alteração do projeto derivados de erros ou omissões quando o valor desses trabalhos não excedesse 15% do valor do contrato inicial, conforme o estabelecido nas regras anuais de execução orçamental, ao contrário que dispunham os diplomas anteriores, pois os trabalhos a mais apenas eram admitidos sobre o excesso de 20% do valor dos trabalhos contratados.

3.2. REGIME VIGENTE DOS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS.

O regime vigente dos contratos públicos em Angola encontra-se estabelecido na **Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro** (Lei dos Contratos Públicos). Como já referido neste trabalho, a sua razão de ser derivou da necessidade de tornar mais precisa e reajustar

normas, suprir lacunas, bem como conferir maior eficácia e eficiência na formação e execução dos contratos públicos. Deste modo, os trabalhos excedentários encontram-se previstos no Título V (Execução do Contrato de Empreitada de Obras Públicas), Capítulo II (Tipos de Empreitada). No que respeita aos erros e omissões do projeto, artigos 191.º a 197.º, quanto aos trabalhos a mais, artigos 199.º, 203.º e 225. Neste primeiro momento, vamos proceder à análise individual de cada um dos institutos.

3.2.1.DEFINIÇÃO E FUNDAMENTO DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES

Sob epígrafe “Projeto nas empreitadas e nas concessões de obras públicas”, o n.º 1 do artigo 49.º da LCP estabelece o seguinte: “*Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 47.º¹⁰⁰, no caso de empreitadas e de concessões de obras públicas, o caderno de encargos inclui um projeto constituído por peças escritas e desenhadas necessárias para uma correcta definição da obra e execução dos trabalhos, nomeadamente as relativas à sua localização, ao volume e ao tipo de trabalhos, ao valor estimado do contrato, à natureza do terreno, ao traçado geral e a outros pormenores construtivos e técnicos.*”

Da leitura do sobredito, resulta que o caderno de encargos é uma peça do procedimento de contratação de extrema relevância, pois, para além de mencionar as cláusulas jurídicas, dispõe, igualmente, de temáticas relacionadas com as questões técnicas e financeiras que, inelutavelmente, devem ser integradas no contrato a ser celebrado, de tal sorte que vem salvaguardar a boa execução da obra em prol da satisfação do interesse público nela subjacente, bem como do controlo da despesa pública inerente à efetivação da obra. Deste modo, a nosso ver, falar sobre o suprimento de erros e omissões como trabalho excedentário na LCP implica necessariamente abordar acerca de um elemento essencial do caderno de encargos, o projeto de execução, pois é sobre ele que incidem os erros e omissões de uma obra pública.

Ora, a realidade angolana não dispõe de um regime específico sobre as instruções para a elaboração de um projeto, pelo que têm seguido, para efeito de análise e avaliação de projetos de empreitada de obras públicas, a Portaria de 7 de Fevereiro

¹⁰⁰ Esta disposição estabelece que, nos casos de manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar, as cláusulas do caderno de encargos podem consistir numa mera fixação de especificações técnicas ou numa referência a outros aspetos essenciais da execução do contrato, tais como o preço ou o prazo.

de 1972¹⁰¹, já revogada na realidade portuguesa (Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho¹⁰² e pela Portaria n.º 255/2023, de 7 de agosto¹⁰³), que define na alínea p) do artigo 1.º o Projeto (projeto de execução) como sendo “*documento elaborado pelo autor do projeto, a partir do estudo prévio ou do anteprojecto aprovado pelo dono da obra, destinado a constituir, juntamente com o programa de concurso e o caderno de encargos, o processo a apresentar a concurso para a adjudicação da empreitada ou do fornecimento e a facultar todos os elementos necessários à boa execução dos trabalhos*”. Estes elementos predem-se com as peças escritas e desenhadas que caracterizam do ponto de vista funcional, estético e de execução da obra, sendo eles essenciais para uma correta definição da obra e execução dos trabalhos, pelo que vêm perfeitamente aclarados na previsão dos n.ºs 2 e 3 do artigo 49.º da LCP.

É ponto assente que para uma obra de construção, antes de tudo, o dono da obra deve ter ciência de forma explícita e inequívoca do que realmente deseja quando se propõe contratar (decisão de contratar) e o projetista deve fazer refletir essa vontade do dono da obra nas peças escritas e desenhadas. Destas duas peças de engenharia vai resultar os mapas de quantidades e de preço que, insertos no projeto executivo, devem ser submetidos à concorrência no sentido de os concorrentes puderem elaborar as suas propostas, pelo que, nas palavras de JOSÉ MANUEL OLIVEIRA ANTUNES¹⁰⁴, “*numa obra de construção, diz a experiência, que a incerteza e a indefinição de opções nos projetos, resultam sempre num aumento de custos para o seu promotor e na derrapagem dos prazos de execução*”. Portanto, os projetos de execução devem ser, tanto quanto possível, concebidos de acordo com as exigências disposta na lei e regulamentos, tendo como base os mapas de quantidades rigorosamente elaborados e com estudos que se impõem credíveis, sob pena de surgirem erros e omissões dos projetos.

Assim, quanto à definição, nos termos do artigo 195.º da LCP, n.º 1, “constitui um erro do projeto a incorrecta representação da espécie ou quantidade dos trabalhos necessários à execução da empreitada, decorrente de uma diferença entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que aquele projeto se baseia e a realidade” e n.º 2 “constitui uma omissão do projeto a ausência de previsão, em espécie

¹⁰¹ Cfr. Publicada no Suplemento ao Diário do Governo, n.º 35, 2.ª Série, de 11 de Fevereiro de 1972.

¹⁰² Cfr, Publicação na I Série do Diário da República n.º 145/2008, 1º Suplemento, de 2008-07-29.

¹⁰³ Cfr, Publicação na I Série do Diário da República n.º 152/2023, de 2023-08-07.

¹⁰⁴ Cfr. ANTUNES, José Manuel Oliveira, “*Código dos Contratos Públicos- NOVO REGIME DE TRABALHOS COMPLEMENTARES E ERROS E OMISSÕES*”, Almedina, 4.ª Edição. Reimpressão, 2018, p. 159.

ou quantidade, de trabalhos necessários à execução da empreitada, decorrente de uma diferença entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que aquele projeto se baseia e a realidade.”

Tanto a incorreta representação da espécie ou quantidade quanto à ausência de previsão, em espécie ou quantidade, de trabalhos necessários à execução da empreitada são suscetíveis de serem alteradas caso, tempestivamente, o interessado (concorrente) se aperceba do erro ou da omissão do projeto ainda na fase de formação do contrato, podendo solicitar ao órgão competente para decisão de contratar esclarecimentos e retificação das peças do procedimento ou enviar uma lista contendo os erros e omissões do projeto no sentido de serem corrigidos pela entidade referida..

Assim, sob epígrafe “Esclarecimentos e rectificações das peças do procedimento”, o artigo 51.º da LCP estabelece o seguinte: “ Os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do procedimento devem ser solicitados pelos interessados, por escrito, até ao termo do primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das candidaturas ou das propostas, consoante o caso, devendo ser prestados por escrito, até ao termo do segundo terço do mesmo prazo”.

Por outro lado, sob epígrafe “Erros e omissões do projecto em procedimentos de formação

de contratos de empreitada ou de Concessão de Obras Públicas” o n.º 1 do artigo 52.º da LCP, dispõe o seguinte: “Até ao termo da metade do prazo fixado para a apresentação das propostas em procedimento de formação de contratos de empreitada ou de Concessão de Obras Públicas, os interessados devem apresentar ao órgão competente para a decisão de contratar uma lista na qual identifiquem, expressa e inequivocamente, os erros e as omissões do projeto que respeitem à previsão da espécie ou quantidade dos trabalhos necessários à integral execução da obra e que decorram de uma diferença entre as condições locais existentes e as previstas no projeto ou entre os dados em que este se baseia e a realidade.”

Do acima exposto, depreende-se claramente que, na eventualidade de o concorrente aperceber-se de uma “falha” no projeto, este pode pedir esclarecimentos ou apresentar uma lista com a indicação dos erros e omissões até à metade do prazo fixado pela EPC para apresentar a proposta que, para os procedimentos concorrenciais, os prazos são fixados livre e de forma razoável no anúncio e no programa do concurso ou no convite, entre vinte e cento e vinte dias (n.ºs 1 e 2 do artigo 65.º LCP), sendo certo que este expediente suspende o prazo fixado para a apresentação das propostas e até ao termo da outra metade do prazo o órgão competente para a decisão de contratar

deve pronunciar-se sobre o disposto na lista apresentada. A este propósito, JORGE ANDRADE DA SILVA¹⁰⁵ atesta que “A relevância que têm os erros e omissões nos direitos e obrigações do empreiteiro radica na fiabilidade que devem merecer os elementos patenteados no procedimento adjudicatório e com base nos quais o empreiteiro elaborou a sua proposta. Se, nessa altura, há erros e omissões que sejam de verificação razoavelmente exigível, que mais não fosse por uma questão de boa-fé, o proponente deveria, então, alertar para isso a entidade adjudicante, indicando como se propõe supri-los e os respetivos preços.”

Contudo, a falsa ou falta de representação das condições de execução da obra que origina os erros e omissões podem ser apenas cognoscíveis após a adjudicação da obra, mais propriamente no momento de execução do contrato, apesar de ter havido uma atuação diligente e objetivamente exigível dentro do prazo para a apresentação de propostas pelos interessados. Neste caso, não se deve subsumir esta falha ou falta ao instituto ora em apreciação, pois afigura-se como sendo uma representação improvável e de imprevisível cognoscibilidade.

A este propósito, o n.º 3 do artigo 195.º da LCP estabelece que “A incorrecta representação ou ausência de previsão de determinado trabalho no projeto só pode ser qualificada como erro ou omissão, nos termos dos números anteriores, se, à luz da diligência objetivamente exigível, em face das circunstâncias concretas, pudesse ter sido detetada pelo autor desse projeto no momento da sua elaboração. ”

A correção dos erros e omissões daí decorrentes não serão solucionadas pelos trabalhos de suprimento, mas sim por maioria de razão, por trabalhos a mais que visam corrigir erros e omissões de conceção de projeto cuja deteção ocorre durante a execução da obra, apesar de a necessidade desses trabalhos não resultarem de circunstâncias imprevistas (decorrem de erro de conceção). Nestes termos, pensamos haver, na LCP, uma lacuna, pois, em concreto, não existe a admissibilidade dessa situação nos artigos 199.º a 203.º, nem tão pouco existe uma classificação possível a eventuais modalidades diferentes de trabalhos a mais, pelo que medidas legislativas corretivas se impõem.

Tendo em atenção ao que vem sendo explanado, é importante deixar claro os dois momentos em que este instituto se manifesta, na medida em que a correção de erros e omissões ocorre genericamente na fase da formação do contrato (procedimento pré-contratual), art.º 52.º LCP, pelo que, após a correção, os elementos serão integrados

¹⁰⁵ Cfr. SILVA, Jorge Andrade da, “Código dos Contratos Públicos - Comentado e Anotado”, 2.ª edição, Almedina-Coimbra, 2009. p. 882.

no contrato, uma vez que as deficiências do projeto estarão supridas e, nestes termos, a obra será executada no intento das partes. Por seu turno, caso na fase de formação não tenha ocorrido as correções que se impunham ao projeto, as deficiências da conceção serão transmitidas ao contrato a celebrar e já não haverá possibilidade de corrigir os erros e omissões do projeto, mas sim deve ser assegurado o seu suprimento, pois estar-se-á na fase de execução da empreitada, sendo a correção regulada pelo regime dos trabalhos de suprimento tal como vem estabelecido na lei, pelo que “Os trabalhos de suprimento destinam-se, assim, a corrigir uma deficiência da conceção original, não rectificadas na fase pré- contratual”¹⁰⁶.

3.2.2. RESPONSABILIZAÇÃO E LIMITES LEGAIS DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO

Aqui chegados, pensamos ser de extrema relevância aferir sobre a responsabilidade pelos trabalhos de suprimento dos erros e omissões do projeto. Esta responsabilidade varia em função do ente que elaborou o projeto e do momento exigível para a deteção (do erro e da omissão) na fase de formação do contrato ou no decurso da execução dos trabalhos.

Assim, “Se o projeto de execução é da autoria do Empreiteiro ou de Projetista por este contratado, cabe-lhe suportar o custo dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões do projeto”, nos termos do n.º 1, do artigo 196.º da LCP. Esta situação ocorre, essencialmente, quando está em causa uma empreitada de conceção e execução de uma obra pública, nos termos do qual a entidade pública patenteia aos concorrentes os elementos base que o concorrente vencedor do concurso desenvolverá o projeto, tendo em atenção a complexidade técnica da obra, isto é, o empreiteiro executa o projeto e a obra, tal como estabelece o n.º 1, do artigo 192.º “Quando se trate de obras cuja complexidade técnica não permita a definição da solução técnica mais adequada à satisfação da necessidade subjacente ao contrato a celebrar, o Dono da Obra posta a concurso pode solicitar aos concorrentes a apresentação de projeto base, devendo, para o efeito, definir, com suficiente precisão, em documento pelo menos com o grau equivalente ao de programa base, os objetivos que deseja atingir, especificando os aspetos que considera vinculativos”.

¹⁰⁶ Cfr. RODRIGUES, Pedro Nuno, “A Modificação Objectiva do Contrato de Empreitada de Obras Públicas - trabalhos a mais, trabalhos de suprimento de erros e omissões e a subsidiariedade dos fundamentos gerais”, Edição: Universidade Católica Editora, Unipessoal, 2012, p. 72.

Por seu turno, “Se o projeto de execução é da autoria de Projetista ao serviço do Dono da Obra, cumpre-lhe assumir os custos dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões do projeto”, conforme consagra o n.º 2 do artigo 196.º. Como já foi referido neste trabalho, a atividade de projetista em Angola é regulada pelo Decreto Presidencial n.º 146/20, de 27 de Maio, Regulamento sobre o exercício da atividade de construção civil e de obras públicas, projetos de obras e de fiscalização de obras, que define a atividade de projetos de obras públicas como “aquela que tem por objeto a realização de planeamento urbano, projetos de arquitetura e/ou de engenharias, ou prestação de consultoria nestas áreas”, pelo que o exercício desta atividade está dependente da conceção de um título de registo ou Alvará, pois impõe-se os requisitos da idoneidade e capacidade técnica, económica e financeira para o efeito. Nestes termos, caso haja um erro ou omissão no projeto, cuja autoria seja de um projetista que tenha sido contratado pelo dono da obra, a responsabilidade pelas despesas dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões que derivam deste projeto caberá, na sua plenitude, ao projetista ou à empresa a qual presta serviço.

Por fim, “*Se o projeto de execução é da autoria do Dono da Obra, é este o responsável pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões...*”, nos termos do n.º 3, do artigo 196.º. As EPC têm, em função do que dispõe os respetivos estatutos orgânicos, gabinetes, departamentos ou direções com a responsabilidade de tratar das questões técnicas e de infraestruturas. Estes serviços, e porque são constituídos por técnicos e engenheiros dos diversos ramos, podem elaborar projetos de execução para as obras cabimentadas na programação financeira dos respetivos órgãos a que pertençam.

Contudo, essa responsabilidade por parte do dono da obra comporta duas exceções, conforme o estabelecido nas alíneas a) e b) do n.º 3, pois o momento da exigibilidade da deteção do erro e omissão por tarde do empreiteiro pode implicar a partilha da responsabilidade entre este e o dono da obra, ou seja, “*Se estiverem em causa erros e omissões cuja deteção era exigível ao Empreiteiro na fase de formação do contrato, nos termos do artigo 52.º, neste caso, a responsabilidade do Empreiteiro corresponde à metade do preço dos trabalhos de suprimentos dos erros e omissões executados.*” Por outro lado, “*Se estiverem em causa erros e omissões cuja deteção não era exigível ao Empreiteiro na fase de formação do contrato, nos termos do artigo 51.º, mas também não tenham sido por ele identificados no prazo de trinta dias a contar da data em que, pelo decurso da execução dos trabalhos, fosse exigível a sua deteção, nestes casos, a responsabilidade do Empreiteiro corresponde ao referido na alínea*

anterior”, portanto a metade do preço dos trabalhos de suprimentos dos erros e omissões executados.

A execução dos trabalhos de suprimento de erros e omissões estão limitados ao disposto no n.º 2, do artigo 197.º, nos seguintes termos: “*Só são admitidas alterações do projeto que se traduzam em trabalhos a mais quando o seu valor não exceder 15% do valor do contrato inicial, nos termos estabelecidos na legislação sobre as regras de execução orçamental*”.

Do acima exposto, resulta claro que o legislador, ao fixar um limiar alinhado com as disposições que regulam a execução da norma orçamental, teve em atenção ao fato de acautelar que os valores resultantes da alteração do inicialmente clausulado no contrato não afete sobre maneira na execução financeira do Estado, pois, se for deixado ao *bel-prazer* das partes, a fixação dos valores dos excedentários pôr-se-ia em causa o controlo dos custos, o prazo de execução das obras públicas, bem como a boa gestão do erário público. O retro citado pode ser verificado no que estabelece o n.º 13, do artigo 10.º, sob epígrafe “Execução dos Contratos Públicos” do Decreto Presidencial 73/22, de 1 de Abril (aprova as regras de execução orçamental para o exercício económico de 2022), que dispõe o seguinte: “*É proibida a celebração de adendas a contratos em execução ou finalizados, resultantes de trabalhos a mais, cujo valor total exceda 15% do contrato inicial*”.

3.2.3.CAUSAS DOS TRABALHOS DE SUPRIMENTO DOS ERROS E OMISSÕES.

No que concerne às causas subjacentes aos erros e omissões dos projetos de obras públicas, é importante referir que, como acima foi explanado, os trabalhos de suprimento decorrem de uma conceção deficiente à realidade da obra, derivado de uma circunstância preexistente à formalização do contrato ou superveniente e previsível com probabilidade da sua ocorrência. Portanto, de modo geral, podemos dizer que a causa do trabalho de suprimento de erros e omissões é a insuficiência do projeto da obra. Como refere BRUNO DE CARVALHO¹⁰⁷, membro sénior do Conselho Regional Sul do Colégio de Engenharia Civil, “*A gestão adequada e integrada dos projetos de construção é crucial para responder às necessidades e desafios crescentes da indústria, que pode - e deve - beneficiar de melhor value for Money.*”

¹⁰⁷ <https://www.ordemengenheiros.pt/pt/atualidade/artigos-de-opiniao/espaco-de-opiniao-a-construcao-e-a-gestao-de-projetos-em-portugal/>.

Assim, perante esta constatação, quais seriam, então, na realidade da contratação pública angolana, as principais razões que determinam os elevados erros e omissões dos projetos? Da opinião dos técnicos especialistas em matéria de projetos de construção civil e fiscalização de obras, está patente, a título meramente exemplificativo, os motivos a seguir discriminados:

1. Ausência ou imprecisão das informações prestadas, no momento da preparação da obra, pelo dono da obra ao projetista, o que deriva à incompreensão dos dados fornecidos;
2. Subvalorização dos projetos, o que implica a diminuição do seu grau de qualidade;
3. Ausência de projetos de execução, o que leva a que os procedimentos concursais sejam abertos apenas com anteprojetos ou projetos de execução incompletos;
4. Inexistência ou deficiente capacitação técnica dos donos de obra para contratar e acompanhar a elaboração de projetos;
5. Deficiente monitoramento dos projetos por parte dos donos de obra e conseqüente falta de aprovação para a conseqüente submissão a concurso;
6. Incompatibilidade entre as diferentes peças escritas e desenhadas do projeto, por ausência de uma efetiva ação do gestor do projeto;
7. Descrédibilização dos Alvarás por decorrência de uma real e efetiva avaliação das competências técnica, económica e financeira das empresas de projetistas;
8. Excessiva interferência política ou dos gestores públicos na elaboração dos projetos com o fito de acautelar, no projeto, situações de fórum subjetivo que satisfaçam o interesse público (designado na linguagem corrente “já agora”) ou privado (configurando-se em atos de corrupção e favorecimento).

Identificadas as principais razões acima enumeradas, coloca-se a questão se o regime jurídico do instituto em estudo, estabelecido nos artigos 195.º a 197.º da LCP e outra legislação complementar, resolve ou, sobretudo, previne o recurso frequente aos trabalhos de suprimento de erros e omissões nos projetos de construção civil e obras públicas.

A nosso ver, o presente regime está muito mais direcionado para a responsabilização do suprimento dos erros e omissões aos sujeitos intervenientes no

circuito da execução da obra (dono da obra, empreiteiro e projetista), o que não é de todo negativo. Contudo, pensamos que não bastava a responsabilização e a fixação do sentido e alcance do conceito, tal como é disposto no n.º 1 e 2, do artigo 195.º, mas, sobretudo, aclarar as situações concretas da admissibilidade de erros e omissões verificáveis, com particular relevância aquela que ocorre durante a execução da obra, ou seja, aquelas indefinições do projeto que não são qualificados como sendo erros e omissões que, à luz das diligências objetivamente exigíveis, não foram detetadas pelo autor do projeto no momento da sua elaboração, nos termos do n.º 3 do articulado citado, pelo que se coloca a seguinte questão: não decorrendo de uma circunstância imprevista, mas sim de uma imprecisão no projeto, será tratado a título de trabalhos a mais? A lei não é clara em relação a esta situação.

Não menos importante referir é o fato de o legislador da LCP aludir, ao estabelecer no n.º 2 do artigo 197.º, que “Só são admitidas alterações do projeto que se traduzam em trabalhos a mais quando o seu valor não exceder 15% do valor do contrato inicial...”. Ora, essas alterações do projeto que se traduzem e trabalhos a mais terão a ver com incorreta representação ou ausência de previsão de determinado trabalho no projeto detetados após o concurso ou na fase de execução da obra (n.º 3 do artigo 195.º) ou se referem, inclusive, àqueles erros e omissões do projeto detetável na fase de formação, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 195.º Não seria pela imprecisão desta norma que os trabalhos de suprimento são tratados, de forma indiscriminada, como se fossem trabalhos a mais, que resultam de circunstâncias imprevistas, a ponto de os donos da obra não relevarem a aferição da responsabilidade dos erros e omissões do projeto e eles mesmo, como entidades públicas contratantes, assumirem o ónus total da execução da obra, em prejuízo grotesco do erário público?

Mais uma vez depreende-se que a questão da classificação adequada das causas que determinam a comissão dos erros e omissões dos projetos seria crucial no regime jurídico dos contratos públicos angolano. Assim, pensamos que seria uma mais-valia que o legislador, neste particular, procurasse identificar e clarificar em concreto os erros e omissões, através da interpretação da realidade e tendo em conta os objetivos a atingir no âmbito da realização de uma obra.

Outrossim, medidas legislativas impõem-se no sentido de procurar aprovar um regime jurídico baseado na realidade objetiva angolana que oriente, efetivamente, o procedimento e instruções para a elaboração de um projeto, uma vez que o diploma que tem sido utilizado para esse efeito (Portaria de 7 de Fevereiro de 1972), para além de ter sido já revogado na ordem jurídica portuguesa, não reflete plenamente a nossa

realidade. Por outro lado, a entidade que supervisiona a contratação pública (Serviço Nacional da Contratação Pública), bem como o Tribunal de Contas devem ser mais incisivos e rigorosos no monitoramento e fiscalização da aplicação do Decreto Presidencial n.º 88/18, de 6 de Abril Regulamento que Aprova a Unidade de Contratação Pública¹⁰⁸ que, nos termos dos artigos 20.º a 25.º, institucionaliza e regula a figura do gestor de contrato ou projeto, técnico com experiência relevante para acompanhar e assegurar a boa execução do projeto, bem como com domínio de técnicas de gestão de projetos.

3.3.1.DEFINIÇÃO E REQUISITOS DOS TRABALHOS A MAIS

Os trabalhos a mais no ordenamento jurídico angolano vêm regulados, tendo em conta o modo de retribuição do empreiteiro, para as empreitadas por preço global no artigo 199.º LCP, sob epígrafe “Execução dos trabalhos a mais” e para as empreitadas por série de preços, no artigo 203.º do mesmo diploma, sob epígrafe “Trabalhos não previstos”, sendo certo de que o n.º 1 deste diploma estabelece o seguinte: “*Os trabalhos necessários à realização da empreitada, cuja espécie ou quantidade não tenham sido incluídos no contrato, são executados pelo Empreiteiro como trabalhos a mais, nos termos do artigo 199.º*” Portanto, o regime dos trabalhos a mais é o que vem regulado no artigo 199.º, independentemente do modo de retribuição da empreitada.

Desde logo, pensamos ser relevante tecer uma breve abordagem em relação ao conceito definido na disposição supracitada. Assim, nos termos do n.º1 do artigo 199.º da LCP “*Consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de circunstâncias imprevistas, desde que se verifique qualquer das seguintes condições: a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem graves inconvenientes para o Dono da Obra; b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento*”.

Ora, visivelmente, depreende-se que esta definição teve forte influência da versão original do CCP português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que estabeleceu a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Nos termos do n.º 1 do artigo 370.º do CCP, os trabalhos a mais eram definidos nos

¹⁰⁸ Publicado na I Série do Diário da República n.º 44, de 6 de Abril de 2028.

seguintes termos: “São trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que: a) Se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista e b) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra”. Como foi atrás referido, este conceito foi objeto de várias adaptações na realidade portuguesa em função das alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 11-B/2017, de 31 de Agosto (introduziu uma nova nomenclatura para as modificações objetivas dos contratos a que chamou trabalhos complementares, com a finalidade de unificar os dois institutos criados na versão original do CCP, adaptando a redação similar a utilizada pelo legislador europeu) e pela Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio (de entre outras, acabou com a distinção dos trabalhos complementares decorrentes de circunstâncias imprevistas e circunstâncias não previstas).

Assim, tendo como base a definição disposta no artigo 199.º da LCP, para que estejamos perante um trabalho excedentário enquadrável no instituto trabalhos a mais, é necessário que se verifique os seguintes requisitos:

- (i) **Trabalhos que se destinem à realização da mesma empreitada** – em homenagem às fronteiras impostas pelo objeto e a finalidade contratual, os trabalhos a realizar não devem adicionar obra nova que correspondam a um novo projeto. Isto ocorre quando se tratar de simples mudança do tipo e qualidade dos materiais, bem como a alteração da forma, estrutura ou dimensão da obra, sem, contudo, se autonomizar da obra inicial, fazendo parte integrante dela e não afetando a sua natureza. “Os trabalhos só se destinam à realização da mesma obra se puder dizer-se que, sob os pontos de vista lógico, técnico e funcional, deveriam dela fazer parte desde o início, o que só não sucedeu por circunstâncias imprevistas, mas ligadas à melhor forma de conceber a realização do interesse público subjacente à obra.”¹⁰⁹
- (ii) **Trabalhos cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato** – está em causa a introdução de tipo ou dimensão de trabalhos não compreendidos no projeto inicial concebido ou cujas características sejam diametralmente opostas da obra prevista. Por este motivo, se lhes denomina por “a mais” do estipulado no contrato.

¹⁰⁹ Cfr. SILVA, Jorge Andrade da “Código dos Contratos Públicos - Comentado e Anotado”, 2.ª Edição, Almedina-Coimbra, 2009. p. 864.

- (iii) Trabalhos que se tenham tornado necessários por decorrência de circunstâncias imprevistas** – uma circunstância imprevista é aquela que resulta de um acontecimento que não é previsto, inopinado, súbito, inesperado, que surpreende. Trata-se de “... *trabalhos decorrentes de uma circunstância que, ainda que porventura previsível, não foi prevista, porque, se o tivesse sido, seriam contemplados no projeto da obra e no contrato*”¹¹⁰. Assim, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas português, ínsita no Relatório n.º 8/2010 da 1.ª Secção “... só estaremos perante uma “*circunstância imprevista*”, para este efeito, quando ela seja qualificável como inesperada ou inopinada, como uma circunstância que o decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto.”¹¹¹
- (iv) Trabalhos que não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato sem inconveniente para o dono da obra** – “Esta exigência facilmente se compreende, atendendo a que, se os trabalhos a executar forem técnica e economicamente separáveis, não existem razões para se afastar a aplicação das regras gerais da contratação pública”¹¹². Este requisito afigura-se imprescindível na medida em que a sua preterição se configuraria numa via para que as EPC encontrassem, através da realização de trabalhos a mais, uma forma alternativa para contornar as regras de escolha dos procedimentos de adjudicação, bem como realizarem obras diferentes daquelas que efetivamente foram postas em concurso, em prejuízo ao interesse público subjacente à contratação pública.
- (v) Trabalhos que, ainda que separados da execução do contrato, sejam estritamente necessários à conclusão da obra** – estes trabalhos têm de ser indispensáveis para que a obra seja concluída; só assim se pode justificar o fato de poderem ser separados dos trabalhos necessários para a execução da obra. São apontados como exemplo trabalhos de remoção

¹¹⁰ Cfr. *Ibidem* ... p. 865.

¹¹¹ Cfr. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2010/rel008-2010-1s.pdf>, pp. 59-60

¹¹² Cfr. MARTINS, Ana Gouveia, “A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas”, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 105.

do entulho provocado por uma derrocada imprevista, que são indispensáveis para a continuidade e conclusão da obra.

Posto isto, pensamos ser relevante atermo-nos ao que é disposto no n.º 2, do artigo 199.º da LCP que estabelece o seguinte: “Para efeitos do número anterior, constituem circunstâncias imprevistas, designadamente as circunstâncias que, já existindo no momento da elaboração do projeto, não foram contempladas na definição da espécie e quantidade dos trabalhos a executar, nem o poderiam ter sido à luz da diligência objetivamente exigível em face das particularidades do caso concreto”. O número anterior sobredito refere-se ao conceito de trabalhos a mais atrás citado.

Ora, atento aos pressupostos acima aludidos, resultantes da leitura do disposto no n.º 1, do artigo 199.º da LCP, como se pode entender a existência de circunstâncias imprevistas “... que, já existindo no momento da elaboração do projeto, não foram contempladas na definição da espécie e quantidade dos trabalhos a executar?...” Como é possível, no momento da elaboração do projeto, contemplar ou definir espécie e quantidade de trabalhos que resultam de um acontecimento que não é previsto, inopinado, súbito, inesperado? Afigurar-se-á possível elaborar projeto para a ocorrência de sismos, desabamentos de terras, a alteração das correntes enchentes e quaisquer outros acontecimentos naturais? Aos nossos olhos, essa disposição só faria algum sentido se estivéssemos diante de trabalhos que visassem o suprimento de erros ou omissões, nos termos que temos vindo a desenvolver, pelo que não nos parece enquadrável ao conceito de trabalhos a mais.

Contudo, da leitura da parte final do preceito (“... não foram contempladas na definição da espécie e quantidade dos trabalhos a executar, nem o poderiam ter sido à luz da diligência objetivamente exigível em face das particularidades do caso concreto”), parece haver uma concordância hermenêutica com o que está estabelecido no n.º 3 do artigo 195.º, que dispõe o seguinte: “A incorrecta representação ou ausência de previsão de determinado trabalho no projeto só pode ser qualificada como erro ou omissão, nos termos dos números anteriores, se, à luz da diligência objetivamente exigível, em face das circunstâncias concretas, pudesse ter sido detetada pelo autor desse projeto no momento da sua elaboração”. Podemos até considerar uma interpretação forçada, mas não havendo densificação desta última disposição, não nos parece antilogismo cogitar a possibilidade de o legislador subsumir esses erros e omissões ao regime das circunstâncias imprevistas referidas acima.

Apesar de ser reconhecida dificuldades na delimitação exata da extensão e natureza das prestações a serem fixadas nos trabalhos excedentários, consideramos

de essencial relevância que o legislador, para além da definição de trabalhos a mais, pudesse, ainda que por enumeração meramente exemplificativa ou por exclusão de partes, identificar e classificar as situações geradoras ou não de trabalhos a mais por tipo, após um estudo aturado da realidade concreta das obras públicas em Angola, a fim de facilitar a sua identificação e admissibilidade como meio de suprir as insuficiências decorrentes de circunstâncias ou fatos irresistíveis e inelutáveis, fora do conhecimento e alheias à vontade do dono da obra, do empreiteiro e do projetista.

3.3.2.LIMITE LEGAL E OBRIGAÇÃO DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS A MAIS

No que ao limite legal diz respeito, o n.º 3 do artigo 199.º estabelece: “Só pode ser ordenada a realização de trabalhos a mais quando o valor desses trabalhos, somado ao valor de anteriores trabalhos a mais e deduzido do valor de quaisquer trabalhos a menos, não exceder 15% do valor da adjudicação, nos termos estabelecidos na legislação sobre as regras anuais de execução orçamental”. Nestes termos, o limiar disposto na LCP é o estabelecido na norma de execução orçamental anualmente aprovadas por um Decreto Presidencial. Compreende-se que assim seja, pois os trabalhos excedentários podem criar um impacto negativo na balança de pagamento. Nestes termos, estamos perfeitamente de acordo que os limites devem ser fixados na lei orçamental, tal como nos referimos aquando do desenvolvimento dos limites aplicáveis aos trabalhos de suprimento. Mas, pensamos ser imperioso tecer a nossa opinião, considerando que, para a nossa realidade, tendo em conta a possibilidade de alteração do limiar disposto na norma de execução orçamental ser anual e depender de propostas que derivam do Titular do Poder Executivo, a possibilidade de alteração do percentual é eminente. Assim, ao invés de ser definido o valor percentual exato, o legislador deveria apenas mencionar que o limiar dos trabalhos a mais não deve exceder o estabelecido na legislação sobre as regras de execução orçamental.

Ainda no que concerne a esta disposição, lê-se que “Só pode ser ordenada a realização de trabalhos a mais quando o valor desses trabalhos, somado ao valor de anteriores trabalhos a mais e deduzido do valor de quaisquer trabalhos a menos, não exceder 15% do valor da adjudicação...”. Despertou-nos a seguinte curiosidade: quantos “trabalhos a mais” devem ser adicionados aos trabalhos a menos para aferir o limiar de 15% do valor do contrato inicial? Pensamos tratar-se de uma imprecisão que pode causar inúmeras dificuldades de interpretação e aplicação deste dispositivo legal,

pelo que se impõe ao legislador medidas legislativas que visam fixar o sentido e alcance da norma.

No que à obrigação de execução dos trabalhos a mais diz respeito, importa não perder de vista que o fator gerador destes trabalhos é superveniente e imprevisto, não podendo ser imputável a nenhuma das partes. Basta pensar, a título de exemplo, num desabamento de terras (causa natural) que interrompe o andamento de uma obra. Desde logo, a formulação da responsabilidade para suportar os trabalhos não deve ser similar ao que se dispõe em relação aos trabalhos de suprimento de erros e omissões. Assim, o n.º 4 do artigo 199.º da LCP estabelece o seguinte: “O Empreiteiro é obrigado a executar os trabalhos a mais previstos no n.º 1, caso lhe sejam ordenados por escrito pelo Dono da Obra e o Fiscal da Obra lhe forneça os respetivos planos, desenhos, perfis, mapa da natureza e volume dos trabalhos e demais elementos técnicos indispensáveis para a sua perfeita execução e para a realização das medições”.

Do estabelecido na supra disposição legal, resulta claro que o dono da obra terá o ónus de arcar com os custos e ordenará o empreiteiro a executar os trabalhos a mais necessários para o prosseguimento da obra com a finalidade da manutenção do resultado que se pretende, sendo certo que a ordem de execução deve ser escrita e acompanhada dos elementos essenciais de engenharia facultados pelo Fiscal da Obra para a cabal realização da obra.

Porém, a obrigação sobredita cessa, nos termos do n.º 5 do artigo e diploma citado, quando: (i) o empreiteiro opte por exercer o direito de rescisão do contrato e (ii) tratando-se de trabalhos a mais de espécie diferente dos previstos no contrato, o empreiteiro alegue, dentro de dez dias após a receção da ordem e a fiscalização verifique, que não possui nem o equipamento nem os meios humanos indispensáveis para a sua execução.

Logo, o poder que o dono da obra tem para ordenar o empreiteiro a executar os trabalhos a mais tem limites que se consubstanciam no seguinte: (i) a ordem de execução deve ser escrita e exarada pelo dono da obra ou um terceiro com poderes delegados para o efeito; (ii) a ordem de execução deve ser acompanhada com o projeto das alterações discriminado dos trabalhos a executar; (iii) no projeto de alteração não podem constar, a não ser que haja sido estipulado em contrário, preços diferentes dos contratuais ou dos anteriormente acordados para trabalhos da mesma espécie nas mesmas condições; (iv) a ordem de execução deverá cingir-se aos trabalhos a mais previstos no n.º 1 do artigo 199.º; (v) caso a ordem de execução incida sobre trabalhos fora do âmbito do artigo citado, o empreiteiro pode alegar que não possui nem o equi-

pamento nem os meios humanos indispensáveis para a execução destes trabalhos; (vi)
o empreiteiro pode acionar o seu direito de rescindir o contrato.

CAPÍTULO IV – A FISCALIZAÇÃO DOS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS

4.1. O TRIBUNAL DE CONTAS E O PODER DE FISCALIZAÇÃO

Ao longo da história, foi surgindo a necessidade de os Estados criarem órgãos de controlo internos (*autocontrolo* no seio da administração pública, ex. inspeção-geral) e órgãos de controlo externo e independente da administração pública. Tratam-se, estes, de órgãos com uma independência ampla consubstanciados no *autogoverno*, no poder de determinar o seu plano de ação e de julgar, sem a possibilidade de ingerências de outros órgãos, sejam administrativos, sejam políticos, mas sim, e no essencial, limitados pela Constituição dos respetivos países e pelas normas da *INTOSAI* (*International Organization of Supreme Audit Institutions*)¹¹³.

Estes órgãos de controlo têm como principal finalidade informar aos cidadãos e aos seus representantes de como são geridos os recursos financeiros e patrimoniais, com eventual e conseqüente responsabilidades, nos termos definidos por lei: “*são, no caso, a maior parte dos países com modelo de controlo financeiro externo do tipo Jurisdicional*”¹¹⁴, os **Tribunais de Contas** (TdC).

Na perspetiva de MARCO CALDEIRA & PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ¹¹⁵, “*não é discutível o papel que os TdC situados na família de ordenamentos jurídicos onde se inclui o ordenamento português tem assumido na proteção da legalidade financeira e na racionalização do modo de utilização dos recursos públicos. O relativo consenso que parece acompanhar o reconhecimento da necessidade de um órgão escrutinador externo finda justamente nesta questão de saber se o ordenamento deve ou não preservar uma entidade independente que avalia a legalidade da despesa pública.*”

Hodiernamente, é indiscutível o papel que os TdC, desde logo, porque têm assumido a proteção da legalidade financeira e a racionalização do modo de utilização dos recursos públicos, com relevância no plano do controlo financeiro público. Os recursos públicos não pertencem aos gestores públicos, mas sim à própria comunidade a quem aqueles devem prestar contas, pelo que se impõe a convocação de uma

¹¹³ <http://www.intosai.org/>.

¹¹⁴ Cfr. COSTA, Paulo Nogueira, “*O Tribunal de Contas e a Boa Governança*”, 1.ª ed., Coimbra Editora, 2014, p. 42.

¹¹⁵ Cfr. CALDEIRA, Marco & SÁNCHEZ Pedro Fernández, “*O Perfil e a Atividade do Tribunal de Contas no Sistema Português*”, in *Revista de Direito Administrativo, Tribunal de Contas*, número especial- Julho 21. p. 3.

instância independente que não pode estar sujeita a mecanismos de interferência externa e que promove um escrutínio de respeito pela legalidade financeira e pela garantia da economia, eficácia, eficiência e ética da atividade pública.

Assim, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas¹¹⁶ (adiante LOPTC), é definido TdC como “... o órgão supremo de fiscalização das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeite à sua jurisdição”. Vale ferir que a atividade fiscalizadora não incide exclusivamente sobre os órgãos da administração pública, estende-se, inclusive, a entidades de natureza privada, bastando que façam a gestão de dinheiros públicos. A propósito, como refere FERNANDO OLIVEIRA SILVA¹¹⁷, o princípio “*Follow the Money*” traduz a ideia de que o TdC tem o direito e o dever de controlar e julgar a boa aplicação dos dinheiros públicos, quer estes sejam utilizados e geridos por entidades públicas, quer privadas.

Deste modo, a atividade de controlo financeiro do TdC é exercida de três formas, variando a sua ação em função do exato momento em que a ação fiscalizadora é realizada: (i) Fiscalização Preventiva, artigo 8.º da LOPTC, realizada no momento anterior à execução física ou financeira do ato ou contrato público; (ii) Fiscalização Concomitante, artigo 9.º - A da Lei n.º 19/19, de 14 de Agosto, Lei de Alteração da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas¹¹⁸ (em diante LALOPTC), realizada durante a execução física ou financeira do ato, contrato, programa ou projeto e (iii) Fiscalização Sucessiva, artigo 9.º da LOPTC, que ocorre após a execução física e financeira do ato ou contrato público.

4.2. INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA A FISCALIZAÇÃO DOS TRABALHOS EXCEDENTÁRIOS

Tendo em conta o âmbito do nosso trabalho, apraz-nos mencionar que os trabalhos excedentários nos contratos de empreitada de obras públicas, manifestos pelos institutos dos trabalhos a mais e dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, são, inequivocamente, responsáveis em grande medida pela elevação dos custos finais

¹¹⁶ Publicação na I Série do Diário da República n.º 44, de 9 de Junho.

¹¹⁷ Cfr. SILVA, Fernando Oliveira, “O Papel do Tribunal de Contas no controlo da legalidade financeira pública, o caso particular da fiscalização prévia”, in Revista de Direito Administrativo, Tribunal de Contas, número especial- Julho 21. p. 22.

¹¹⁸ Publicação na Série do Diário da República n.º 105, de 14 de Agosto.

dos contratos, o que patenteia um grande e inesperado acréscimo na disponibilização financeira das contas das entidades públicas, pelo que estão sujeitos (trabalhos excedentários) à fiscalização concomitante do TdC, nos termos da alínea c) n.º 1 do artigo 9.º - A da LALOPTC, que estabelece o seguinte: “ *n.º 1 O Tribunal de Contas deve realizar a fiscalização concomitante, através de auditorias, averiguações e inquéritos; c) Aos contratos em execução resultantes de alteração ou modificação objetiva relativamente ao disposto inicialmente, desde que não impliquem o aumento do valor do contrato suscetível de fiscalização preventiva*”.

Ora, impõe-se abrir um parêntese para explicitar a última parte da disposição supracitada, pois antes da vigência da LALOPTC, as adendas aos contratos resultantes de execução de trabalhos a mais estavam sujeitos à fiscalização preventiva, bastando que o contrato inicial tivesse sido objeto de fiscalização da mesma natureza, nos termos da alínea a) n.º 1 do artigo 8.º da LOPTC. Contudo, com as alterações operadas pela LALOPTC, os excedentários, por um lado, não só passaram a estar excluídos do âmbito da fiscalização preventiva, tal como dispõe a alínea m), n.º 4, do artigo 8.º [*“... não estão sujeitos à fiscalização preventiva: m) Os atos ou contratos que, no âmbito de contratos de empreitada de obras públicas previamente visados, titulem a execução de trabalhos a mais ou suprimento de erros ou omissões nos termos da lei”*].]; por outro lado, passaram a estar sujeitos à fiscalização concomitante, tal como referimos no parágrafo anterior.

A menção ínsita na alínea c), n.º 1, do artigo 9.º - A da LALOPTC refere que “*...desde que não impliquem o aumento do valor do contrato suscetível de fiscalização preventiva.*” Portanto, *quer* dizer por outras palavras que, se o valor dos trabalhos a mais ou de trabalho de suprimento de erros e omissões, manifesto na celebração de uma adenda, exceder os limiares suscetíveis de fiscalização preventiva do TdC¹¹⁹, ao invés de fiscalização concomitante, esta adenda estará sujeita à fiscalização preventiva. Logo, do retro citado, depreende-se que a exclusão do âmbito da fiscalização preventiva dos trabalhos a mais e dos trabalhos de suprimento de erros e omissões esbarra-se com esta situação. Dito de outro modo, os trabalhos excedentários estão sujeitos à fiscalização concomitante, mas não de forma exclusiva, havendo circunstâncias em que podem estar sujeitos à fiscalização preventiva, apesar do disposto na alínea m), n.º 4, do artigo 8.º da LALOPTC.

¹¹⁹ De referir que os limites para a submissão dos contratos para a fiscalização preventiva do TdC vêm estabelecidos nas normas de execução orçamental, variando em função da EPC.

No que à fiscalização concomitante dos trabalhos excedentários diz respeito, há que dar relevância à Resolução n.º 3/20, de 20 de Julho,¹²⁰ que aprova o Regulamento Interno da Fiscalização Concomitante do Tribunal de Contas¹²¹, nos termos da alínea f), n.º 1 do artigo 3.º, que estabelece a incidência da fiscalização concomitante às adendas aos contratos em execução, anteriormente visados, desde que não impliquem o aumento do valor do contrato suscetível à fiscalização preventiva. Há que considerar que, primeiro, esta formulação está em consonância com o acima referido, disposto na alínea m), n.º 4, do artigo 8.º da LALOPTC e, segundo, os trabalhos excedentários, sejam eles a mais, sejam de suprimento, devem ser objeto de formalização através da celebração de adenda ao contrato de empreitada em execução, nos termos do n.º 10 do artigo 199.º da LCP.

Deste modo, as EPC devem comunicar ao TdC, até 30 dias da data do início da execução das adendas que titulam trabalhos excedentários, sob pena de responsabilização, conforme estabelece o n.º 3, do artigo 9.º-A da LALOPTC, devendo, para o efeito, seguir as instruções previstas na Resolução n.º 5/21, de 25 de Maio (Instruções Sobre a Comunicação a ser feita ao Tribunal de Contas referentes a atos e contratos sujeitos à fiscalização concomitante), cujo âmbito de aplicação, artigo 1.º, dispõe o seguinte: “1. *As presentes Instruções estabelecem a disciplina aplicável à comunicação que as Entidades Públicas devem fazer ao Tribunal de Contas sobre a execução dos atos e contratos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 9.º-A da Lei n.º 19/19, de 14 de Agosto, conjugado com o n.º 3 do mesmo dispositivo legal*”, pelo que, com relevância para o nosso trabalho, a alínea c), do diploma citado, faz referência à fiscalização concomitante aos contratos em execução resultantes de alteração ou modificação objetiva relativamente ao disposto inicialmente, desde que não impliquem o aumento do valor do contrato suscetível de fiscalização preventiva”.

A Resolução acima citada dispõe, igualmente, que as instruções são aplicáveis às adendas relativas aos Contratos de Empreitadas de Obras Públicas, previamente visados pelo Tribunal de Contas, nos termos da alínea m), do n.º 4, do artigo 8.º, da Lei n.º 19/19, de 14 de Agosto. E que para efeito das mesmas instruções, são consideradas *Adendas*, de entre outras, as situações previstas nas alíneas b), c) e d) do n.º 1, do seu artigo 9.º-A da LALOPTC (*vide* n.º 3, do artigo 1.º da Resolução n.º 5/21, de 25 de Maio).

Deste modo, o artigo 2.º estabelece os documentos que devem acompanhar a comunicação a ser feita ao Tribunal de Contas para posterior ação de auditoria, inquérito

¹²⁰ Cfr. Publicação na I Série do Diário da República, n.º 107, de 20 de Julho de 2020.

¹²¹ Publicação na I Série do Diário da República n.º 107, de 20 de Julho.

ou averiguação, conforme o caso. No que diz respeito aos contratos em execução, resultantes de alteração ou modificação objetiva relativamente ao disposto inicialmente, desde que não impliquem o aumento do valor do contrato suscetível de fiscalização preventiva, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, a comunicação deve ser acompanhada dos seguintes documentos: (i) o contrato primitivo e a Adenda que materializa a alteração ou a modificação objetiva do contrato; (ii) o comprovativo da disponibilidade financeira para suportar a despesa decorrente dos serviços resultantes da alteração ou modificação do contrato inicial e (iii) o Caderno de Encargos, nos termos do artigo 47.º da Lei n.º 41/20, de 23 de Dezembro, nos casos de empreitada de obras públicas, que inclui os documentos relativos à conceção e à execução da mesma.

4.3. O PAPEL DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA

Aqui chegados, coloca-se a questão de saber se com os instrumentos legais colocados à sua disposição, e tendo em conta a realidade fáctica da execução dos trabalhos excedentários em empreitadas de obras públicas, quer para corrigir e suprir erros e omissões dos projetos, quer para dar tratamento de situações imprevistas que impedem o andamento da obra, o Tribunal de Contas de Angola tem exercido, de forma cabal, um efetivo e crucial papel na fiscalização das adendas aos contratos em execução decorrentes de alterações ou modificações objetiva relativamente ao convencionado inicialmente pelas partes, implicando, em larga maioria, o agravamento dos encargos financeiros por parte da EPC.

Desde logo, esse papel relevante, aos nossos olhos, pode ser aferido nas decisões proferidas sobre os processos submetidos à sua jurisdição, criando verdadeiras jurisprudência que, de certa forma, a par da panóplia legislativa atinente à contratação pública (com particular relevo aos institutos dos trabalhos a mais e trabalhos de suprimento), podem formular recomendações dirigidas às EPC, no sentido de mostrar, de forma pedagógica, o ponto de vista do TdC relativamente às questões que lhes são submetidas. Nas palavras do Professor JOSÉ F.F. TAVARES¹²², “... *uma recomendação do Tribunal de Contas é um ato externo de um Tribunal corolário do exercício da sua função de controlo, traduzindo a sua posição sobre determinados atos ou situações relativas à atividade financeira pública que carecem de medidas correctivas*

¹²² Cfr. TAVARES, José F.F., “Recomendações do Tribunal de Contas - conceito, natureza e regime”, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 46, Lisboa, Julho-Dezembro de 2006, pp. 165-201.

e para as quais se aponta um ou mais caminhos, tendo em vista a melhor prossecução do interesse público”.

Ora, tendo em conta a nova manifestação legal interna do TdC, apesar da incursão feita nos dois volumes das coletâneas de Acórdãos e Resoluções desta corte de contas¹²³ e aos ficheiros da Direção dos Serviços Técnicos, não foi encontrado nenhum relatório técnico de auditoria, inquérito ou averiguação, bem como uma Resolução que tenha incidido sobre a fiscalização concomitante de adenda de um contrato em execução decorrente de alteração ou modificação objetiva, cujo fator gerador se prendeu com a realização de trabalho a mais ou trabalho de suprimento de erros e omissões do projeto. Pelo contrário, abundam jurisprudências atinentes à fiscalização preventiva dos contratos excedentários com forte incidência às chamadas “contingências” como factor gerador da modificação objetiva dos contratos iniciais e cujo paralelo, nos termos das Resoluções proferidas pelo TdC, têm sido assinaladas como uma manifestação de trabalhos a mais.

A primeira manifestação de fiscalização de um trabalho excedentário pelo TdC remonta de 2004, na jurisprudência recaída na **Resolução n.º 036/FP/2004, de 24 de Maio**¹²⁴, quando esteve em causa a apreciação de um Contrato de Ajuste Adicional submetida à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas. De acordo com o disposto na Resolução citada, o instrumento submetido referia-se a um ajuste ao contrato principal celebrado à 28 de Setembro de 2001 entre Instituto Nacional de Segurança Social e a empresa Mello Júnior Empreendimentos e Participações, Lda, cujo objeto consistia na construção de 50 moradias no condomínio Maravilhas de Talatona. O ajuste adicional consistiu na construção de uma portaria e na alteração do sistema viário do condomínio, ao que a juíza relatora referiu “*Esse contrato de ajuste adicional é, nos termos do artigo 17.º do Decreto n.º 22-A/92, de 22 de Maio, qualificado como trabalhos a mais relativamente ao contrato principal.*”

Os fatores geradores dos trabalhos a mais ínsitos na Resolução citada foram a construção de uma portaria e a alteração do sistema viário do condomínio, não tendo sido feitas mais considerações acerca destes fundamentos para o recurso ao contrato de ajuste adicional, o mesmo foi visado pela juíza relatora. No entanto, à vista

¹²³ Cfr. Jurisprudência do Tribunal de Contas, “Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva 2003-2010, I Vol, EDIJURIS, 2010. Cfr. Jurisprudência do Tribunal de Contas, “Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva 2011-2013, II Vol, LEXDATA, 2014.

¹²⁴ Cfr. Jurisprudência do Tribunal de Contas, “Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva 2003-2010, I Vol, EDIJURIS, 2010, p. 123.

desarmada, podemos concluir que a construção de uma portaria em nada tem a ver com uma situação que não pudesse ter sido prevista pelos contraentes, pois um condomínio fechado carece sempre de um controlo de acesso, e mais, são trabalhos que não se destinam a realização da mesma obra, pois adicionam construção nova que correspondem a um novo projeto. Não nos parece, igualmente, que estivéssemos diante um trabalho que venha suprir erros e omissões do projeto, pois, para esse efeito, só relevam os erros e omissões “(...) *que sejam estritamente necessários ao integral cumprimento das prestações contratuais, isto é, apenas esses e não outros (...)*”¹²⁵ e o objeto do contrato primitivo é a construção de 50 residências pelo que nos parece estarmos diante de trabalhos que a EPC achou conveniente e oportuno executar para criar melhor conforto e segurança ao condomínio (em nada tem a ver com o contrato inicial), configurando-se numa alteração de vontade do dono da obra e/ou alteração decorrente da melhoria do projeto efetuado no decurso da execução da empreitada.

Pensamos ser relevante fazer análise da **Resolução n.º 179/FP/2013, de 19 de Dezembro**¹²⁶, que visou quatro adendas submetidas à fiscalização preventiva do TdC pelo Conselho de Administração da ENANA-EP. Na apreciação do processo, foi aludido pela EPC que as adendas resultaram de alteração do projeto “*De forma a tornar o projeto mais viável do ponto de vista técnico, operacional, de segurança, comercial e melhorar a sua qualidade geral, no decorrer da obra, a ENANA introduziu melhorias ao projeto reflectidas nos mapas anexos visados pela fiscalização que resultam em TRABALHOS A MAIS*”. O juiz relator deixou bem claro que os trabalhos que se pretendeu executar com a celebração das adendas decorrem da alteração do projeto no sentido de corrigir erros e omissões na sua conceção detetados após o concurso e durante a execução da obra. Portanto, não resultaram de circunstância imprevistas que é o factor gerador dos trabalhos a mais.

O juiz relator, apesar de ter imputado a responsabilidade dos erros e omissões ao dono da obra pela indefinição dos elementos do projeto que eram expectáveis serem definidos, visou as adendas nos seguintes termos: “*Nos termos e com os fundamentos expostos, decide-se em Sessão Diária de Visto, visar o processo, uma vez que os processos principais já se encontram visados pelo despacho n.º 6/FP/12, de 29 de Fevereiro, recomendando-se a entidade em apreço em processos futuros o seguinte:*

¹²⁵ Cfr. SILVA, Jorge Andrade da “Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado”, II. Edição, Almedina -Coimbra, 2009, p. 227.

¹²⁶ Cfr. Jurisprudência do Tribunal de Contas, “Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva 2011-2013, II Vol., LEXDATA, 2014, pp. 285 a 289.

- *Deve nomear um gestor que assegure a condução e acompanhamento do procedimento a partir da fase da elaboração de propostas;*
- *Deve fazer o acompanhamento dos projetos e a sua validação para o concurso, após revisão.*
- *Proceder ao lançamento de concurso com projetos executivos e não com anteprojetos ou projeto de execução incompletos.”*

Da análise desta decisão, fica claro que o conceito de “trabalhos a mais” é um instituto usado como se de regime exclusivo para a celebração das adendas (decorrentes de modificação objetiva) se tratasse, pois o trabalho excedentário, que deveria ter sido optado pela EPC para corrigir as insuficiências do projeto é, inequivocamente, o trabalho de suprimento de erros e omissões do projeto, acrescentando que o facto de as alterações do projeto visarem, como acima referido, “a tornar o projeto mais viável do ponto de vista técnico, operacional, de segurança, comercial e melhorar a sua qualidade geral”. Logo se vê que não se tratam de trabalhos estritamente necessários para o acabamento da obra, mas sim de trabalhos que o dono da obra entendeu que “já agora” podiam ser executados, afastando, deste modo, a possibilidade de esses trabalhos resultarem de circunstâncias imprevistas, não podendo terem sido subsumidos aos trabalhos a mais, pelo que o juiz relator não esteve bem na decisão proferida.

Passamos para a análise da **Resolução n.º 119/FP/2021**, recaída sobre o processo n.º 89/PV/2021, atinente à fiscalização preventiva do contrato, cujo objeto consistia na construção, fornecimento e montagem, comissionamento e colocação em serviço da linha de transporte de energia elétrica à 220KV Gove-Matala e subestação associada, celebrado entre o Ministério de Energia e Águas e a empresa Elecnor.

O que aqui releva é o fato de ter sido prevista uma cláusula no contrato (e tal como já constava da lista de preço unitário), uma verba destinada às “Contingências”, no valor de USD 2 543 517,15 (Dois milhões, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e dezassete Dólares dos Estados Unidos da América e quinze cêntimos), correspondendo 3% do valor total do contrato.

Em face do exposto, a juíza relatora referiu que “as contingências, em geral, referem-se a situações incertas que podem ocorrer no futuro ou não. Deste modo, a utilização deste conceito de “contingências” para se referir a uma reserva de valores para o pagamento de trabalhos, cuja necessidade não consta do Projeto Base e não é possível prever no momento da elaboração da proposta pelo concorrente, é imprecisa e como tal suscetível de ocasionar derrapagens financeiras...” “A inclusão de

contingências na lista de preços unitários não tem qualquer acolhimento legal”, sendo, portanto, ilegal, mas o legislador apresenta uma solução perfeitamente adequada para os trabalhos que se possam revelar necessários realizar após a celebração do contrato, através da consagração do regime jurídico dos trabalhos a mais, previsto nos artigos 195.º e 199.º da (LCP), cujos requisitos de admissibilidade estão descritos nos respetivos artigos” (sublinhado nosso).

Antes de proferirmos comentários relativamente à resolução em análise, pensamos ser pertinente referir que, mais uma vez, fica muito claro que parte considerável da jurisprudência do TdC relacionada com a fiscalização preventiva das adendas resultantes de alterações objetivas na pendência da execução dos contratos de empreitada de obras públicas é *unânime* em considerar apenas os trabalhos a mais como sendo o instituto exclusivo que manifesta os trabalhos excedentários. Basta ver a parte final do excerto supra retirado das considerações proferidas pela juíza relatora do processo, ao referir que o regime jurídico dos trabalhos a mais está previsto nos artigos 195.º e 199.º da LCP, sendo que *aquele* artigo estabelece os termos e regime dos erros e omissões dos projetos, aplicáveis aos trabalhos de suprimento de erros e omissões, instituto este que, apesar de constar da lei, tem sido “omitido” pelo TdC.

A nosso ver, a dicotomia entre os trabalhos a mais e os trabalhos de suprimento, tal como dispusemos anteriormente, não é de “irrelevante”, pois trata-se de um fator que deve ter-se em conta aquando da análise e apreciação dos processos em sede de fiscalização (os trabalhos de suprimento de erros e omissões têm origem num erro ou omissão do caderno de encargos e os trabalhos a mais numa circunstância imprevista superveniente), na medida em que a execução de um ou de outro provoca repercussões ao nível do controlo do custo da obra, assim como da responsabilidade de suportar tais custos.

Basta pensar na possibilidade dos erros e omissões do projeto ser imputado exclusivamente ao empreiteiro ou ao projetista por ele contratado (n.º 1 do artigo 196.º LCP), pode ser da responsabilidade do projetista contratado pelo dono da obra (n.º 2 do artigo 196.º) ou ainda partilhada entre o empreiteiro e o dono da obra, nos termos da exceção disposta nas alíneas a) e b) n.º 3 do artigo 196.º. Claramente, a responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões há-de variar, situação que nos pareceu não ter sido levado em consideração, inclusive pelo TdC, o que se impõe aclarar assertivamente esta situação, em prol do rigor na qualidade da despesa pública.

Ainda sobre a decisão proferida na resolução, pensamos que a Juíza Conselheira Relatora esteve bem; primeiro, ao censurar a prática de definir e prever como cláusula contratual as contingências, pois trata-se de um mecanismo utilizado por algumas EPC que prevêem um evento futuro e incerto, inclusive fixando o preço de tal evento, em claro desrespeito ao previsto nos regulamentos do procedimento, mais concretamente no caderno de encargos, em clara violação de princípios fundamentais da contratação pública, máxime os princípios da legalidade e da concorrência dispostos, respetivamente, nas alíneas a) e j) do artigo 3.º da LCP.

Por outro lado, esteve bem ao recusar o visto, nos termos da alínea b) e d), do n.º 1, do artigo 63.º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, por constituir um encargo sem cabimentação em verba orçamental própria e uma ilegalidade que altera o respetivo resultado financeiro. Porém, o mesmo já não se pode dizer relativamente à submissão das “contingências” ao regime dos trabalhos a mais, quando refere que “*o legislador apresenta uma solução perfeitamente adequada para os trabalhos que se possam revelar necessários realizar após a celebração do contrato, através da consagração do regime jurídico dos trabalhos a mais, previsto nos artigos 195.º e 199.º da (LCP), cujos requisitos de admissibilidade estão descritos nos respetivos artigos*”. Pensamos que a Juíza relatora, aqui, foi infeliz na medida em que, sendo as “contingências” um mecanismo adotado pelos contraentes públicos no sentido de acautelarem situações/eventos futuros e incertos que possam provocar, como referido na resolução, *derrapagens financeiras*, então, estamos diante de uma situação previsível (objetiva e subjetiva), pelo que não caem no âmbito dos trabalhos não previstos (n.º 1 do artigo 203.º), nem nos trabalhos imprevistos (n.º 2 do artigo 199.º) da LCP.

Ao invés, a par da recusa do visto, dever-se-ia recomendar ou ordenar ao dono da obra para que em futuras contratações aperfeiçoar a elaboração dos cadernos de encargos, mormente no que às questões técnicas e financeiras dizem respeito, antecidos de um estudo prévio profundo sobre as envolventes da obra no sentido de minimizar a ocorrência de erros e omissões no projeto e que a sua ação seja diligente no sentido de prevenir, tanto quanto possível, situações que acarretam adicionais decorrentes de situações evitáveis.

As “Contingências”, nos termos em que as EPC têm aludido, resultam de uma conceção improficiente do projeto da obra desde a sua elaboração e antes do início do procedimento concursal, pois decorre de uma situação que, apesar de inexistir, é previsível com forte probabilidade de que possa ocorrer: Logo, são situações que podem

ou podiam ter sido contempladas no projeto da obra ou no caderno de encargos com a finalidade de serem submetidas à concorrência.

Como a recorrência ao “expediente” em causa era excessiva, o TdC promoveu um encontro com os titulares dos Departamentos Ministeriais das Finanças, Obras Públicas e Ordenamento do Território e da Energia e Águas, no dia 16 de Novembro de 2021, com o objetivo de analisar as questões relacionadas com a existência de valores destinados a “contingências” nos contratos submetidos à fiscalização preventiva. Do encontro, foi lavrada uma ata síntese, distribuída pela Circular n.º 09 /GPTC/00/21, de 7 de Dezembro da qual identificámos os seguintes excertos: “ *Relativamente às “Contingências” nos Contratos submetidos ao Tribunal de Contas para efeito de fiscalização preventiva, este Tribunal reiterou o fato de que, desde a revisão da lei n.º 9/16, de 16 de Junho, Lei dos Contratos Públicos, os trabalhos a mais e os imprevistos (contingências), deixaram de ser permitidas nos contratos de empreitada, não podendo os gestores públicos incluir esses valores nos trabalhos a serem executados no âmbito dos respetivos contratos celebrados*”(…) “ *Ocorrendo situações de imprevisibilidade justificadas nos termos da lei, a alteração do preço é justificada com Adendas, contendo os trabalhos a mais, erros e omissões dos projetos.*”

Como podemos ver, no primeiro excerto, há imprecisões no que se refere à não “permissão” do recurso aos trabalhos a mais e imprevistos (contingências), pois estes são os fatores geradores daqueles. Por outro lado, o diploma citado não proibia a realização de trabalhos a mais (artigo 195.º) ou trabalhos de suprimento de erros e omissões (artigos 191.º e 192.º), mas impunha a sua realização nos termos nele estabelecido.

Quanto ao segundo excerto, pensamos que a parte final é esclarecedora da confusão persistente do TdC (como já tivemos a ocasião de acima referir) entre os dois institutos em causa, pois tratam-nos como se fosse apenas um, ou seja, no que nos foi dado a perceber, o TdC não leva em consideração o fato de as questões relacionadas com erros e omissões do projeto que não pudessem ter sido detetados pelo seu autor no momento da sua elaboração não devem ser considerados como trabalhos a mais, mas sim trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto ou do caderno de encargos.

Portanto, as principais conclusões/recomendações retiradas supõem um esforço da Corte de Contas no sentido de dissuadir os donos de obra a fixar valores destinados às contingências e, caso ocorram, considerarem-nos como sendo geradores de

excedentários dos contratos e qualificam-nos como trabalhos a mais. Assim, destacamos as mais relevantes para o nosso estudo:

- (i) *“2- Havendo a ocorrência de situações imprevisíveis, a lei permite a assinatura de uma Adenda ao contrato que deve ser submetida à aprovação do Tribunal de Contas;*
- (ii) *3- Que a inclusão de verbas para “contingências” nos contratos é ilegal e não permite a fiscalização do seu uso, ou seja, os fins e a forma como são utilizados não são relatados nas Prestações de Contas. Estas situações imprevistas podem ou não ocorrer e o Tribunal de Contas não é informado através das Prestações de Contas;*
- (iii) *4- Que existe um alto risco de, no futuro, os contratos com “contingência” serem recusados pelo Tribunal, em consequência das várias recomendações sobre esta matéria”;*
- (iv) *“6- O Ministério das Finanças colocou, igualmente, a possibilidade de se aprovar um Instrumento legal ou efetuar uma revisão pontual das normas legais que proíbem a inclusão de imprevistos (contingências) nos contratos.*

CAPÍTULO V- CONCLUSÕES

1. O contrato é um negócio jurídico bilateral que atribuí às partes celebrantes o poder de criar, modificar e extinguir, por acordo e de forma expressa, uma relação jurídica. Como é assente na doutrina, na lei e na jurisprudência, nos contratos impera o princípio “*pacta sunt servanda*”, também designado por princípio da obrigatoriedade e da força vinculativa dos contratos, pelo que uma vez celebrado vale como lei entre as partes e deve ser cumprido nos termos em que foi acordado, só podendo ser modificado de comum acordo.
2. No direito angolano, quando uma das partes da relação jurídica contratual for considerada, nos termos do artigo 6.º da LCP, como uma Entidade Pública Contratante (requisito subjetivo) e os contratos estiverem taxativamente dispostos no artigo 2.º do mesmo diploma (requisito objetivo), estamos diante de um contrato público, cujo regime vem fixado na LCP, que regula o estabelecimento e o regime jurídico da formação e execução dos contratos públicos. Ao contrário, a realidade portuguesa regula, simultaneamente, os contratos públicos (n.º 2 do artigo 1.º do CCP) e os contratos administrativos (n.º 1 do artigo 1.º, conjugado com os n.ºs 1 e 3 do artigo 280.º do CCP).
3. Na celebração dos contratos públicos, ao contrário dos contratos do direito civil, o consenso entre as partes, pode ser alterado e limitado, tendo em conta os princípios gerais da Administração Pública e os princípios orientadores da formação e execução dos contratos públicos, decorrendo disso prerrogativas do poder de autoridade da Administração manifesta na faculdade de modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato, independentemente da vontade do co-contratante, convindo a satisfazer o interesse público desde que sejam respeitados os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Portanto, impõe-se uma conciliação entre o princípio do consensualismo e o princípio da prossecução do interesse público.
4. A modificação objetiva dos contratos públicos continua a ser um tema muito discutido. Com efeito, é ponto assente que o *ius variandi* consiste na faculdade concedida à Administração, tendo em atenção os

pressupostos e limites disposto na lei, para que, de forma deliberada, direta e imediata, inserir no conteúdo de um contrato de empreitada prestações que não estavam contempladas aquando da primeira manifestação de vontade de contratar (imprevisão objetiva) e não tenham sido previstas pela Administração (imprevisão subjetiva) e sejam, inelutavelmente, necessárias e imprescindíveis à execução da obra contratada, enquanto unidade funcional.

5. Contudo, a modificação das cláusulas atinentes ao conteúdo e as prestações da execução do contrato não podem alterar, nem de perto nem de longe, o objeto do contrato, pois, os trabalhos a realizar devem estar harmonizados com o objeto inicialmente proposto dos pontos de vista lógico, técnico, teleológico e funcional, pelo que não devem adicionar obra nova que correspondam a um novo projeto: “pode ser alterado o contrato, mas não *de* contrato”.
6. No que se refere às empreitadas de obras públicas no regime da LCP, pensamos não se colocar a problemática da compatibilidade na regulação da modificação objetiva do contrato entre a parte comum (artigos 367.º a 370.º) e a parte especial, sobretudo no que se refere à modificação nas empreitadas de obras públicas, disposto nos artigos 195.º a 203.º. No entanto, do ponto de vista da arrumação das disposições comuns e específicas do regime, há que ser feitas alterações legislativas no que à estrutura diz respeito, na medida em que o regime dos contratos de empreitada de obras públicas deveria estar inserido na Secção IV, Capítulo I (Disposições Comuns), Título VI, artigo 351.º e seguintes, que estabelece o regime de outros contratos públicos (Execução dos Contratos de Locação e Aquisição de Bens e de Aquisição de Serviços).
7. Os trabalhos excedentários decorrem da modificação objetiva e unilateral do contrato promovida pela EPC (dono da obra) que, em via de regra, derivam da alteração das cláusulas contratuais dos contratos de empreitada de obras públicas. É uma inequívoca inspiração do regime comunitário europeu das obras complementares relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas (alínea -f do artigo 9º da Directiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971) que, claramente, lhe atribuía um carácter monista, pelo que, na

realidade jurídica angolana, pelo contrário, se manifestam através de dois institutos jurídicos diametralmente opostos: os trabalhos a mais (199.º e 203.º) e os trabalhos de suprimento de erros e omissões (195.º a 198.º) com características e pressupostos bem definidos na LCP.

8. Os trabalhos excedentários resultam grandemente ou da necessidade de corrigir deficiências na previsão dos trabalhos aquando da elaboração dos projetos derivado da inexata representação da realidade existente no local da obra (trabalho de suprimento de erros e omissões) ou da necessidade de, durante a execução da obra, realizar trabalhos decorrentes de circunstâncias imprevistas que não podiam ter sido averiguáveis no momento da conceção do projeto (trabalhos a mais). Portanto, os trabalhos a mais caracterizam-se pela imprevisão (objetiva e subjetiva), pela necessidade dos trabalhos e pela sua superveniência (ocorrem durante a execução da obra), ao passo que os trabalhos de suprimento se caracterizam pela imprevisão objetiva, pela necessidade de realização dos trabalhos e pela previsibilidade subjetiva.
9. Na regulação dos trabalhos de suprimento pela LCP, vislumbra-se assertividade no que concerne à fixação do sentido e alcance do conceito de erros e omissões, bem como na responsabilização pela execução dos trabalhos de suprimento dos mesmos, no entanto:
 - a) A questão de extrema relevância inerente aos *trabalhos para corrigir erros de conceção de projeto, detetados após a adjudicação ou durante a execução da obra* (n.º 3 do artigo 196.º) carece de tratamento, pois, a nosso ver, a correção dos erros e omissões daí decorrentes não devem ser tratados pelos trabalhos de suprimento, mas sim por trabalhos a mais, apesar de a necessidade desses trabalhos não derivarem de circunstâncias imprevistas (há como que um erro ou omissão improvável e de imprevisível cognoscibilidade).
 - b) Por outro lado, sendo o fator gerador do trabalho de suprimento de erros e omissões a insuficiência do projeto ou do caderno de encargos, pensamos que o legislador deveria preocupar-se também em identificar e qualificar de forma criteriosa, tendo em conta a realidade concreta, quais seriam as situações que acarretam os erros e omissões do projeto e elaborar um diploma *nacional* que possa auxiliar e instruir as EPC na elaboração de projetos compatíveis,

tanto quanto possível, à realidade concreta da obra, do local e dos objetivos a atingir com a sua execução.

c) Finalmente, no que concerne aos esclarecimentos e retificações das peças do procedimento disposto no artigo 51.º da LCP, em nossa opinião, o legislador não deixou clara e inequívoca o seu âmbito e a sua incidência, podendo criar dificuldades aos destinatários da norma na sua exequibilidade. Pensamos nesta sede não se poder retificar todas as peças do procedimento, pondo em causa os princípios sacrossantos da contratação pública, mas sim os erros e omissão de que enfermam algumas peças. Pelo que melhor solução e mais feliz para a questão em análise, a título do direito comparado, podemos vislumbrar no que estabelece no n.º 2 do artigo 50.º do CCP.

10. Quanto aos trabalhos a mais, a definição da LCP é inspirada no CCP primitivo e consagra pressupostos claros. No entanto, no que respeita à característica *“trabalhos que se tenham tornado necessários por decorrência de circunstâncias imprevistas”*, pensamos ter havido uma grutesca incongruência no disposto no n.º 2 do artigo 199.º da LCP, que estabelece que as circunstâncias imprevistas são aquelas que *“já existindo no momento da elaboração do projeto, não foram contempladas na definição da espécie e quantidade dos trabalhos a executar (...)”*, ao que não é crível que, no momento da elaboração do projeto, possa ser verificado um acontecimento que não é previsto, inopinado, súbito, inesperado, pelo que alterações legislativas impõem. Apesar do retro referido, é inegavelmente clara a caracterização dos trabalhos a mais no regime vigente da contratação pública, mas recomenda-se ao futuro legislador a identificação e classificação, ainda que por *exclusão de partes*, das situações não geradoras deste instituto, com o fito de ser evitado o recurso promíscuo e sem critério a estes trabalhos por parte da EPCs, bem como dissuadir aos interpretes e aplicadores da lei a utilização de quaisquer expedientes de alteração da prestação contratual como sendo trabalho excedentário.

11. O papel do Tribunal de Contas, enquanto entidade fiscalizadora dos excedentários, podemos considerar como sendo *difuso*, pois esta instituição aprecia e decide de forma similar as adendas sobre as quais

incidem os trabalhos a mais e os trabalhos de suprimento não levando em consideração a criteriosa identificação do instituto em causa, pois são autónomos e derivam de pressuposto e responsabilidades díspares. O referido resulta da constatação de que, para efeito de fiscalização dos trabalhos excedentários, independentemente do seu fator gerador (conceção inadequada do projeto ou circunstância imprevista), o TdC tem considerado “sempre” as adendas como derivadas de trabalhos a mais.

12. Assim, sabendo que quando se trata de trabalho de suprimento de erros e omissões do caderno de encargos que não tenham sido corrigidos no momento da apresentação das propostas, nos termos dos artigos 51.º e 52.º da LCP, a responsabilidade poderá variar e ser incumbida, na plenitude, ao empreiteiro, ao projetista ou ao dono da obra, bem como, em parte, ao dono da obra. Por outro lado, a responsabilidade poderá ser partilhada entre um dos sujeitos retro referidos e o Dono da Obra (Artigo 196.º LCP). Ciente de que muitas adendas resultam mesmo do suprimento de erros e omissões do projeto, claramente podemos concluir que o TdC tem faltado com o seu papel de guardião da gestão financeira do erário público, pois os custos dos adicionais nem sempre são *da responsabilidade ou da inteira responsabilidade* do dono da obra, que é uma EPC gestora do dinheiro público. O que ocorre na realidade angolana, de acordo as análises feitas nas decisões desta magna corte, por *indiscriminar* o fator gerador dos trabalhos excedentários, os contraentes públicos têm assumido toda a responsabilidade do pagamento das obras, ainda que os erros e omissões decorram comprovadamente da incorreta representação ou ausência de previsão da espécie ou quantidade dos trabalhos a realizar sejam imputados ao empreiteiro ou ao projetista por si contratado aquando da execução de uma obra de conceção construção nos termos do artigo 192.º da LCP.
13. Por outro lado, e apesar da tentativa de disciplinar a inserção nas cláusulas contratuais valores destinados a suportar as contingências, a verdade é que o TdC tem interpretado e considerado esse expediente (contingência) como sendo fator gerador de trabalhos a mais e orienta as EPC a celebrar adendas, ao que, a nosso ver, as condicionalidades que possam ocorrer durante a execução do contrato puderem ser

contempladas no projeto ou no caderno de encargos, uma vez se tratarem de situações previsíveis com probabilidade de ocorrência.

14. Desta sorte, para acautelar a violação dos princípios gerais da contratação pública como o da concorrência, da imparcialidade, da publicidade, da transparência e da igualdade entre os operadores económicos que se propõem contratar com a Administração, o TdC, ao invés de orientar, pura e simplesmente, à celebração de adendas para execução das contingências a título de trabalhos a mais, deveria emitir decisões claras e precisas com recomendações que orientem as EPCs no sentido de elaborarem cadernos de encargos elucidativos que prevejam, tanto quanto possível, modificações de que os contratos possam requerer ao longo do período da sua execução (claramente as contingências lá estariam inseridas) para que todos os concorrentes possam tomar conhecimento das alterações que as prestações das cláusulas do contrato poderão estar sujeitas e, por via de consequência, poderem elaborar as suas propostas, na fase pré contratual, considerando a probabilidade da ocorrência de tais situações.
15. Outrossim, esta magna corte de contas, em muitas decisões, tem demonstrado ser pouco rigorosa, pois até os trabalhos que resultam da mera vontade do dono da obra, no sentido de melhorar o projeto durante a execução da empreitada, os comumente designados “*já agora*”, têm sido erradamente considerados como trabalhos a mais, o que não deveria suceder, na medida em que são trabalhos, cuja necessidade não concorrem concretamente para o acabamento da obra, não derivam de circunstâncias imprevistas, pelo que deveriam estar sujeitos a um novo contrato.
16. Por tudo quanto ficou dito, elucida a necessidade de maior rigor na caracterização dos trabalhos excedentários no regime vigente dos contratos públicos, a necessidade da criação de um diploma que efetive a instrução pormenorizada da elaboração dos projetos de construção civil e obras públicas, tendo em atenção a nossa realidade concreta, a necessidade da melhor determinação legal (ainda que por exclusão de partes) dos trabalhos a mais, a necessidade de os órgãos fiscalizadores, em particular o TdC, emitirem decisões com recomendações precisas, judiciosas e didáticas, no sentido de disciplinar e orientar as EPC, sem

perder de vista a necessidade que esta magna corte tem de proceder a um estudo aturado sobre os trabalhos excedentários, no sentido de uniformizar a sua jurisprudência relativamente ao assunto em causa.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Mário Aroso (2021) - Teoria Geral do Direito Administrativo. Almedina: 8.^a edição atualizada e ampliada.
- AMARAL, Diogo Freitas (2012) - Curso de Direito Administrativo. Almedina: II vol. 2.^a edição.
- AMARAL, Diogo Freitas (2020) - Curso de Direito Administrativo. Almedina: II vol. 4.^a edição.
- AMARAL, Diogo Freitas do, FEIJÓ, Carlos Maria, “*Direito Administrativo Angolano*”, Almedina-Coimbra, 2016.
- AMARAL, Diogo Freitas, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal (2011) - Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina (Vol. II, 2.^a edição).
- AMORIM, João Pacheco, “*Introdução ao Direito dos Contratos Públicos*”, Almedina, Coimbra, 2021.
- ANTUNES, José Manuel Oliveira, “*Código dos Contratos Públicos- NOVO REGIME DE TRABALHOS COMPLEMENTARES E ERROS E OMISSÕES*”, 4.^a Edição, Almedina-Coimbra, 2018.
- BETICO, Domingos, NGOLOIMWE, Osvaldo, “*Contratação Pública para Gestores Públicos e Operadores Económicos*”, LITERACIA, 1.^a Edição, Outubro-2021
- CALDEIRA, Marco & SÁNCHEZ Pedro Fernández (número especial – Julho 21) - O Perfil e a Atividade do Tribunal de Contas no Sistema Português. In Revista de Direito Administrativo, Tribunal de Contas.

CATELA, Miguel, PEREIRA, Lurdes e MELO Luís Pinto - A difícil aplicação do novo regime dos trabalhos complementares. In Repositório da Universidade Lusíada, referenciado em <http://hdl.handle.net/11067/4635>.

COSTA, Paulo Nogueira (2014) - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. Coimbra Editora: 1.ª edição.

CRAVEIRO, Lara, “*Contratação Pública em Angola À luz da Lei n.º41/20, de 23 de Dezembro*”, QUID JURIS, Lisboa, 2021.

DIAS, Paulo Linhares (2018) - Os trabalhos complementares no Código dos Contratos Públicos revisto. In Revista de Contratos Públicos – Recursos Humanos e Contratação Pública Modificações Subjetivas e Subcontratação, Trabalhos Complementares. Almedina: Edição CEDIPRE N.º 17.

DIAS, Paulo Linhares (2018) - Os trabalhos complementares no Código dos Contratos Públicos revisto. In Revista de Contratos Públicos n.º 17, CEDIPRE. Almedina: Edição SA.

DUARTE, Rui Pinto (2000) - Tipicidade e Atipicidade dos Contratos. Coimbra: Almedina.

ESTEVES, Tiago Santos (2017) - A modificação objetiva do contrato administrativo (em especial, o risco e as consequências da modificação no contrato de concessão de serviço público). In Direito Internacional e Europeu da CONTRATAÇÃO PÚBLICA. Edição Universidade de Lisboa.

ESTORNIHO, Maria João (2012) - Curso de Direito dos Contratos Públicos. In Lição 2.º Direito Europeu dos Contratos Públicos: origens e evolução. Coimbra Editora.

FONSECA, Isabel Celeste M (2014) - Pressupostos e limites da modificação do contrato público existente: um velho tema, novas dificuldades. *E-book-diretivaseuropeias*.

GONÇALVES, Pedro Costa (2020) - *Direito dos Contratos Públicos*". Coimbra: Almedina, 4.^a edição- Reimpressão.

LEITÃO, Alexandra (2014) - *Lições de Contratos Públicos – Parte Geral*" Editora AAFDL-2014.

MAGALHÃES, Lídio (2006) - O controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas. In *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 46.

MARTINS, Ana Gouveia (2010) - A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas". In *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*. Coimbra: Coimbra Editora, Vol. II.

MARTINS, Ana Gouveia (2021) - Os trabalhos a mais e de suprimento de erros e omissões/trabalhos complementares na jurisprudência do Tribunal de Contas. In *Revista de Direito Administrativo*, número especial-Junho de 2021. Lisboa: Editora AAFDL.

MEDEIROS, Rui (2017) - Stress tests à revisão do CCP. In *Comentário à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, AAVV. Lisboa: AAFDL editora.

MELO, Pedro (2012) - O Direito das Obras Públicas. In *Tratado de Direito Administrativo Em Especial*. Almedina, Vol. VI.

MIGUEL Catela - Nenhum motivo existe para o recurso ao plural, que não passa de um direito galicismo, oriundo da importação forçada de travaux publics... In *Parecer sobre o Metro de Lisboa*, EPE, CRA-Coelho Ribeiro & Associados.

NEVES, Ana Fernanda (2011) - Os Princípios da Contratação Pública. In *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*. Coimbra Editora, Vol.

OLAZABAL, Margarida Cabral (1999) - O Concurso Público nos Contratos Administrativos (Reimpressão). Coimbra: Almedina.

RIBEIRO, Maria Teixeira de Melo (1996) - O princípio da imparcialidade da administração pública. Coimbra: Almedina.

RODRIGUES, Pedro Nuno (201) - A Modificação Objectiva do Contrato de Empreitada de Obras Públicas - trabalhos a mais, trabalhos de suprimento de erros e omissões e a subsidiariedade dos fundamentos gerais. Universidade Católica Editora, Unipessoal.

SÁNCHEZ, Pedro Fernández (2019) - Estudo Sobre Contratos Públicos (1.^a Reimpressão). Lisboa: Edição AAFDL.

SÁNCHEZ, Pedro Fernández (2021) - A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos. Lisboa: Edição AAFDL.

SILVA, Fernando Oliveira (número especial – julho 21) - O Papel do Tribunal de Contas no controlo da legalidade financeira pública, o caso particular da fiscalização prévia. In Revista de Direito Administrativo, Tribunal de Contas.

SILVA, Jorge Andrade (2021) - Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado. Almedina: 9.^a Editora.

SILVA, Jorge Andrade (2021) - Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado. Editora Almedina, 9.^a edição.

SOUSA, Luís Verde (agosto 2021) - Novidades em matéria de empreitada de obras públicas”. In Atas da Conferência – A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021. Lisboa: Edição AAFDL.

SOUSA, Marcelo Rebelo de (1996) - Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo. LEX.

TAVARES, José F.F. (julho-dezembro de 2006) - Recomendações do Tribunal de Contas- conceito, natureza e regime. In Revista do Tribunal de Contas, n.º 46. Lisboa.

TEIXERA, Carlos (1999) - Os Contratos Administrativos no Direito Angolano. Luanda Editora, 1.ª Edição.

VASCONCELOS, Pedro Pais (1999) - Contratos Atípicos. Coimbra: Almedina Editora.

VIANA, Cláudia (2007) - Os princípios comunitários da contratação pública. Coimbra Editora.

LEGISLAÇÃO JURÍDICA

Acórdão Ppresstext (19.6.2008) - Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Terceira Secção), P. C-454/06: modificação de contrato existente vs. Adjudicação de novo contrato, pp 14. in <https://www.mlghts.pt>.

Jurisprudência do Tribunal de Contas (2010) - Colectânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva 2003-2010. EDIJURIS, I Vol.

Jurisprudência do Tribunal de Contas (2014) - Colectânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva 2011-2013. LEXDATA, II Vol.