

## **A Legalidade Administrativa, Certeza e Segurança Jurídica do Aprovisionamento e dos Contratos Públicos em Timor-Leste**

*Moisés Pereira Silveira*<sup>1</sup>

**Resumo:** A nova regulação do aprovisionamento e dos contratos públicos de 2022 flexibiliza a execução do orçamento previsto no plano de aprovisionamento da entidade pública competente. Esta flexibilização contribui para a eficiência, eficácia e legalidade de realização das despesas públicas na prestação dos serviços públicos aos cidadãos no âmbito do princípio de prossecução do interesse público e dos objetivos do Estado de Direito Democrático para concretizar a justiça, o bem-estar, a segurança jurídica e a paz social. Quanto às questões das atuações administrativas, os órgãos competentes dos serviços públicos da Administração Pública devem efetuar o autocontrolo prévio da legalidade para evitar os atos arbitrários ou viciosos que possam implicar a responsabilidade financeira, criminal e disciplinar.

**Palavras-chave:** Necessidade pública, aprovisionamento, contratos públicos, legalidade da despesa e responsabilidade financeira.

---

<sup>1</sup> Licenciando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional Timor Lorosa'e, (UNTL). Pesquisador autónomo; associado e Presidente de Assembleia Geral da Associação Juventude Hakbi'it Justiça Timor-Leste, (AJHJ-TL).

## **1. Introdução**

A República Democrática de Timor-Leste é um Estado de Direito (rule of law) cuja raiz jurídica é influenciada pelo Direito Romano-Germânico, do qual a lei é a fonte principal da criação e aplicação do Direito, sem afastar as fontes secundárias. No âmbito dos objetivos estaduais, a necessidade pública deve ser satisfeita pela realização das despesas e investimentos, pois, os órgãos competentes da Administração Direta e Indireta do Estado exercem as suas funções administrativas para gerir e adquirir os bens e serviços e executar as obras públicas essenciais para o efeito. O aprovisionamento e os contratos públicos facilitam a satisfação das necessidades públicas. Por isso, a lei aplicável regula os procedimentos, critérios e fases principais a serem adotados pelos órgãos administrativos do Setor Público estadual na realização de despesas públicas e investimentos sustentáveis. Os sujeitos competentes que violam as normas imperativas do aprovisionamento e dos contratos públicos podem se responsabilizados financeira, criminal e disciplinarmente pelos atos praticados, quando geraram prejuízo ao Estado.

Desta forma, os órgãos principais da Administração Pública devem atuar nos termos da legalidade, isto é, agir no âmbito das suas atribuições, competências e praticar os atos administrativos conforme as leis. Os problemas principais do aprovisionamento e dos contratos públicos são, designadamente: o incumprimento das normas relativas à adoção do procedimento de aprovisionamento, a renovação ou alteração dos contratos públicos, a elaboração das peças de procedimento, os critérios de adjudicação e avaliação das propostas, a violação dos princípios gerais do aprovisionamento que afeta o princípio da legalidade administrativa, certeza e segurança jurídica, etc. Estas ideias são alicerçadas na nova legislação do aprovisionamento, contratos públicos e respetivas infrações de 2022.

Este artigo é uma “pesquisa teórica ou bibliográfica” e “normativa”, (Vilelas, 2009, pp. 123 e 124; Poças, 2020, p. 127),

que adota a análise descritiva e jurídica sobre as leis aplicáveis ao procedimento de aprovisionamento público ou estadual baseado na abstração e interpretação jurídica e contextual das práticas jus-administrativas. O objetivo desta pesquisa jurídica visa analisar a legalidade de atuação administrativa para garantir a certeza e a segurança jurídica do aprovisionamento e dos contratos públicos em Timor-Leste, especificamente: i) Analisar os tipos do procedimento de aprovisionamento e respetivos pressupostos jurídicos aplicáveis e suas conexões intersistemáticas; ii) Apreciar a elaboração das peças do procedimento e critérios de avaliação das propostas técnicas e financeiras dos concorrentes no aprovisionamento; iii) Apreciar a celebração dos contratos públicos e respetivas alterações entre o contraente público e privado no âmbito do aprovisionamento e respetivas limitações.

## **2. Os princípios orientadores do aprovisionamento e dos contratos públicos após a reforma legislativa**

A Execução das despesas públicas planeadas e previstas no plano de aprovisionamento deve observar os princípios orientadores do aprovisionamento e dos contratos públicos. Estes princípios podem classificar-se doutrinariamente quanto à conformidade legal e eficácia interna do planeamento administrativo, nos seguintes: i) Princípio da legalidade: neste âmbito jurídico, o aprovisionamento e a contratação pública devem seguir as normas jurídicas, os princípios gerais e outras leis aplicáveis à atividade administrativa da entidade pública, (n.º 1 e 2 do artigo 4.º do DL n.º 14/2023); ii) Princípio da prossecução do interesse público: os serviços e entidades do setor Público Administrativo, em regra, devem prosseguir a satisfação máxima do interesse público, mas respeitando os direitos e interesses legalmente protegidos dos sujeitos privados (artigo 5.º do DL n.º 14/2023); iii) Princípio da verdade e da boa-fé: todos os sujeitos devem agir verdadeiramente e de boa-fé na troca de informações, documentos ou cumprimento de diligências, (artigo 7.º do DL n.º 14/2023).

Quanto ao efeito exterior da relação jurídica entre os agentes públicos e privados, a última rege-se pelos: i) Os Princípios da transparência e publicidade: orientam que os serviços ou entidades do Setor Público Administrativo devem atuar de forma transparente e assegura a publicidade de informações necessários ao cumprimento da lei, mas salvaguardando, ainda, a confidencialidade dos documentos e informações confidenciais dos sujeitos privados que sejam abrangidos pela propriedade intelectual e segredo comercial ou que sejam considerados sigilosos por lei, (artigo 6.o e artigo 15.º do DL n.º 14/2023); ii) Princípio da imparcialidade: garante que os sujeitos representantes dos serviços ou entidades do Setor Público Administrativo devem agir de forma isenta e imparcial no aprovisionamento e contrato público, (artigo 8.o do DL n.º 14/2023); iii) Princípio da estabilidade e confiança: refere que os documentos relevantes do aprovisionamento e contrato público são inalterados durante toda a tramitação, salvo quando a lei permite a sua alteração conforme o interesse público, (n.º1, 2 e 3 do artigo 11.o do DL n.º 14/2023); iii) Princípio da concorrência: os serviços ou entidades do setor Público Administrativo devem promover a concorrência no aprovisionamento e contratos públicos, sem prejuízo das limitações previstas na lei, (artigo 10.o do DL n.º 14/2023); iv) Princípio da tramitação eletrónica: deve-se promover a utilização dos meios eletrónicos de aprovisionamento e contratos públicos para garantir a eficiência e transparência administrativa, (artigo 14.o do DL n.º 14/2023).

Quanto ao controlo de atos dos intervenientes no processo de aprovisionamento, este rege-se pelo: i) Princípio da unidade: os serviços e entidades do Setor Público Administrativo devem garantir a unidade e a interoperabilidade dos atos ou documentos de aprovisionamento e contrato público, (artigo 12.o do DL n.º 14/2023); ii) Princípio da responsabilidade: destina-se assegurar que os sujeitos intervenientes no aprovisionamento e na contratação, bem como os seus representantes, são responsáveis civil, financeira, disciplinar e criminalmente pelos

atos e omissões que pratiquem, nos termos da lei, (artigo 13.o do DL n.º 14/2023).<sup>2</sup>

### **3. Dos sujeitos do aprovisionamento e da contratação pública**

#### **3.1. Os sujeitos públicos administrativos e respetivas competências**

Os serviços e sujeitos do Setor Público Administrativo são considerados como sujeitos principais do aprovisionamento e da contratação pública que a lei classifica como seguintes: i) Entidade adjudicante: aquele que pretende ser parte num contrato e a favor da qual é aberto o correspondente procedimento de aprovisionamento, pois, “os dirigentes máximos (órgãos de direção) desta entidade ou contraente público é competente para a abertura do procedimento de aprovisionamento e decisão de adjudicação conforme os valores de procedimento atribuídos por lei, etc. – cfr. al. a), n.º 2, do artigo 20.o e als. a), b), n.º 1, do artigo 22.o do DL n.º 14/2023; ii) Comissão Nacional de Aprovisionamento “CNA”: é o serviço público especializado para instruir o procedimento de aprovisionamento com valor igual ou superior a US\$ 1.000.000 e instruir tal procedimento de valor inferior a US\$ 1.000.000, quando solicitado pela entidade adjudicante, excetuando o disposto da primeira parte, a Presidência da República, Parlamento Nacional, RAEOA e municípios, etc. – cfr. al. b), n.º 2 do artigo 20.o e als. a) e b), n.º 2 e n.º 3 do artigo 24.o do DL n.º 14/2023; iii) Serviço de aprovisionamento: é a unidade orgânica da entidade adjudicante responsável pela instrução de aprovisionamento que não deve ser instruído pela CNA e este tem a competência de preparar o projeto de aprovisionamento e submeter a decisão de abertura do procedimento de aprovisionamento – cfr. al. c), n.º 2 do artigo 20.o e o artigo 23.o do DL n.º 14/2023; iv) O contraente público: é a entidade

---

<sup>2</sup> Cfr. ainda algumas notas de PEREIRA, Domingos de Sousa (2017) *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, ed. Quid Iuris, Lisboa, Portugal, p. 318-321.

adjudicante que celebre um contrato – cfr. al. d), n.º 2 do artigo 20.º do DL n.º 14/2023.

No aprovisionamento e contratos públicos, os sujeitos públicos (titulares dos órgãos competentes, representantes e trabalhadores das entidades adjudicantes e dos contraentes públicos) são orientados pelas seguintes normas de conduta, plasmadas no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 14/2023, especificamente:

- a) Exercer as suas funções de forma isenta e imparcial – cfr. al. a), n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023;
- b) Atuar segundo o interesse público e de acordo com os objetivos, princípios e normas previstos na lei – cfr. al. b), n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023;
- c) Abster-se da prática, de participação em do apoio a atos fraudulentos ou que configurem um crime – cfr. al. c), n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023;
- d) Evitar, no exercício das suas funções, todas as situações de potencial conflito de interesses pessoais – cfr. al. d), n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023;
- e) Guardar sigilo e reserva das informações de quem tomem conhecimento no âmbito das suas funções – cfr. al. e), n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023;
- f) Cumprir e fazer cumprir as leis, regulamentos e normas de conduta aplicáveis aos funcionários e agentes públicos – cfr. al. f), n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023;
- g) Observar e fazer aplicar os regimes de impedimentos e incompatibilidades em vigor, de acordo com a lei – cfr. al. g), n.º 1 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023.

Anota-se que, “qualquer das pessoas referidas anteriormente que tiver interesse patrimonial, financeiro, benefício ou vantagem, por si ou por interposta pessoa, na realização de procedimento de aprovisionamento e ou celebração e execução de contrato deve dar a conhecer a situação ao órgão competente e abster-se, por qualquer forma, de participar nesse aprovisionamento ou

contrato” – cfr. n.º 2 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023. Portanto, “as pessoas referidas no n.º 1 do artigo 26.º estão impedidas de solicitar ou receber, direta ou indiretamente, qualquer pagamento, contrapartida, oferta ou vantagem, para influenciar ação, decisão ou deliberação do júri ou dos órgãos competentes, [porque eles são obrigados] de denunciar todas as situações de infração de que tomem conhecimento,” – cfr. n.º 3 e 5 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023. Realça-se que “as entidades públicas não podem ser representadas ou de qualquer modo assessoradas pelas seguintes pessoas: i) Pessoas singulares que tenham relação de parentesco ou afinidade em linha reta ou até ao 4.º grau da linha colateral com algum dos candidatos, convidados, concorrentes, adjudicatários ou concorrentes privados ou tenham tido relações profissionais ou comerciais com estes nos últimos três anos contados a partir da data de abertura do aprovisionamento,” – cfr. als. a) e b), n.º 4 do artigo 26.º do DL n.º 14/2023.

### **3.2. Os sujeitos privados**

No âmbito do aprovisionamento e contratos públicos, “os sujeitos privados (empresas e qualquer entidade de natureza lucrativa ou não), que se consideram como interessados, candidato, convidado ou concorrente em procedimento de aprovisionamento, podem ser constituídos por agrupamentos de pessoas singulares ou coletivas, qualquer que seja a atividade por elas exercidas, mesmo que entre as mesmas não exista qualquer modalidade jurídica de associação”, (cfr. artigo 27.º e o n.º 1 do artigo 28.º do DL n.º 14/2023), pois, “os membros de um agrupamento candidato ou concorrente não podem ser candidatos ou concorrentes no mesmo procedimento, nem integrar outro agrupamento candidato ou concorrente,” (cfr. n.º 2 do artigo 28.º do DL n.º 14/2023). De uma perspetiva jurídica, “todos os membros de um agrupamento são solidariamente responsáveis, perante a entidade adjudicante, pela validade e cumprimento da proposta. Em caso de adjudicação, todos os membros do agrupamento, e apenas estes, devem associar-se antes da celebração do contrato, na modalidade jurídica prevista

nas peças de aprovisionamento” (cfr. n.º 3 e 4 do artigo 28.º do DL n.º 14/2023).

Para garantir a boa prestação de serviços públicos administrativos, a entidade adjudicante deve verificar a capacidade legal, técnica, financeira e comercial dos sujeitos privados, porque eles são impedidos de serem candidatos, convidados, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, nas seguintes situações:

- a) Se se encontrarem em situação ou processo de insolvência, cessação ou suspensão de atividade, dissolução ou liquidação – cfr. al. a), n.º 1 do artigo 29.º do DL n.º 14/2023;
- b) Se se encontrarem em situação de incumprimento em relação a qualquer obrigação pecuniária cujo credor seja o Estado ou outra entidade pública, nomeadamente, impostos e contribuições para a segurança social – cfr. al. b), n.º 1 do artigo 29.º do DL n.º 14/2023;
- c) Tenham sido condenados, por decisão transitada em julgado, nos últimos cinco anos, por crime relacionado com a sua conduta profissional, com a prestação de falsas declarações ou de informações erróneas em relação às suas qualificações para a celebração de contrato com entidade adjudicante – cfr. al. c), n.º 1 do artigo 29.º do DL n.º 14/2023;
- d) Tenham sido condenados, por decisão transitada em julgado, nos últimos dez anos, pelos crimes de corrupção, tráfico de influências, burla, fraude fiscal, branqueamento de capitais, associação criminosa, terrorismo, ou tráfico de pessoas – cfr. al. d), n.º 1 do artigo 29.º do DL n.º 14/2023;
- e) Tenham prestado, direta ou indiretamente, assessoria técnica na preparação ou elaboração de peças do procedimento – cfr. al. e), n.º 1 do artigo 29.º do DL n.º 14/2023;
- f) Estejam abrangidos por conflito de interesses que não possam ser eficazmente corrigidos por outras medidas menos gravosas que a exclusão – cfr. al. f), n.º 1 do artigo 29.º do DL n.º 14/2023;



g) Tenham, nos últimos dois anos, resolvido contrato sem justa causa ou sido condenados, por decisão transitada em julgado, ao pagamento de indemnização, resultante de incumprimento contratual – cfr. al. g), n.º 1 do artigo 29.º do DL n.º 14/2023;

h) Tenham sido objeto de sanção acessória de proibição de participação em procedimentos de aprovisionamento que não tenham expirado – cfr. al. h), n.º 1 do artigo 29.º do DL n.º 14/2023;

i) Adotem, participem, apoiem ou estimulem as condutas enunciadas no n.º 1 do artigo 32.º às pessoas coletivas quando os seus gerentes, administradores ou órgãos de direção se encontrem em alguma das situações aí enumeradas – cfr. al. i), n.º 1 e 2 do artigo 29.º do DL n.º 14/2023.

Os candidatos ou concorrentes devem apresentar as declarações e qualificações exigidas pela entidade pública adjudicante, designadamente: declaração de honra e outros documentos comprovativos de qualificações exigidas nas peças do procedimento, (cfr. n.º 1 e 2 do artigo 30.º do DL n.º 14/2023). Neste caso, essas qualificações são exigidas por lei e são estabelecidas nas peças de procedimento relativamente à capacidade técnica, legal, comercial e financeira dos concorrentes, (cfr. n.º 1, 2 e 3 do artigo 31.º do DL n.º 14/2023). Os sujeitos privados (concorrentes) não devem praticar atos proibidos, designadamente:

a) Promessa ou entrega de vantagens ou benefícios patrimoniais, tendo em vista influenciar ações, decisões ou deliberações que os beneficiem ou prejudiquem outros sujeitos privados – cfr. al. a), n.º 1 do artigo 32.º do DL n.º 14/2023;

b) Prestação de informações falsas ou incompletas, com o objetivo de obter ações, decisões ou deliberações que os beneficiem – cfr. al. b), n.º 1 do artigo 32.º do DL n.º 14/2023;

c) Apresentação de documentos falsos – cfr. al. c), n.º 1 do artigo 32.º do DL n.º 14/2023;

d) Ofensas ou ameaça a pessoas ou património, com o objetivo de as obrigar a ações, decisões ou deliberações nos

procedimentos de aprovisionamento ou nos contratos – cfr. al. d), n.º 1 do artigo 32.º do DL n.º 14/2023;

e) Práticas restritivas da concorrência que se traduzam em atos de conluio ou simulação entre sujeitos privados, durante o procedimento, com vista a condicionar as propostas ou a falsear a participação de outros sujeitos privados – cfr. al. e), n.º 1 do artigo 32.º do DL n.º 14/2023.

Portanto, “os sujeitos privados que incorram em qualquer das práticas previstas [anteriormente] devem ser excluídos do procedimento de aprovisionamento em causa, mas, o processo de exclusão [destes sujeitos] é instruído pela entidade adjudicante, garantindo o direito de reclamação e dos recursos, mas ainda sujeitar ao regime contraordenacional e a responsabilidade civil e criminal nos termos da lei”, (cfr. n.º 2, 3, 4, e 5 do artigo 32.º do DL n.º 14/2023).

#### **4. O procedimento de aprovisionamento**

##### **4.1. Do plano, da escolha e adoção do tipo de procedimento de aprovisionamento**

A entidade pública que pretende adquirir os bens, serviços ou execução das obras deve ter um plano de aprovisionamento com os respetivos orçamentos aprovados pelo órgão administrativo competente. Este plano visa orientar a execução das despesas institucionais e concretiza as atribuições da respetiva entidade. Este plano é aprovado anualmente com o plano de ação anual, (cfr. n.º1 do artigo 67.o do DL n.º 14/2023), que tem em conta: “i) A previsão de dotação orçamental; ii) O cumprimento das obrigações legais; iii) As necessidades de funcionamento do serviço ou entidade; iv) A capacidade organizacional do serviço ou entidade; v) As eventuais economias de escala” – cfr. al. a) – e), n.º 2 do artigo 67.o do DL n.º 14/2023. Todavia, este plano pode ser atualizado, quando surja a necessidade de realizar um procedimento de aprovisionamento que não esteja previsto no plano de aprovisionamento (cfr. n.º 3 do artigo 67.o do DL n.º

14/2023). Na fase de elaboração do plano de aprovisionamento, “os serviços do Setor Público Administrativo [serviços públicos competentes] podem realizar as consultas ao mercado com o objetivo de obter informações sobre as condições de mercado, relativamente ao bem, serviço ou obra que pretendem contratar, [pois], estas consultas preliminares não vinculam a entidade adjudicante ou as entidades consultadas, nem detêm a natureza negocial, no âmbito de procedimentos a realizar” (cfr. n.º 4 e 5 do artigo 67.º do DL n.º 14/2023).

Na nova regulação de 2022, só existem três tipos de procedimento de aprovisionamento: o concurso, a solicitação de cotações e o ajuste direto, (cfr. artigo 33.º do DL n.º 14/2023). Estes tipos procedimentais prosseguem as suas fases próprias e processos específicos que correspondem ao controlo da legalidade administrativa e garantia de certeza e segurança jurídica do aprovisionamento e dos contratos públicos. No concurso, todas as entidades privadas com os comprovativos de qualificações podem concorrer ao procedimento de aprovisionamento aberto pela entidade pública competente (cfr. n.º 1 do artigo 34.º do DL n.º 14/2023). Na solicitação de cotações, envia-se o convite a pelo menos três pessoas, singulares ou coletivas, ou agrupamento com capacidade de executar as prestações contratuais para apresentar as propostas, (cfr. artigo 35.º e n.º 2 e 3 do artigo 88.º do DL n.º 14/2023). No ajuste direto, a entidade adjudicante envia o convite a uma pessoa, singular ou coletiva, ou agrupamento com capacidade de executar as prestações contratuais para apresentar a proposta, (cfr. artigo 36.º e n.º 2 e 3 do artigo 92.º do DL n.º 14/2023).

#### **4.2. O valor do procedimento de aprovisionamento e respetivas regras procedimentais**

No âmbito do aprovisionamento de aquisição de bens, serviços ou realização de obras públicas, a entidade adjudicante conforma-se com as seguintes regras gerais: i) Deve adotar o

procedimento de aprovisionamento concurso, sempre que outros são inadequados (cfr. n.º 1 do artigo 38.o do DL n.º 14/2023); ii) A decisão de escolha do procedimento de aprovisionamento é sempre fundamentada pela entidade adjudicante (cfr. n.º 3 do artigo 38.o do DL n.º 14/2023); ii) Se a entidade adjudicante adota o procedimento de solicitação de cotação e ajuste direto nos termos do artigo 42.o, a fundamentação deve ser acompanhada com parecer ou documento comprovativo da verificação das situações enunciadas (cfr. n.º 4 do artigo 38.o do DL n.º 14/2023).

Quanto ao valor do procedimento de aprovisionamento, este considera-se como “valor máximo que a entidade adjudicante está disposta a pagar pelo bem, serviço ou obra, incluindo o valor que deve ser retido na fonte para pagamento de imposto. Este valor é baseado na estimativa da despesa expressa em valor pecuniário ou dólares americanos” (cfr. n.º 1 e 2 do artigo 37.o do DL n.º 14/2023). Neste caso, na determinação da estimativa da despesa, deve-se ter em conta: i) O preço a pagar pela entidade adjudicante (cfr. al. a), n.º 3 do artigo 37.o do DL n.º 14/2023; ii) Valor das contraprestações a efetuar pelo contraente privado, (cfr. al. b), n.º 3 do artigo 37.o do DL n.º 14/2023; iii) O valor de bens ou serviços que a entidade adjudicante ponha à disposição do contraente privado e que sejam necessários à realização das suas prestações (cfr. al. c), n.º 3 do artigo 37.o do DL n.º 14/2023; iv) O valor de eventuais prémios por cumprimento antecipado a prever no contrato (cfr. al. d), n.º 3 do artigo 37.o do DL n.º 14/2023. Portanto, é proibido o fracionamento do aprovisionamento e do contrato de valor parcial com a intenção de subtraí-las às regras [legalmente] previstas (cfr. n.º 4 do artigo 37.o do DL n.º 14/2023). Consta abaixo o quadro do valor dos procedimentos de aprovisionamento, de acordo com as regras da lei aplicável:

N.º	VALOR DO PROCEDIMENTO DE APROVISIONAMENTO	TIPO DE PROCEDIMENTO
1	Igual ou superior a <b>US\$ 100.000,00</b> (cem mil dólares norte-americanos)	Deve adotar o concurso ( <i>cf.</i> n.º1 do artigo 39.º)
2	Inferior a <b>US\$ 100.000,00</b> (cem mil dólares norte-americanos)	Pode adotar o concurso ou a solicitação de cotações ( <i>cf.</i> n.º1 do artigo 40.º)
3	Inferior a <b>US\$ 10.000,00</b> (dez mil dólares norte-americanos)	Pode adotar o concurso, a solicitação de cotações ou o ajuste direto ( <i>cf.</i> artigo 41.º)
4	Independentemente do valor de procedimento, com justificação de situações especiais no artigo 42.º	Pode adotar a solicitação de cotações e o ajuste direto ( <i>cf.</i> n.º 2 do artigo 39.º)

Fonte: *Elaboração esquemática baseada no artigo 39.o, 40.º e 41.o do DL n.º 14/2023.*

Em regra, o procedimento de aprovisionamento aplicável é o concurso aberto e concorrencial a todos, mas, em certas situações, pode-se permitir a adoção do procedimento da solicitação de cotações (concorrência restrita) ou do ajuste direto (não concorrência) nas seguintes situações legalmente objetivadas:

- a) Em situações de necessidade absoluta, na sequência de ocorrência imprevista que ponha em risco a vida, a saúde ou a segurança pública, que imponha a necessidade de adquirir ou locar bens, serviços ou executar obras, para evitar a perda ou retirar de situações de perigo vidas humanas e bens de elevado valor - *cf.* al. a), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023;
- b) Nos casos de urgência imperiosa, em que a realização da prestação não pode ser adiada, sob pena de causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação, ou a realização se tornar impossível, e não exista fundamentadamente qualquer possibilidade de, em tempo útil, recorrer a outro tipo de procedimento de aprovisionamento para resolver situações imprevisíveis para a entidade adjudicante e apenas na estrita

medida do que for necessário para tal - cfr. al. b), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023;

c) Quando a contratação seja dirigida à obtenção de protótipo para o serviço ou bem original ou para propósitos de experimentação, pesquisa, experiência ou criação original - cfr. al. c), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023;

d) Por força da proteção de patentes ou outros direitos de propriedade industrial, direitos de autor ou outros direitos exclusivos ou de propriedade intelectual, reconhecidos por lei - cfr. al. d), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023;

e) Quando em anterior procedimento de aprovisionamento, por concurso ou solicitação de cotações, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta ou todas as propostas apresentadas tenham sido excluídos e desde que o caderno de encargos e, se for o caso, os requisitos de qualificação não sejam substancialmente alterados - cfr. al. e), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023;

f) Quando o objeto do aprovisionamento seja a aquisição ou criação de obra de arte ou de um espetáculo artístico - cfr. al. f), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023;

g) Para aprovisionamento de serviços jurídicos de representação forense em processos judiciais ou arbitrais e de serviços especializados de arbitragem e conciliação internacional - cfr. al. g), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023;

h) Para aquisição de material de natureza militar e de segurança - cfr. al. h), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023;

i) Para fornecimento adicional de bens e serviços ou execução de obras, de bens que tem por finalidade a substituição de partes, a extensão ou continuação de serviços ou bens para equipamento existente, software, serviços ou instalações em que a substituição do fornecedor resultaria na aquisição ou locação de bens, prestação de serviços ou execução de obras que não cumpram os requisitos de adaptabilidade ou compatibilidade - cfr. al. i), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023;

j) Em resultado de uma competição de desenho - cfr. al. j), n.º 1 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023.

Em outra situação, a entidade adjudicante pode adotar o procedimento de aprovisionamento o ajuste direto, independentemente do valor do procedimento, nas seguintes situações: “i) Quando exista um único fornecedor que tenha direitos específicos e exclusivos relativamente aos bens, serviços ou obras ou não haja alternativa ou substituto razoável para a aquisição ou locação de bens, prestação de serviços ou execução de obras; ii) Quando não exista concorrência por motivos técnicos” - cfr. al. a) e b), n.º 2 do artigo 42.º do DL n.º 14/2023.

#### **4.3. Das peças do procedimento de aprovisionamento**

As peças do procedimento de aprovisionamento são o conjunto de documentos principais elaborados conforme a lei aplicável que facilitam a realização dos trâmites e processos de aprovisionamento pelo serviço público competente na realização de despesas previstas no plano de aprovisionamento, mas que devem ser aprovadas pelo órgão competente (cfr. artigo 71.º do DL n.º 14/2023).

Portanto, no concurso, constituem peças do procedimento de aprovisionamento: o anúncio, o programa do procedimento e o caderno de encargos e, quando tenha fase de pré-qualificação, o convite, (cfr. al. a), n.º 1 do artigo 43.º do DL n.º 14/2023). Na solicitação de cotações e no ajuste direto, são consideradas como peças de aprovisionamento: o convite e o caderno de encargos (cfr. al. b), n.º1 do artigo 43.º do DL n.º 14/2023). Em situações excepcionais, o disposto no programa do procedimento e no caderno de encargos prevalece, em caso de divergência, sobre os restantes documentos do procedimento (cfr. n.º 2 do artigo 43.º do DL n.º 14/2023). Em regra, o anúncio deve-se conformar com as formalidades procedimentais exigidas no artigo 44.º. O programa do procedimento deve-se coadunar com as formalidades procedimentais constantes no artigo 46.º. Por

sua vez, o caderno de encargos deve adaptar-se com as suposições jurídicas de natureza técnico-jurídica e financeiras previstas no artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 14/2023. Estas peças do procedimento de aprovisionamento devem ser conformadas com as respetivas formalidades legais. Caso contrário, o concurso, a solicitação de cotações ou o ajuste direto não procederão, sob pena da prática de atos ilegais na Administração Pública.

## **5. Da execução do procedimento de aprovisionamento**

### **5.1. Júri do procedimento**

O processo de nomeação e constituição do júri é efetuado pelo órgão competente pela decisão de abertura do procedimento de aprovisionamento. Neste caso, o júri referido é constituído por pessoas de reconhecida capacidade e idoneidade pessoal e profissional, que exercem as suas competências com autonomia e independência técnica (cfr. n.º 1 do artigo 53.º do DL n.º 14/2023). Portanto, as competências específicas do júri são:

- a) Proceder à abertura, análise e avaliação das candidaturas no concurso com fase de pré-qualificação - cfr. al. a) do artigo 54.º do DL n.º 14/2023;
- b) Elaborar o relatório de avaliação das candidaturas - cfr. al. b) do artigo 54.º do DL n.º 14/2023;
- c) Proceder à abertura, análise e avaliação das propostas - cfr. al. c) do artigo 54.º do DL n.º 14/2023;
- d) Proceder, se necessário, a realização da negociação - cfr. al. d) do artigo 54.º do DL n.º 14/2023;
- e) Elaborar o relatório de avaliação das propostas - cfr. al. e) do artigo 54.º do DL n.º 14/2023.

Quanto ao seu funcionamento, o júri inicia as suas funções a partir do dia da publicação do anúncio ou envio do convite e mantém-se constituída até à adjudicação, pois as deliberações



do júri são sempre fundamentadas e registadas em ata (cfr. n.º 1 e 5 do artigo 55.º e artigo 77.º do DL n.º 14/2023).

## **5.2. Das propostas técnicas e financeiras do procedimento de aprovisionamento: análise, avaliação e qualificação**

Após a abertura do procedimento de aprovisionamento pela entidade pública competente, qualquer empresa interessada no projeto pode submeter a sua proposta ao procedimento referido. Na definição legal, a proposta refere-se à declaração pela qual o concorrente manifesta a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo (cfr. n.º 1 do artigo 56.º do DL n.º 14/2023). As propostas das entidades privadas (concorrentes) a submeter à entidade pública competente devem seguir as formalidades exigidas na lei e nas peças do procedimento de aprovisionamento. Estas propostas são constituídas pela proposta técnica e financeira e devem conformar-se com as formalidades legais previstas no artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 14/2023. Neste caso, o prazo de apresentação da proposta é de 15 a 30 dias, respeitando os limites mínimos fixados na lei aplicável. Somente em caso de urgência justificada podem os prazos ser reduzidos a metade (cfr. n.º 1 do artigo 58.º, artigo 75.º do DL n.º 14/2023), pois a validade da proposta deve ser no mínimo de 90 dias a contar do termo do prazo da sua apresentação, para facilitar a sua análise, avaliação e adjudicação que abrange a complexidade técnica das prestações contratuais (cfr. n.º 2 do artigo 59.º do DL n.º 14/2023).

Quanto à análise e avaliação das propostas, a entidade pública competente deve estabelecer os critérios de avaliação objetiva nas peças do procedimento de aprovisionamento e que permitem a avaliação da capacidade financeira, técnica e comercial dos concorrentes. Neste caso, presume-se que a avaliação das propostas pode ser efetuada em três fases principais: i) Avaliação administrativa das habilitações legais e outras qualificações exigidas administrativamente; ii) Avaliação da proposta técnica que incide sobre as especificações das propostas, condições

técnicas de execução ou realização do trabalho, etc.; iii) Avaliação da proposta financeira, a qual incide sobre os preços unitários e as suas conformações com a proposta técnica, etc.

No âmbito de análise das propostas, o não preenchimento dos critérios formais (formalidades legais) e critérios materiais (fatores e subfactores de avaliação técnica e financeira) exigidos na legislação aplicável ou nas peças do procedimento de aprovisionamento, implica a exclusão das propostas. As referidas causas de exclusão reportam-se a propostas nas seguintes condições:

- a) Que sejam apresentadas fora dos prazos estabelecidos para a sua apresentação - cfr. al. a), n.º 3 do artigo 60.o do DL n.º 14/2023;
- b) Que não sejam constituídas pelos elementos da proposta técnica e financeira previstos no artigo 56.o - cfr. al. b), n.º 3 do artigo 60.o do DL n.º 14/2023;
- c) Que não apresentem os documentos exigidos nas peças do procedimento - cfr. al. c), n.º 3 do artigo 60.o do DL n.º 14/2023;
- d) Que sejam apresentadas por concorrentes relativamente aos quais exista algum impedimento ou que não possuam as qualificações exigidas por lei ou estabelecidas nas peças do procedimento - cfr. al. d), n.º 3 do artigo 60.o do DL n.º 14/2023;
- e) Que sejam apresentadas por agrupamentos em incumprimento das regras de constituição de agrupamentos - cfr. al. e), n.º 3 do artigo 60.o do DL n.º 14/2023;
- f) Que sejam apresentadas em violação dos termos previstos no caderno de encargo - cfr. al. f), n.º 3 do artigo 60.o do DL n.º 14/2023;
- g) Que não atinjam a classificação técnica mínima exigida nos termos das peças de aprovisionamento - cfr. al. g), n.º 3 do artigo 60.o do DL n.º 14/2023;
- h) Que tenham um valor que ultrapasse o valor do procedimento - cfr. al. h), n.º 3 do artigo 60.o do DL n.º 14/2023;

i) Que contenham um preço anormalmente baixo, sem prejuízo da apresentação de justificação e da sua aceitação pelo júri - cfr. al. i), n.º 3 do artigo 60.º do DL n.º 14/2023;

j) Que revelem a existência de fortes indícios da prática de atos ou acordos suscetíveis de falsear as regras de concorrência ou violem regras específicas sobre a matéria definidas nas peças do procedimento - cfr. al. j), n.º 3 do artigo 60.º do DL n.º 14/2023;

k) Que sejam apresentadas como propostas variantes quando não seja admitido pelas peças do procedimento ou quando, apesar de admitido, não seja apresentada proposta de base - cfr. al. k), n.º 3 do artigo 60.º do DL n.º 14/2023;

l) Que apresentem documentos ou declarações falsas - cfr. al. l), n.º 3 do artigo 60.º do DL n.º 14/2023.

Conforme o Regime Jurídico de Aprovisionamento, Contratos Públicos e respetivas infrações, a avaliação consiste na pontuação e classificação das propostas que tenham em conta os fatores e eventuais subfatores e o critério de adjudicação definidos nas peças de aprovisionamento, (cfr. n.º 1 do artigo 62.º do DL n.º 14/2023). Neste caso, o critério de adjudicação e os fatores e subfatores de avaliação devem ser claros e a matriz de avaliação deve ser objetiva e justificável assente numa escala que permita a pontuação e a classificação de todas as propostas, (cfr. n.º 2 do artigo 62.º do DL n.º 14/2023).

Na ponderação dos valores das propostas dos concorrentes, “a cada fator e eventuais subfatores deve ser definida uma escala de pontuação através de expressão matemática, bem como respetivos coeficientes de ponderação de cada fator e eventuais subfatores, se não forem iguais” (cfr. n.º 3 do artigo 62.º do DL n.º 14/2023). Neste caso, “a medida de satisfação dos fatores e eventuais subfatores de avaliação deve ter em conta as situações, qualidades, características, propriedades ou outros elementos das propostas”, pois, estes fatores e subfatores “devem considerar os possíveis benefícios, como a utilização de padrões internacionais, e os encargos de cada proposta, incluído o período útil de vida do objeto do contrato, os custos

associados à execução do contrato, nomeadamente de manutenção, as externalidades, os riscos económicos, os objetivos do contrato e a satisfação das necessidades e do interesse público” (cfr. n.º 4 e 5 do artigo 62.º do DL n.º 14/2023).

Alem de fatores e subfatores previstos no número 3 do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 14/2023, a legislação aplicável permite a determinação de certos “fatores e eventuais subfactores como essenciais ou [fundamentais] para a formação do contrato que, caso não sejam cumpridas, impliquem a exclusão da proposta” (cfr. n.º 6 do artigo 62.º do DL n.º 14/2023). No cálculo dos valores e realização da classificação, “a pontuação global de cada proposta, expressa numericamente, corresponde ao resultado da soma das pontuações parciais obtidas em cada fator e eventuais subfactores, multiplicadas pelos valores dos respetivos coeficientes de ponderação” (cfr. n.º 7 do artigo 62.º do DL n.º 14/2023). Neste caso, “as peças de procedimento podem estabelecer um valor numérico relativo às pontuações parciais obtidas em cada fator e eventuais subfactores e ou à pontuação global abaixo do qual as propostas são excluídas, o qual não pode corresponder a mais do que dois terços do valor total” (cfr. n.º 8 do artigo 62.º do DL n.º 14/2023).

Na análise, se “o critério de adjudicação implique a realização de uma avaliação técnica e financeira, a avaliação técnica é realizada em primeiro lugar, e só é realizada a avaliação financeira em relação às propostas não excluídas em resultado de avaliação técnica” (cfr. n.º 9 do artigo 62.º do DL n.º 14/2023).

### **5.3. Os critérios procedimentais de adjudicação no aprovisionamento**

Juridicamente, o critério de adjudicação é o método de classificação das propostas que deve ser definido nas peças de procedimento de aprovisionamento e que deve ser considerado no processo de avaliação final, a qual deve ser clara e determinada, considerando-se como critérios os seguintes (cfr. n.º 1 e 2 do artigo 64.º do DL n.º 14/2023):

a) A melhor relação qualidade e preço - cfr. al. a), n.º 3 do artigo 64.º do DL n.º 14/2023;

b) O preço mais baixo - cfr. al. b), n.º 3 do artigo 64.º do DL n.º 14/2023;

c) A melhor qualidade técnica - cfr. al. c), n.º 3 do artigo 64.º do DL n.º 14/2023.

A adjudicação é o ato pela qual a entidade adjudicante escolhe o concorrente com o qual irá celebrar o contrato (cfr. n.º 1 do artigo 65.º do DL n.º 14/2023). No concurso ou solicitação de cotações, a adjudicação deve recair no concorrente que apresentou a proposta melhor classificada após a aplicação do critério de adjudicação, mas no procedimento de aprovisionamento por ajuste direto, a adjudicação recai no único concorrente, caso a sua proposta seja aceite pela entidade adjudicante (cfr. n.º 3 e 6 do artigo 65.º do DL n.º 14/2023). Presume-se que os critérios de adjudicação referidos foram analisados ao longo de avaliação da proposta técnica e financeira dos concorrentes.

Após a avaliação das propostas, o júri elabora o relatório e submete ao órgão competente pela decisão de abertura do procedimento de aprovisionamento para a sua aprovação (cfr. al. e) do artigo 54.º e o n.º 5 do artigo 65.º do DL n.º 14/2023). Caso se verifique o incumprimento dos requisitos legais que revele que o processo se encontra incompleto ou suscite dificuldades de compreensão, deve o júri proceder aos esclarecimentos, correções e aprofundamentos técnicos necessários e adequados após a devolução pelo órgão competente (cfr. n.º 9 do artigo 65.º do DL n.º 14/2023). Mesmo que o relatório de avaliação das propostas seja aprovado, não deve ser feita a adjudicação quando se verificarem as seguintes situações:

a) Nenhum concorrente tenha apresentado proposta - cfr. al. a), n.º 10 do artigo 65.º do DL n.º 14/2023;

b) Todas as propostas tenham sido excluídas - cfr. al. b), n.º 10 do artigo 65.º do DL n.º 14/2023;

c) O procedimento apresente vícios suscetíveis de configurar invalidades - cfr. al. c), n.º 10 do artigo 65.o do DL n.º 14/2023;

d) No caso de contratação condicional, a condição definida previamente não ocorra ou não ocorra dentro de determinado prazo - cfr. al. d), n.º 10 do artigo 65.o do DL n.º 14/2023;

e) A adjudicação seja contrária ao interesse público - cfr. al. e), n.º 10 do artigo 65.o do DL n.º 14/2023.

Noutra situação, a entidade adjudicante pode efetuar a adjudicação por lotes quando esteja em causa a formação de contratos de aquisição ou locação de bens ou a prestação de serviços de valor superior a US\$100.000,00 e a execução de obras de valor superior a US\$500.000,00 (cfr. n.º 1 do artigo 51.o do DL n.º 14/2023). A adoção de adjudicação por lotes deve verificar-se nas seguintes situações cumulativas:

a) Quando as prestações a abranger pelo objeto do contrato forem técnica ou funcionalmente cindíveis e a sua separação não causar inconveniente para a entidade adjudicante - cfr. al. a), n.º 2 do artigo 51.o do DL n.º 14/2023;

b) Quando a gestão de um único contrato não se revele mais eficiente para a entidade adjudicante - cfr. al. b), n.º 2 do artigo 51.o do DL n.º 14/2023.

Nestas situações hipotéticas, “a entidade adjudicante pode limitar o número máximo de lotes que podem ser adjudicados a um concorrente, devendo indicar essa limitação no anúncio ou convite. Caso exista um limite do número máximo de lotes que podem ser adjudicados a um concorrente, os critérios de avaliação devem incluir ainda os critérios objetivos em que se baseie a escolha dos lotes a adjudicar a cada concorrente, pois, o valor do procedimento corresponde à soma do valor dos vários lotes” (cfr. n.º 3, 4 e 5 do artigo 51.o do DL n.º 14/2023).

## **6. Do contrato público e sua celebração entre o contraente público e privado**

### **6.1. Os tipos de contratos públicos e as fases da contratação pública**

No âmbito do aprovisionamento público, os tipos dos contratos públicos a celebrar entre o contraente público e privado, podem ser, nomeadamente:

- a) Contrato de aquisição ou locação de bens: por exemplo, combustíveis, materiais de escritório e equipamento de construção, aluguer, arrendamento, etc. - cfr. al. a), n.º 2 do artigo 2.º e al. a) do n.º 1 do artigo 97.º do DL n.º 14/2023;
- b) Contrato de prestação de serviços: por exemplo, consultoria jurídica, arquitetura e outros serviços de natureza técnica, etc. - cfr. al. c), n.º 2 do artigo 2.º e al. b) do n.º 1 do artigo 97.º do DL n.º 14/2023;
- c) Contrato de execução de obras: por exemplo, construção de edifícios e outras instalações administrativas, estradas e pontes, etc. - cfr. al. b), n.º 2 do artigo 2.º e al. c) do n.º 1 do artigo 97.º do DL n.º 14/2023.

Estes tipos de contrato revestem a natureza dos contratos públicos, os quais só podem ser celebrados no âmbito do aprovisionamento da Administração Pública, excetuando assim, os contratos de natureza administrativa relacionados com a concessão de exploração dos jogos, concessão de exploração dos bens imóveis dos domínios públicos ou privados do Estado, etc. Antes de tudo, a contratação segue as seguintes fases: celebração contratual, execução do contrato e extinção contratual, (cfr. artigo 98.º do DL n.º 14/2023). Quanto à forma contratual, “todos os contratos devem revestir a forma escrita, através da celebração de um clausurado em suporte de papel ou em suporte informático, sem prejuízo das exceções previstas no presente diploma”, (cfr. artigo 99.º do DL n.º 14/2023).

## **6.2. O conteúdo dos contratos públicos a celebrar entre o contraente público e privado no âmbito do aprovisionamento**

A entidade adjudicante antes de celebrar o contrato público com qualquer entidade privada que passe todas as fases de avaliação, deve preparar a minuta de contrato aprovada que é notificada ao adjudicatário (cfr. artigo 104.o do DL n.º 14/2023) e que deve conter os seguintes elementos jurídicos principais:

- a) A identificação das partes e dos respetivos representantes, assim como do título a que intervêm - cfr. al. a), n.º 1 do artigo 101.o do DL n.º 14/2023;
- b) A descrição do objeto do contrato e das prestações contratuais - cfr. al. b), n.º 1 do artigo 101.o do DL n.º 14/2023;
- c) O valor e o preço ou preços contratuais ou a forma da sua determinação - cfr. al. c), n.º 1 do artigo 101.o do DL n.º 14/2023;
- d) O prazo de execução das prestações e ou de vigência do contrato - cfr. al. d), n.º 1 do artigo 101.o do DL n.º 14/2023;
- e) A referência à prestação ou dispensa de caução de execução, de qualidade e ou por adiantamento de pagamento - cfr. al. e), n.º 1 do artigo 101.o do DL n.º 14/2023;
- f) A obrigação de pagamento de impostos às taxas legais em vigor, incluindo a obrigação de retenção na fonte dos impostos nos termos da lei - cfr. al. f), n.º 1 do artigo 101.o do DL n.º 14/2023.

Fazem parte ainda do contrato público, independentemente da sua redução à escrita, designadamente: i) Os esclarecimentos e as retificações das peças do procedimento; ii) O caderno de encargos; iii) A proposta adjudicada; iv) Os esclarecimentos sobre a proposta adjudicada pelo adjudicatário - cfr. al. a) – d), n.º 2 do artigo 101.o do DL n.º 14/2023. No aspeto valorativo, “o preço contratual corresponde ao preço ou preços a pagar pelo contraente público pela execução da prestação ou prestações que constituem o objeto do contrato, nomeadamente, qualquer valor parcial ou unitário, durante a vigência do contrato, incluindo qualquer prorrogação contratualmente prevista do respetivo



prazo” (cfr. n.º 1 do artigo 102.o do DL n.º 14/2023). Não está incluído no preço contratual o acréscimo de preço a pagar em resultado de:

- a) Modificação objetiva do contrato - cfr. al. a), n.º 2 do artigo 102.o do DL n.º 14/2023;
- b) Reposição do equilíbrio financeiro prevista na lei ou no contrato - cfr. al. b), n.º 2 do artigo 102.o do DL n.º 14/2023;
- c) Prémio por antecipação do cumprimento das prestações objeto do contrato - cfr. al. c), n.º 2 do artigo 102.o do DL n.º 14/2023.

Por isso, “o valor do contrato é a soma de todos os preços a pagar pelo contraente público pela execução da prestação ou prestações que constituem o objeto do contrato durante a vigência do contrato, incluindo prémios por antecipação do cumprimento previstos no contrato ou qualquer prorrogação contratualmente prevista do respetivo prazo” (cfr. n.º 3 do artigo 102.o do DL n.º 14/2023). Noutra situação, “a entidade adjudicante pode propor ajustamento ao conteúdo do contrato a celebrar, desde que estes resultem de exigências de interesse público e, tratando-se de procedimento em que se tenha analisado e avaliado mais do que uma proposta, seja objetivamente demonstrável que a respetiva ordenação não seria alterada se os ajustamentos propostos constassem das peças do procedimento” (cfr. n.º 1 do artigo 103.o do DL n.º 14/2023). Os ajustamentos referidos no número anterior não podem implicar, em caso algum:

- a) Uma alteração substancial dos parâmetros fixados no caderno de encargos - cfr. al. a), n.º 2 do artigo 103.o do DL n.º 14/2023;
- b) A inclusão de soluções contidas em proposta apresentada por outro concorrente - cfr. al. b), n.º 2 do artigo 103.o do DL n.º 14/2023, mas os ajustamentos rejeitados pelo adjudicatário não fazem parte do contrato - cfr. n.º 3 do artigo 103.o do DL n.º 14/2023.

Estes ajustamentos propostos precisam da aceitação da entidade adjudicatária, porque as suas partes recusadas não

fazem parte integrante do contrato - cfr. n.º 3 do artigo 103.º do DL n.º 14/2023.

### **6.3. As caucões dos contratos públicos no aprovisionamento**

A caução do contrato visa assegurar o cumprimento do contrato a celebrar entre o contraente público e privado. Juridicamente, esta caução contratual classifica-se em:

a) Caução de execução: visa garantir a execução do contrato pelo contraente privado, correspondendo a 5% do valor do contrato - cfr. al. a), n.º 1 do artigo 107.º e o n.º 1 e 2 do artigo 108.º do DL n.º 14/2023;

b) Caução de qualidade: visa garantir os interesses do contraente público contra eventuais defeitos ou insuficiências da qualidade dos bens ou obras, correspondendo a 5% do valor do contrato - cfr. al. b), n.º 1 do 107.º e o n.º 1 e 2 do artigo 109.º do DL n.º 14/2023.

Em casos excepcionais, se a adjudicação recair sobre a proposta que contenha um preço anormalmente baixo, a caução de execução e qualidade corresponderão, cada uma, a 10% do valor do contrato (cfr. n.º 3 do artigo 108.º e o n.º 3 do artigo 109.º do DL n.º 14/2023). Note-se que a caução de execução e de qualidade é obrigatória nos contratos de valor superior a \$50.000,00, mas estas caucões são aplicadas facultativamente aos contratos públicos de valor inferior ao montante referido anteriormente, pois aos contratos de execução imediata não se aplica a caução de execução (cfr. n.º 3 e 4 do artigo 107.º do DL n.º 14/2023). Noutra situação, se o contraente público realizar o pagamento adiantado ao contraente privado, o segundo deve prestar a caução de adiantamento de pagamento que corresponde a 100% do valor do pagamento adiantado (cfr. n.º 2 do artigo 110.º do DL n.º 14/2023).

#### **6.4. As breves considerações das alterações contratuais e de abertura do novo procedimento de aprovisionamento**

No âmbito do aprovisionamento, qualquer contrato público celebrado entre o contraente público e privado pode ser alterado nas seguintes hipóteses jurídicas:

- a) Por acordo entre as partes com a mesma forma do contrato original - cfr. al. a), n.º 1 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023;
- b) Por ato administrativo do contraente público - cfr. al. b), n.º 1 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023;
- c) Por decisão judicial ou arbitral - cfr. al. c), n.º 1 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023.

Estas formas de alteração contratual devem ter fundamentação objetiva, nomeadamente:

- a) As condições previstas no próprio contrato ou na lei aplicável - cfr. al. a), n.º 2 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023;
- b) Uma alteração superveniente e imprevista das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar em resultado da qual a exigência do cumprimento das obrigações assumidas passe a afetar gravemente o princípio da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato - cfr. al. b), n.º 2 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023;
- c) Razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes - cfr. al. c), n.º 2 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023.

No que tange à ponderação axiológica da decisão administrativa sobre a alteração contratual devem ser obedecidos determinados limites jurídicos, designadamente:

- a) Não pode conduzir a alteração substancial do objeto do contrato - cfr. al. a), n.º 3 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023;
- b) Não pode configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, - cfr. al. b), n.º 3 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023;

- c) Não pode conduzir à introdução de alterações que, caso integrassem os documentos do procedimento, tivessem resultado na alteração da ordenação das propostas avaliadas ou na admissão de outras propostas - cfr. al. c), n.º 3 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023;
- d) Não pode resultar num aumento do valor do contrato superior a 30% - cfr. al. d), n.º 3 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023;
- e) Não pode alterar o equilíbrio económico do contrato a favor de uma das partes em termos de esta ficar em situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido (cfr. al. e), n.º 3 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023) pois, as alterações que excedam os limites anteriores, devem, se necessário, ser objeto de novo procedimento de aprovisionamento - cfr. n.º 4 do artigo 123.º do DL n.º 14/2023.

## **7. O regime especial de aprovisionamento nos domínios da defesa e da segurança e a revogação dos regimes jurídicos de aprovisionamento da RAEOA e do SAMES, E.P.**

Os trâmites do procedimento de aprovisionamento nos domínios da defesa e da segurança é regulada especificamente pelo Decreto-Lei n.º 9/2023, de 12 de abril, mas o procedimento é quase idêntico ao procedimento geral, porque harmonizam-se com as devidas adaptações normativas da legislação geral. Por exemplo, os tipos e os conteúdos do contrato público, a caução de execução e qualidade, etc. Portanto, a entidade adjudicante pode adotar o tipo do procedimento de aprovisionamento, a saber, a solicitação de cotações e o ajuste direto, na aquisição de bens ou serviços de manutenção ou reparação de equipamentos de natureza militar, equipamentos sensíveis e de duplo uso, a empreitada de obras públicas sensíveis relacionadas à defesa e segurança, mas, salvaguardando a confidencialidade ou sigilo dos documentos relacionados aos procedimentos em causa - cfr. artigo 2.º e 3.º e artigo 6.º e o artigo 11.º do DL n.º 9/2023.

Quanto ao Regime jurídico de aprovisionamento da Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno (RAEOA) e do

Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde, (SAMES, E.P.) foram revogadas sistematicamente (as questões matérias, lugar e tempo) pelo Decreto-Lei n.º 22/2022 que é alterado pelo Decreto-Lei n.º 14/2023 e que permite a aplicação deste aos processos de aprovisionamento das entidades mencionadas - cfr. al. c) e e), n.º 3 do artigo 2.º e al. d) e e) do artigo 193.º do DL n.º 14/2023.

### **8. As finalidades de tutela da legalidade administrativa, certeza e segurança jurídica do aprovisionamento e dos contratos públicos em Timor-Leste**

Em todas as fases ou etapas procedimentais, a entidade pública que inicia o procedimento de aprovisionamento deve proceder conforme o princípio da legalidade administrativa como princípio orientador de toda a atuação administrativa dos órgãos competentes na Administração Pública de Timor-Leste, relacionadas com a realização das despesas orçamentadas no plano de aprovisionamento. Estes atos visam assegurar a certeza e a segurança jurídica dos atos praticados pelos órgãos ou responsáveis competentes das entidades públicas administrativas para evitar os atos ilegais na realização de despesas públicas que possam configurar a invalidade do ato praticado. Portanto, a prática de ilegalidades administrativas pode constituir a violação do princípio da legalidade que afeta a prossecução do interesse público, eficiência e eficácia administrativa das despesas públicas.

### **9. Considerações finais**

Em suma, a concretização do princípio da legalidade administrativa do aprovisionamento e dos contratos públicos visa garantir a certeza e a segurança jurídica das atuações administrativas dos órgãos competentes da Administração Pública de Timor-Leste, porque podem incorrer na violação clara das normas e princípios aplicáveis ao aprovisionamento estatal.

Na fase de planeamento, preparação e execução do procedimento de aprovisionamento, a entidade pública deve ter um plano de aprovisionamento e respetivo orçamento que descreva as pormenorizações da aquisição ou locação de bens e serviços, prestação de serviços e execução de obras, e que devem ser objeto da abertura do procedimento e autorização prévia de realização das despesas pelo órgão competente. Na análise das propostas dos concorrentes, a equipa de júri deve proceder em conformidade com os critérios de avaliação e com as etapas procedimentais de concurso, solicitação de cotações e ajuste direto. Nestas fases, os órgãos competentes da entidade pública devem efetuar o autocontrolo da legalidade das atuações administrativas para expurgar os atos viciosos que afetam a validade dos atos praticados a fim de promover a boa prestação de serviço administrativo no aprovisionamento e gestão dos contratos públicos.

Quanto às peças do procedimento de aprovisionamento (anúncio e convite, programa de procedimento, caderno de encargos e respetivos critérios de avaliação e adjudicação), devem estas ser objetivas e compatíveis com as formalidades legalmente aplicáveis. Na fase de elaboração e celebração dos contratos públicos entre o contraente público e privado, as minutas dos contratos devem conformar-se com os elementos contratuais estipulados na legislação aplicável, devem reduzir-se à forma escrita e separada das peças referidas anteriormente. Na alteração dos contratos públicos, os órgãos competentes da entidade pública devem fundamentar adequadamente nas situações ou condições legalmente admissíveis, cumprindo os limites impostos pela legislação aplicável.

Finalmente, os órgãos dos serviços competentes da Administração Pública devem fundamentar legalmente as suas atuações ou decisões administrativas no âmbito do aprovisionamento para evitar atos arbitrários que impliquem a responsabilidade financeira, criminal e disciplinar nos termos da lei.

### **Referências Bibliográficas**

- AMORIM, João de Pacheco (2021) *Introdução ao Direito dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina.
- ANDRADE, Jorge da Silva (2010) *Dicionário dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina.
- DINIS, Rui Nelson (2021) *Introdução ao Aprovisionamento e Contratação Pública em Timor-Leste*: Oeiras: Projeto Foco.
- AMARAL, Diogo Freitas do (2017) *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição. Coimbra: Almedina.
- FRANCO, António L. de Sousa (2015) *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I e II, 4ª Edição. Coimbra: Almedina.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar (2022) *Manual de Direito Constitucional: Direito Constitucional Português Dogmática da Constituição da República de 1976*, 7ª Edição refundida e atualizada: Coimbra: Almedina.
- MARTINS, Maria D'Oliveira (2022) *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4ª Edição, revista e atualizada. Coimbra: Almedina.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula & DIAS, José Eduardo Figueiredo (2017) *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5ª Edição. Coimbra: Almedina.
- PEREIRA, António Pinto (2019) *Princípios Gerais de Direito*. Coimbra: Petrony Editora.
- PEREIRA, Domingos de Sousa (2021) *Introdução ao Direito*, 2ª Edição. Lisboa: Quid Iuris, Lisboa.
- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira (2013) *Lições de Finanças Públicas*, 5ª Edição refundida e atualizada. Coimbra: Coimbra Editora.
- SOUSA, Domingos Pereira de (2017) *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I. Lisboa: Quid Iuris.

Decreto-Lei n.º 14/2023, de 12 de abril, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º22/2022, de 11 de maio, Regime Jurídico do Aprovisionamento, dos Contratos Públicos e das Respetivas Infrações. Jornal da República, N.º 14 – Série I, Timor-Leste.