

O desenvolvimento e o aperfeiçoamento do regime jurídico de aquisição governamental de Macau

*Tang, Tat Weng**

I. A origem e a evolução do regime jurídico de aquisição governamental de Macau

A prática de aquisição é um acto administrativo e de gestão financeira que uma entidade com alta eficácia deve necessariamente executar com rigor. Os seus actos de introdução, autorização, execução, apreciação, concretização e pagamento também devem ser sujeitos a regulamento e controlo estreito. Só através desta prática é que a entidade em questão pode adquirir um equilíbrio entre o controlo do custo, a manutenção da eficácia do funcionamento administrativo e a maximização do interesse. Para o Governo, uma grande entidade de pessoa colectiva pública, o seu encargo financeiro resultante das práticas de aquisição representa a segunda maior despesa no orçamento governamental e vem apenas depois do salário de pessoal. Por isso, um controlo eficaz das práticas envolvidas de aquisição governamental é um dos métodos essenciais para manter o bom funcionamento do Governo. Para realçar este objectivo, é necessário observarem-se os princípios de justiça, imparcialidade e transparência dos actos administrativos governamentais.

O regime jurídico vigente atinente à aquisição do Governo da RAEM é composto principalmente por três diplomas, dos quais dois foram definidos em meados da década 80 do Século passado pelo então Governo de Macau, sendo respectivamente o Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M, de 15 de Maio, e o Decreto-Lei n.º 63/85/M, de 6 de Julho. O primeiro é um regime de despesas com obras e aquisição de bens e serviços e o segundo é um regime jurídico relativo ao processo de aquisição governamental de bens e serviços. O terceiro diploma é o Decreto-Lei n.º 74/99/

* Doutorando da Faculdade de Direito Civil e Económico da Universidade da Ciência Política e Direito da China.

M, de 4 de Novembro, que regula o regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas.

Os primeiros dois diplomas têm sido utilizados há mais do que 21 anos e assim continuarão até serem revogados e alterados parcialmente. Conforme o actual desenvolvimento socio-económico de Macau, estes diplomas, *inter alias*, os regulamentos que envolvem despesas, apesar de estarem em vigor, são obsoletos e necessitam de ser revistos praticamente. Além disso, embora o regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas tenha sido promulgado em período relativamente mais recente, o mesmo foi implementado há mais de 6 anos, por isso, uma avaliação da sua eficácia favorecerá seguramente o seu melhoramento para que se torne compatível com a prática real.

1. A evolução dos procedimentos de aquisição governamental

Os procedimentos de aquisição governamental podem ser divididos, conforme as disposições legais, nos procedimentos de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços.

O vigente Decreto-Lei n.º 74/99/M regula o regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas, sendo o respectivo procedimento de empreitadas uma parte essencial do seu teor. A sua implementação substituiu o Decreto-Lei n.º 48 871, promulgado em 19 de Fevereiro de 1969 que regulava o regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas e que se estendeu de Portugal para Macau através da publicação da Portaria n.º 555/71, de 12 de Outubro. O novo decreto-lei é uma revisão feita com base nas experiências obtidas na execução do antigo diploma, regulando de tal maneira que as respectivas normas se tornem compatíveis às metas de simplificação, racionalização e localização jurídica em Macau, bem como as definições sejam compatíveis com os requisitos do Acordo sobre Aquisição Governamental da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O vigente Decreto-Lei n.º 63/85/M define novamente as provisões relativas ao procedimento de aquisição de bens e serviços, sendo o mesmo uma revisão completa e de destaque das disposições legais que tinham sido aplicadas desde 1942. Este diploma é um diploma específico que reviu, nessa altura, as provisões relativas à aquisição definidas pelos

artigos 14.º a 76.º da Portaria n.º 3 239¹ promulgada em 1942 que regulou o procedimento de aquisição de bens e serviços. *De facto*, o teor da Portaria n.º 3 239 não foi definido exclusivamente para regular as actividades de aquisição executadas pela Autoridade Administrativa, mas sim um regulamento estipulado para gerir os móveis (sobretudo mobiliários, utensílios, máquinas e sua palamenta ou outros objectos que constituam propriedade do Estado) e imóveis (foram essencialmente prédios urbanos) do então Governo da Colónia. Nesta Portaria, já existiam disposições bastantes explícitas quanto ao teor exequível das actividades de aquisição naquela época e orientações cumpríveis pelos executantes, assim facilitando o procedimento de aquisição e os seus requisitos nos termos de cumprimento.

Antes da promulgação da Portaria supracitada, o então Governo da Colónia não tinha qualquer disposição que regulasse rigorosamente a aquisição de bens. A única disposição que se pode remontar é o Decreto n.º 17 881 publicado no Boletim Oficial de Macau, N.º 9, de 1 de Março de 1930. Este Decreto era *de facto* um regime de gestão orçamental do então Governo da Colónia, sendo ainda um regime de aquisição imaturo. Nele, a disposição relativa à aquisição fazia apenas um parágrafo de um artigo, ou seja, a disposição do §2.º do Art. 34.º que regulava as despesas sobre a aquisição de artigos de expediente e material². O seu objectivo é compreensível baseado na sua tendência para controlar as práticas relativas à aquisição, realçando a poupança das despesas financeiras e o aumento da eficácia desta aquisição. Este parágrafo *in fine* defininava as formalidades de aquisição. De acordo com o disposto do Art. 31.º do Decreto n.º 33 303, publicado no Boletim Oficial de Macau, N.º 8, de 23 de Fevereiro de 1946, as aquisições directas, precedidas de consulta à praça sobre os artigos existentes e com preço, poderiam, pelo Governador, ser dispensadas das formalidades aludidas.

¹ Publicado no Boletim Oficial de Macau, N.º 1, de 3 de Janeiro de 1942, a Portaria n.º 3 239 que regula o Regulamento do Almocharifado de Fazenda.

² Cf. o disposto do §2.º do Art. 34.º do Decreto n.º 17 881, “em regra, nenhuma despesa de aquisição de artigos de expediente e material pode ser autorizada nos termos deste artigo sem ser precedida das formalidades do concurso público, ou, pelo menos, do concurso limitado, exceptuando-se apenas as chamadas despesas miúdas de cada serviço, as despesas de aquisições diárias, insupríveis por concurso, dos hospitais, quartéis, etc., e aquelas que, por condições especiais de tempo e localidade, a considerar em processo especial, informado pelo director de fazenda e com o parecer do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, não possam ser feitas por concurso de qualquer espécie”.

2. A mudança dos regimes das despesas relativos à aquisição governamental

O regime das despesas relativo à aquisição governamental que está em vigor foi definido pelo então Governo de Macau e foi implementado pelo Decreto-Lei n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro. Os valores por ele regulados foram revistos pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M, de 15 de Maio. Integralmente, este Decreto-Lei tem sido executado há mais de 21 anos até à presente data. A revisão parcial feita pelo Decreto-Lei n.º 30/89/M dirigiu-se ao ajustamento correspondente aos valores que tinham sido definidos, contribuindo para uma melhor harmonização das formas de aquisição adoptadas com a então situação de desenvolvimento socio-económico de Macau. Sequentemente, apesar de Macau experimentar o aumento económico em 1992, a recessão em 1998 e 1999, bem como a expansão aguda de novo após a revivificação económica nos últimos anos, as formas de aquisição e as correspondentes competências de autorização ainda não foram *mutatis mutandis*.

Empiricamente, a provisão do Decreto-Lei n.º 122/84/M é relativamente mais completa e perfeita, bem como possui certo nível de rigor, porque este diploma reviu, técnica e materialmente, as faltas existentes resultantes das experiências obtidas do Decreto-Lei n.º 46/82/M, promulgado dois anos atrás, a fim de garantir os efeitos de interpretação simples e clara nos termos de disposições aplicadas. Todavia, antes de o Decreto-Lei n.º 46/82/M ser substituído, o mesmo foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 5/84/M, de 11 de Fevereiro, para suplementar as aquisições no exterior do Território de Macau, visando a completar o dito diploma nesta matéria. Eis o que este diploma, *per se*, inicialmente regulando a aquisição no exterior na qual incluiu meramente material e equipamento, abrangeia ainda a aquisição de bem imóvel no exterior depois de revisão. Desde essa altura, o regime jurídico de aquisição de Macau começou a ter provisões expressas relativas à aquisição de bem móvel e imóvel, mas o segundo se limitou apenas à aquisição no exterior, pois a aquisição local de bem imóvel não foi expressamente definida, mas sim apenas implicado na palavra *bens*³ daquele diploma.

³ De acordo com a explicação no *Dicionário Português-Chinês*, 1.ª Ed., publicado, em Dezembro de 2001, por *The Commercial Press*, “bens” é um substantivo masculino, sendo o plural de “bem” com o significado, neste caso, de “propriedade”, que se implica “bens imóveis” e “bens móveis”. Na consulta do *Dicionário da Língua Portuguesa 2004*,

O Decreto-Lei n.º 46/82/M, de 4 de Setembro, definiu a norma de pagamento de despesas relativas ao desenvolvimento de obras e à aquisição de bens e serviços dos Serviços Públicos do então Governo de Macau. A promulgação deste diploma foi uma obra pioneira pertinente ao regime das despesas dos respectivos assuntos naquela altura, havendo principalmente dois motivos: o primeiro foi de que este diploma integrou sistematicamente as respectivas provisões dispersas nos Decreto Provincial n.º 17/75, Decreto-Lei n.º 3/80/M e Decreto-Lei n.º 17/80/M e combinou as matérias envolvidas num único diploma no sentido de executar flexível e efectivamente actos para chegar aos efeitos previstos, e, concomitantemente, para assegurar a alta transparência dos processos e procedimentos da Autoridade Administrativa; o segundo foi que a situação de inflação contínua resultou num aumento persistente do preço dos bens e serviços a adquirir, assim originando a necessidade de actualização dos valores definidos no diploma supracitado devido à sua incompatibilidade com a realidade daquela altura.

A promulgação do Decreto-Lei n.º 17/80/M, de 28 de Junho, foi resultado da Reforma Administrativa Ultramarina de Portugal que, por sua vez, originou a não compatibilidade das cláusulas reguladoras da aquisição de bens e serviços pelas autarquias locais às então situações e exigências. Portanto, este diploma adaptou as normas adequadas à aquisição de bens e serviços realizada pelos órgãos da Administração local de Macau.

O Decreto-Lei n.º 3/80/M, de 19 de Janeiro, complementou o regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969, da República Portuguesa, que foi estendido a Macau pela Portaria n.º 555/71, de 12 de Outubro, determinando que, na execução de empreitadas de obras públicas, poderá ser autorizada a dispensa de concurso, público ou limitado, quando for conveniente aos interesses do Estado.

A promulgação do Decreto Provincial n.º 17/75, de 26 de Abril, visou a reorganização e a integração dos diplomas que foram utilizados há mais do que 30 anos, mais concretamente, o Decreto n.º 17 881, a Portaria

publicado pelo Porto Editora, “bens” é um substantivo masculino e o plural de “bem”, tendo quatro significados: (1) o que é susceptível de apropriação; posses; (2) propriedades; (3) riquezas; (4) capital.

n.º 3 239 e o Decreto n.º 33 303 supracitados, utilizando os métodos modernos para planear as formas de concursos públicos e limitados destinados à aquisição de bens e serviços desenvolvidos pelo Governo. Para além disso, o mesmo diploma visou descentralizar os trabalhos concentrados nos Serviços de Finanças para os diversos Serviços pela criação de comissões de compras nos próprios Serviços, esperando-se a obtenção de melhor eficácia. Em virtude de este Decreto Provincial ter como meta encontrar resolução para os diversos problemas administrativos, encarados durante os 30 anos e tal, *inter alia*, da complexidade de processamento, da impossibilidade de candidatura a concursos por parte dos comerciantes devido ao problema de não domínio da língua portuguesa, da indiferença dos concorrentes a depósito de garantia e celebração do contrato de fornecimento, as novas disposições poderia não se adaptar eficazmente as exigências práticas. Portanto, o preâmbulo, *in fine*, deste Decreto Provincial aludiu ao carácter experimental do mesmo, e pode ser revisto ou suspenso conforme os resultados que se obtiverem.

II. O presente enquadramento legal relativo à aquisição governamental de Macau

O presente regime jurídico principal aplicado às actividades de aquisição pelo Governo da RAEM é composto pelos diplomas processuais e regime das despesas. O primeiro refere-se ao DL n.º 63/85/M que regula o procedimento da aquisição de bens e serviço e ao DL n.º 74/99/M que regula o regime do contrato de empreitadas de obras públicas. O segundo constitui o DL n.º 122/84/M com alterações introduzidas pelo DL n.º 30/89/M (adiante designado por DL n.º 122/84/M), cujas disposições regulam e controlam rigorosamente as despesas a obras e aquisição de bens e serviços para os Serviços Públicos da Administração. Por outro lado, existe ainda um “fundo permanente” regulado pelo Regulamento Administrativo n.º 6/2006, que é constituído por cada Serviço Público conforme a sua necessidade e forma um regime que se utiliza principalmente para pagar despesas de natureza urgente ou de pequeno montante relativas à aquisição de bens e serviços. A Tabela 1 é um mapa comparativo que integra os regimes de despesa mais recentes que regulam os limites de valores, a fim de mostrar, duma maneira de visão geral, as formas de concursos e as mudanças dos limites de valores de autorização correspondentemente.

Tabela 1 — A evolução dos limites de valores regulados pelo regime das despesas relativas às obras e à aquisição de bens e serviços do Governo de Macau

Forma de Concurso ¹		Diploma legal	Decreto-Lei n.º 46/82/M (revogado)		Decreto-Lei n.º 122/84/M (vigente)	
		Decreto Provincial n.º 17/75 (revogado)	Obra	Aquisição de bens e serviços	Obra	Aquisição de bens e serviços
Concurso de Pré-qualificação		n.a.	> \$5.000.000	> \$5.000.000 (Foi limitado designadamente a estudo, não regulando a aquisição de outros bens e serviços)	> \$15.000.000	> \$7.500.000
Concurso público		> \$20.000	> \$ 3.000.000	> \$1.000.000	> \$2.500.000	> \$750.000
Concurso limitado		> \$5.000	> \$1.500.000	> \$500.000	n.a.	n.a.
Ajuste Directo	Consulta escrita	≤ \$5.000	> \$50.000	> \$5.000	> \$150.000	> \$15.000
	Consulta verbal	≤ \$1.000	Não regulado expressamente	Não regulado expressamente	≤ \$150.000	≤ \$15.000
Aquisição no exterior do Território		Autorização pelo Governador consoante os casos individuais	n.a.	Aquisição de bem imóvel no exterior do Território foi autorizado pelo Governador	n.a.	> \$500.000 e a autorização do Chefe do Executivo

Observações:

¹ O concurso inclui geralmente cinco formas que são respectivamente o concurso de pré-qualificação, o concurso público, o concurso limitado, o ajuste directo e a aquisição no exterior do Território. O ajuste directo nelas divide-se em consulta escrita e consulta verbal. Tendo em vista que as datas de promulgação dos diplomas constantes nesta Tabela são diferentes, as designações atinentes às formas de concurso são pouco diferentes. Todavia, as suas definições não têm diferenças significativas. Para facilitar uma comparação explícita, as designações são uniformizadas e classificadas com indicação dos correspondentes limites de valores.

n.a.: não aplicável.

Embora existam, para uso geral, os referidos diplomas processuais e regime das despesas atinentes à aquisição governamental, o Governo da RAEM diligenciou no sentido de elaborar diplomas específicos em resposta à necessidade sobre a aquisição de produtos determinados, no sentido de os mesmos serem sujeitos às regulações administrativas específicas e exclusivas no desenvolvimento da aquisição a ser realizada pelos Serviços Públicos e a ser concretizada a função de reforço da supervisão.

Os diplomas em apreço abrangem o Despacho n.º 39/GM/96, de 3 de Junho, e a Lei n.º 7/2002, de 22 de Julho. O primeiro define alguns mecanismos de coordenação da Administração no domínio da informática e o segundo regula os princípios gerais relativos aos veículos do Governo da RAEM. Estes princípios aplicam-se à aquisição, gestão e uso de veículos pelas entidades públicas. Através destas disposições específicas, o desenvolvimento do acto de aquisições é sujeito à regulação extraordinária, em particular, os actos definitivos exigidos no âmbito de procedimento administrativo legalmente estabelecido, com a finalidade de os produtos adquiridos estarem sujeitos ao regulamento e controlo mais rígidos. De qualquer modo, nos pontos seguintes será discutido o enquadramento jurídico da aquisição governamental.

1. O sujeito e objecto objectivo na aquisição

A realização de obras pela Autoridade Administrativa da RAEM é sujeito às disposições do DL n.º 74/99/M, a sua aplicabilidade às empresas públicas, empresas de capitais maioritaria ou exclusivamente públicos e concessionárias da Administração depende das portarias publicadas no passado e das ordens administrativas publicadas presentemente. A realização do procedimento relativo à aquisição de bens e serviços pela Autoridade Administrativa é sujeita ao DL n.º 63/85/M. Para além de os serviços simples se considerarem como serviços públicos, indicam-se também os serviços dotados de autonomia administrativa, os serviços e fundos autónomos, como o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais que executa os assuntos municipais.

As actividades de “compras” como se designa vulgarmente na prática comercial são de comprar os bens duradouros e não duradouros, *i.e.* de materiais de expediente e aparelhos de escritório, máquinas, ferramentas e equipamentos *etc.* O termo “compras”, habitualmente ao longo dos anos, designada oficialmente pelo Governo da RAEM a “aquisição de bens e serviços” (na língua chinesa é “取得財貨與勞務”). A divergência existente no sentido entre estes termos da língua portuguesa e da língua chinesa será discutida pormenorizadamente no texto *infra*), evidentemente não abrange as actividades de empreitadas de obras públicas. Se consultarmos as provisões relativas às actividades de compras de produtos e serviços citados no Acordo sobre Aquisição Governamental definido pela OMC, as obras são abrangidas na categoria de serviços. No que diz res-

peito à lei de aquisição da União Europeia, esta regula as actividades de compras de 3 áreas: bens, serviços e obras.

2. A aplicabilidade dos processos de concurso

As duas formas principais de concursos supracitados respeitantes à aquisição pelo Governo da RAEM são concurso e ajuste directo. A segunda forma, por sua vez, divide-se em consulta escrita e consulta verbal.

O procedimento de aquisição destinado à realização de obras públicas é estipulado pelo DL n.º 74/99/M. Consoante o Art. 2.º deste diploma, entende-se por empreitada de obras públicas o contrato administrativo destinado, mediante o pagamento de um preço, à realização de trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis, visando a satisfação de uma necessidade colectiva. Obviamente, caso seja dispensável o contrato de obras públicas, o procedimento de concurso referente às obras públicas não será vinculado pelas disposições deste diploma.

O procedimento de concurso relativo à aquisição de bens e serviços é estipulado pelo DL n.º 63/85/M. Quanto ao seu âmbito de aplicação, indica-se no n.º 3 do Art. 1.º que “o regime deste diploma se aplicará apenas à formação dos contratos que, nos termos de legislação aplicável, devam ser precedidos de concurso, e quando este não haja sido dispensado”. Simplesmente no outro ponto de vista, este diploma é aplicável meramente na situação de concurso não dispensado que há lugar de formação de contrato. Tendo em consideração que os diplomas dentro do mesmo direito de ramo devem utilizar equivalente e correspondente terminologia jurídicas para expressar as disposições e significados idênticos ou similares, o termo “concurso” aludido neste Decreto-Lei é considerado veiculador do mesmo sentido do termo “concurso” utilizado no Art. 7.º do DL n.º 122/84/M, por isso este “concurso” presume-se o do *stricto sensu*, ou seja, apenas o concurso público. Além disso, ao abrigo do disposto do n.º 1 do Art. 11.º do DL n.º 122/84/M, a formação de contrato é feito na forma escrita, não indicando a forma de compromisso verbal. Presumindo-se dessa disposição, o procedimento estipulado pelo DL n.º 63/85/M aplica-se apenas aos concursos de natureza de concurso público e pois, os concursos de natureza de concurso limitado e na forma de ajuste directo bem como o procedimento da sua abertura não são vinculados por este diploma e ainda por demais legislações. Por outras

palavras, basta o ajuste directo observar as disposições do DL n.º 122/84/M e da parte aplicável do Código de Procedimento Administrativo em vigor.

3. As formas de concurso e a delimitação da respectiva competência de autorização

A legislação vigente na RAEM que regula as formas de concurso não é *per se* uma legislação estabelecida por este objectivo, sendo as mesmas definidas na legislação destinada a controlo e supervisão do regime das despesas da aquisição governamental. *De facto*, as formas de concurso são determinadas pela categorização dos valores, intencionando gerir eficazmente as despesas das diversas categorias pelos procedimentos administrativos correspondentes traduzidos por diferentes formas de concursos. Resumidamente, um concurso com maior despesa requer uma observância relativamente mais rigorosa e a entidade competente cabe a autorização duma despesa relativamente mais alta.

As formas de concurso vigentes na RAEM são estipuladas pelo DL n.º 122/84/M e dividem-se principalmente em dois níveis conforme os valores para concurso: concurso e ajuste directo. O primeiro possui o carácter público, chamando-se portanto concurso público; o segundo possui o carácter limitado, chamando-se portanto concurso limitado. O ajuste directo divide-se, conforme os valores determinados para aquisição, em duas formas ou, mais concretamente, consulta escrita e consulta verbal. Como as próprias designações implicam, o procedimento da primeira forma de consulta exige um registo por escrito, a segunda forma de consulta obtem a dispensa de consulta documentada. Com certeza, tendo em vista que a adjudicação feita pela autorização após a consulta constitui um acto definitivo, a mesma finalmente deve ser concretizada mediante a informação, por escrito, submetida superiormente à entidade competente para efeitos de autorização da adjudicação ao concorrente preferido. Os valores correspondentes às formas de concurso são constantes na Tabela 1. Procede-se ao ajuste directo de acordo com os dispostos do Art. 8.º do DL n.º 122/84/M, e deve, em regra e na medida do possível, ser precedido de consulta a, pelos menos, três entidades da especialidade, individuais ou colectivas, domiciliadas, sediadas ou com representação social na Região.

Para além das duas formas de concurso supramencionadas, o Chefe do Executivo pode determinar a realização de concursos de pré-qualifica-

ção, conforme os dispostos do Art. 6.º desse Decreto-Lei, perante peculiarmente às seguintes aquisições governamentais, pondo o concurso ser realizado apenas depois da sua aprovação.

(1) Ao abrigo do disposto do n.º 1 desse Artigo, no caso de obras de valor estimado superior a 15.000.000 patacas, ou de concepção complexa e excepcional cuja execução deve ocorrer em circunstâncias muito especiais, com prazos particularmente reduzidos, recurso a horários para além dos normais e que envolvam a responsabilidade por novas concepções ou por métodos especializados de construção.

(2) O n.º 2 do mesmo Artigo estipula o tratamento da aquisição de bens e serviços que envolvam tecnologia especial, ou tenham um valor estimado superior a 7.500.000 patacas.

Todavia, a realização de concurso de pré-qualificação não é imperativa, mas tem uma legitimidade quanto ao procedimento administrativo cujo valor ultrapasse o limite específico e quanto à sua execução. Além de mais, informar-se a aquisição especial de obras e bens e serviços ao Chefe do Executivo e obter a sua aprovação, por antecipação, facilitará o alcance de maximização do custo-eficácia da acção de aquisição sob condição de coordenação harmoniosa entre as subunidades funcionais do Governo de RAEM.

De facto, o poder de autorização de quaisquer actividades financeiras do Governo de RAEM é da competência exclusiva do Chefe do Executivo. Para um exercício eficaz das suas funções, o Chefe do Executivo delega o poder de autorização financeira num certo limite de valor aos Secretários seus subordinados através de ordens administrativas⁴, sobretudo, o relativo à gestão financeira e de recursos humanos, deixando-lhes a execução do poder de autorização delegado dentro das suas áreas tuteladas. As

⁴ Mediante a promulgação de ordens administrativas pelo Chefe do Executivo da RAEM, são delegadas, conforme as áreas da governação, parte das suas competências executivas e as suas faculdades de uso à Secretária para a Administração e Justiça, ao Secretário para a Economia e Finanças, ao Secretário para a Segurança, ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura e ao Secretário para os Transportes e Obras Públicas, respectivamente, pela Ordem Administrativa n.º 11/2000, Ordem Administrativa n.º 12/2000, Ordem Administrativa n.º 13/2000, Ordem Administrativa n.º 14/2000 e Ordem Administrativa n.º 15/2000. Todas estas delegações de competências executivas são confirmadas pela Ordem Administrativa n.º 6/2005.

competências executivas delegadas aos Secretários são as seguintes: (1) até ao valor estimado de dez milhões de patacas, a competência para autorizar a abertura de concursos para a realização de obras ou a aquisição de bens e serviços; (2) até ao montante de seis milhões de patacas, a competência para autorizar despesas com a realização de obras e a aquisição de bens e serviços; (3) até ao montante de três milhões de patacas, a competência referida na alínea anterior quando tenha sido autorizada a dispensa de realização de concurso ou de celebração de contrato escrito. Contudo, para facilitar o bom funcionamento, os Secretários podem subdelegar as suas competências nos dirigentes dos Serviços e entidades sob sua tutela e dos seus Gabinetes. Os dirigentes podem por sua vez subdelegar as suas competências consoante as situações *per si*, e/ou subdelegam-nas por mais uma vez conforme as competências subdelegadas. Os valores correspondentes à subdelegação destas competências, que não é necessário serem iguais, dependem da decisão por despacho de dirigentes envolvidos. Pois, todas as competências delegadas ou subdelegadas não prejudicam a sua avocação pelos seus delegantes ou subdelegantes.

É de salientar que se os Serviços ou entidades tutelados pelos Secretários são serviços com autonomia administrativa e financeira, as competências relativas à autorização dos valores para a realização de aquisição de bens e serviços e à realização das suas despesas são conferidas, aos seus dirigentes, pela lei orgânica dos mesmos serviços. Portanto, a sua tutela não possui o poder de avocação da respectiva competência de autorização, nem podem os respectivos valores de autorização ser mudados à vontade. Caso seja necessário tirar o referido poder de autorização ou mudar os valores envolvidos, torna-se indispensável uma revisão da lei orgânica dos serviços públicos envolvidos.

4. A fiscalização preventiva das despesas

A perfeita operação da contabilidade pública do Governo de Macau tem sido resultado do controlo e da supervisão rigorosa às despesas realizadas por cada serviço público. Antes da transferência da soberania de Macau, o Governo possuía um completo regime de supervisão e gestão no âmbito de realização de despesas pertinentes às obras e à aquisição de bens e serviços. O qual era encarnado no “regime de visto” estipulado pelos dispostos do Art. 18.º do DL n.º 122/84/M. Esta provisão peculiar servia como uma verificação rigorosa referente à realização de despesas da

aquisição governamental. O chamado “rigor” era a razão para que a fiscalização preventiva das respectivas despesas fosse apreciada pelo Tribunal Administrativo, perante os contratos de despesa da aquisição de bens e serviços ou os seus títulos substitutivos dos contratos, senão, os contratos não poderiam ser celebrados. Esta aprovação era feita na forma de visto pelo Tribunal Administrativo, e visava verificar a legalidade dos documentos sujeitos a visto, bem como se os encargos de visto decorrentes tinham ou não cabimento em dotação orçamental legalmente aplicável. No que diz respeito aos teores dos títulos substitutivos de contratos, eram sujeitos à provisão do n.º 2 do Art. 19.º deste diploma, o respectivo modelo exclusivo ainda não está publicado no Boletim Oficial da RAEM ou no então Boletim Oficial de Macau, mas tal não prejudica a formalidade de visto exigida.

Em 1992, houve uma mudança reformativa respeitante ao sistema judiciário de Macau. A promulgação do DL n.º 17/92/M promoveu a independência da organização judiciária de Macau do sistema judiciário de Portugal. O n.º 3 do Art. 18.º deste diploma definiu expressamente que “a jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira é assegurada pelo Tribunal Administrativo”, o qual implicou que o Tribunal Administrativo passasse a não possuir, daí em diante, a atribuição de fiscalização prévia. Em substituição, o Tribunal de Contas criado pelo DL n.º 18/92/M passou a ter a competência de fiscalização prévia. O Art. 8.º deste diploma regulou que “a fiscalização prévia é exercida através da concessão ou da recusa de visto e tem por fim verificar se os actos ou contratos a ela sujeitos estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria”. A partir desse momento, a execução da fiscalização preventiva de despesas regulada pelo Art. 18.º do DL n.º 122/84/M tornou a ser responsabilidade do Tribunal de Contas (a fim de sistematizar a discussão, daqui por diante utiliza-se o termo de “Tribunal Administrativo” para representar as entidades responsáveis pela fiscalização preventiva). Tendo em vista que os diversos níveis de tribunais da RAEM não usufruem a continuidade directa dos tribunais do anterior Governo de Macau e a Lei de Base da Organização Judiciária aprovada pela Lei n.º 9/1999 não confere a competência de fiscalização preventiva a qualquer tribunal, portanto a exequibilidade do Art. 18.º supracitado terminou em 19 de Dezembro de 1999. Embora a RAEM criasse o Tribunal Administrativo, passou a competir ao mesmo dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras,

conforme as disposições do Art. 30.º da Lei n.º 9/1999 passou a ter competência no âmbito de contencioso administrativo. Obviamente, as competências do presente Tribunal Administrativo não cobrem os actos administrativos de prevenção no regime de visto do então Tribunal Administrativo e Tribunal de Contas. Por isso, tendo em conta que não há sujeito executivo do visto estipulado no Art. 18.º do DL n.º 122/84/M em vigor, nem existe quaisquer entidades públicas, órgãos judiciais ou auditórios com competência a usar a idêntica faculdade, esse Artigo perdeu a sua exequibilidade.

5. A formação e os efeitos de contrato

1) A formação de contrato

Para efeitos de aquisição governamental, no respectivo regime das despesas, mais concretamente, no disposto pelo Art. 11.º do DL n.º 122/84/M, define-se a formação de contrato. O n.º 1.º deste artigo indica que o contrato é em regra reduzido a escrito, entendendo-se, quando seja dispensada tal formalidade, que pode ser provado por documentos particulares⁵.

O n.º 1 do Art. 18.º desse diploma regula que “os contratos que dêem lugar à realização das despesas a que se refere o artigo 1.º deste diploma, e devam ser obrigatoriamente reduzidos a escrito nos termos do n.º 1 do seu artigo 12.º, estão sujeitos ao visto do Tribunal Administrativo, salvo se dele estiverem isentos por legislação especial”.

Quando o contrato supracitado for dispensado conforme os dispostos das alíneas b) e c) do n.º 2 do Art. 12.º desse diploma, caso as despesas da aquisição de bens e serviços ultrapassem 1.000.000 patacas e, das obras, 2.000.000 patacas, os seus títulos substitutivos estão sujeitos ao visto do Tribunal Administrativo.

Sobre as minutas dos contratos incide de visto apenas nas seguintes situações:

⁵ Cf. o disposto pelo Art. 356.º do Código Civil da RAEM, os documentos escritos podem ser autênticos e particulares. São autênticos os documentos exarados, com as formalidades legais, pelas autoridades públicas nos limites da sua competência ou, dentro do círculo de actividade que lhe é atribuído, por notário ou por oficial público provido de fé pública; todos os outros documentos são particulares.

(1) de valor igual ou superior a 15.000.000 patacas, ou quantia equivalente;

(2) nas seguintes condições as minutas dos contratos escritos de valor inferior ao montante no ponto anterior:

(a) mas, tendo mais do que um contrato que se destinem ao mesmo fim dentro de um prazo de 90 dias e, o valor global atinge ou excede o valor acima indicado;

(b) as condições especiais nos contratos previstas são autorizadas pelo Chefe do Executivo, cujas propostas são apresentadas pelo Serviço interessado;

(3) as minutas dos contratos escritos cujos encargos devam ser satisfeitos total ou parcialmente no acto da sua outorga.

Conforme os dispostos do n.º 3 do Art. 19.º desse diploma, é obrigatório que os documentos submetidos ao visto sejam autenticados com o selo branco do Serviço interessado.

Considerando que a fiscalização preventiva das despesas foi discutida no ponto 2.4 e visto que embora não exista presentemente o sujeito executivo no regime de visto, o que impossibilita o cumprimento as disposições estipuladas por parte dos serviços públicos, o pessoal de aquisição ainda observa rigorosamente os deveres de isenção, zelo, lealdade e sigilo, a fim de garantir que os trabalhos a executar no procedimento de aquisição de bens e serviços sejam compatíveis aos princípios de legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade, boa fé, desburocratização, eficiência e transparência⁶.

Mesmo que o regime de visto permaneça apenas em nome depois da transferência de soberania de Macau, há necessidade de compreender as condições atinentes à formação de contrato no sentido de proteger a sua legitimidade. Portanto, vale a pena salientar as seguintes condições que necessitam da celebração de contrato e isentam o contrato escrito:

(1) Conforme os dispostos do n.º 1 do Art. 12.º desse diploma, a celebração de contrato é obrigatória quando se verifique uma das seguintes situações:

⁶ Na referência das “Instruções sobre o Procedimento de Aquisição de Bens e Serviços”, publicadas pelo Comissariado Contra a Corrupção, em Dezembro de 2003, pp. 6 e 12.

(a) as obras forem de valor superior a 1.500.000 patacas ou tenham um prazo de execução superior a doze meses;

(b) as aquisições de bens e serviços forem de valor superior a 500.000 patacas, ou tenham um prazo de entrega ou execução superior a seis meses.

(2) Conforme os dispostos do n.º 2 do Art. 12.º do mesmo diploma, pode ser dispensada a celebração de contrato escrito nas seguintes circunstâncias:

(a) quando a segurança pública interna ou externa o aconselhe;

(b) quando ocorram as circunstâncias com carácter de calamidade pública e os casos de força maior;

(c) trata-se de aquisição de bens serviços cujo prazo de entrega ou execução são inferior a 30 dias, e não haja lugar a pagamentos diferidos;

(d) trata-se de despesas resultantes de revisão de preços;

(e) quando razões especiais de urgência, devidamente fundamentadas, o aconselhem, e desde que o valor das obras ou da aquisição de bens e serviços não exceda 2.500.000 patacas e 750.000 patacas, respectivamente.

2) Os efeitos de contrato

Se a celebração de contrato escrito é obrigatória, ao abrigo do disposto do n.º 1 do Art. 20.º do DL n.º 122/84/M, nenhum contrato poderá começar a produzir os seus efeitos em data anterior à do visto do Tribunal Administrativo, a Autoridade Administrativa ou os respectivos funcionários que derem execução ao conteúdo do contrato, portanto, respondem solidariamente pelos mesmos. Contudo, um conflito existente na disposição legal é produzido pela execução impossível do regime de visto, resultando na perda do seu efeito legal. Daqui, os contratos que os Serviços da Administração devam outorgar para efeitos de aquisição, são obrigatoriamente lavrados na Direcção dos Serviços de Finanças⁷. Todavia, as entidades ou fundos autónomos que disponham de notário privativo têm competência para lavrar os seus próprios actos ou contratos, mas ficam obrigados ao cumprimento das disposições do Regulamento Ad-

⁷ Cf. o disposto do n.º 1 do Art. 1.º do Regulamento Administrativo n.º 23/2000, que regula o “Notariado dos Serviços Públicos”.

ministrativo n.º 23/2000, intitulado Notariado dos Serviços Públicos, ou de qualquer lei ou regulamento especial em vigor, ou podem alternativamente lavrar na Direcção dos Serviços de Finanças os mesmos actos e contratos. Por outro lado, os encargos financeiros necessários causados pela execução de contrato são verificados pela Direcção dos Serviços de Finanças, visando a assegurar o pagamento a efectuar por outorgante da parte do Governo com dotação cativado suficiente conforme o prazo estabelecido no contrato, podendo a celebração de contrato. Caso os encargos orçamentais tenham reflexo em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização, a sua assunção é necessariamente precedida de despacho do Chefe do Executivo, ouvida a DSF, exceptuando-se nas seguintes circunstâncias: (a) os encargos determinados por despacho do Chefe do Executivo constituírem despesa certa e indispensável, desde que para os mesmos seja declarada no contrato a inscrição de verba adequada ao suporte da despesa; (b) os encargos forem resultantes de situações imprevistas devidamente justificadas ou de fornecimentos a mais, cujos contratos iniciais tenham sido precedidos do despacho a que se refere o ponto anterior e a despesa dos novos encargos tenham cabimento no orçamento vigente na data do adicional; (c) os encargos não excederem o limite anual de 500.000,00 patacas em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contracção; (d) o prazo de execução dos encargos não exceder 3 anos⁸.

6. A definição e a função de caução

Os concorrentes devem prestar caução como garantia conforme os requisitos na participação e implementação das actividades de aquisição realizadas pelo Governo da RAEM. Existe dois tipos de caução, nomeadamente caução provisória e caução definitiva, sendo prestada por depósito em dinheiro, por garantia bancária ou por seguro-caução de acordo com os estipulados relativos à realização de obras ou de aquisição de bens e serviços. O objectivo de os concorrentes prestarem caução provisória é para garantir o exacto e pontual cumprimento das obrigações que assumem com a apresentação da proposta; a prestação da caução definitiva pelo adjudicatário é para garantir o exacto e pontual cumprimento das obrigações que assume com a celebração do contrato. Portanto, os concor-

⁸ Cf. o disposto do Art. 19.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006.

rentes, sempre que participem num concurso da aquisição governamental, devem obrigatoriamente prestar garantias às entidades realizadoras da abertura de concurso, visando serem admitidos ao concurso pelos donos de obras ou pelas entidades públicas da abertura de concurso, e quando se tornarem definitivamente empreiteiros, adjudicatários ou fornecedores, concretizarem e assumirem efectivamente as responsabilidades previstas no termo de adjudicação ou contrato.

Apesar da legislação regular que os adjudicatários podem utilizar o depósito da caução provisória para prestação da caução definitiva⁹, a maioria das entidades públicas exige, a nível administrativo, aos adjudicatários a prestação prévia de caução definitiva antes da devolução da caução provisória. Se o adjudicatário não prestar a caução definitiva em tempo ou por motivo imputável, perde o montante da caução provisória a favor do dono da obra ou da entidade adjudicante e a respectiva adjudicação considera-se desde logo sem efeito¹⁰. Se o dia, hora e local para a outorga de contrato são fixados pelo consenso recíproco das partes, mas o adjudicatário não comparece por motivo imputável, a caução definitiva prestada pelo adjudicatário reverta ao dono da obra ou à entidade adjudicante e a respectiva adjudicação caduca desde logo¹¹.

1) A caução pertinente à realização de obras

No que diz respeito à realização de empreitadas de obras públicas, a prestação da caução provisória por depósito em dinheiro, por garantia bancária ou por seguro-caução é um requisito indispensável para a admissão como concorrente e a apresentação de proposta. A caução provisória é de 2% do valor da obra para efeitos do concurso, mas nunca inferior a 5.000 patacas, sendo dispensada salvo se por motivo especial e justificado antecipadamente desse facto no anúncio e no programa do concurso. Caso o valor de obra não seja declarado, o montante da caução é fixado pelo dono da obra¹².

⁹ Cf. o disposto do n.º 2 do Art. 103.º do DL n.º 74/99/M e do n.º 2 do Art. 45.º do DL n.º 63/85/M.

¹⁰ Cf. o disposto do n.º 1 do Art. 100.º do DL n.º 74/99/M e do Art. 42.º do DL n.º 63/85/M.

¹¹ Cf. o disposto do n.º 3 do Art. 104.º do DL n.º 74/99/M e do Art. 46.º do DL n.º 63/85/M.

¹² Cf. o disposto do Art. 65.º do DL n.º 74/99/M.

O acto de adjudicação deve ser notificado nos termos legais pelo dono da obra, nomeadamente ao concorrente preferido. Logo que este tome conhecimento do facto em causa, presta, no prazo de 10 dias, a caução definitiva no valor correspondente a 5% do preço total da adjudicação, ou o montante em casos excepcionais devidamente justificados e mediante autorização prévia da entidade competente para autorizar a abertura do concurso, bem como o montante estipulado no anúncio e no caderno de encargos para servir de caução definitiva¹³. A caução definitiva pode ser prestada, pela forma prescrita para a caução provisória, por depósito em dinheiro, por garantia bancária ou por seguro-caução¹⁴.

2) A caução pertinente à realização de aquisição de bens e serviços

No que diz respeito à aquisição de bens e serviços, o concorrente, em regra, presta garantia por caução, como caução provisória, à entidade pública que abre concurso, na forma de depósito em dinheiro ou garantia bancária. O valor de caução será fixado, geralmente, a correspondente ao 2% do valor previsto para o fornecimento de aquisição de bens e serviços, salvo outra fixação pela entidade de abertura do concurso¹⁵.

Quando a proposta apresentada pelo concorrente seja adjudicada, este concorrente considera-se como o preferido e deve prestar, no prazo de 8 dias a conta da notificação, a caução definitiva no valor estipulado no programa do concurso ou correspondente a 4% do preço global da adjudicação¹⁶, na forma de depósito em dinheiro ou garantia bancária¹⁷.

III. O relacionamento entre o Acordo sobre Aquisição Governamental da OMC e a lei da aquisição governamental de Macau

À medida da definição da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, *United Nation Conference on Trade And Development*), a aquisição governamental é relacionada com

¹³ Cf. o disposto do Art. 102.º do DL n.º 74/99/M.

¹⁴ Cf. o disposto do Art. 103.º do DL n.º 74/99/M.

¹⁵ Cf. o disposto do Art. 16.º do DL n.º 63/85/M.

¹⁶ Cf. o disposto do Art. 44.º do DL n.º 63/85/M.

¹⁷ Cf. o disposto do Art. 45.º do DL n.º 63/85/M.

o procedimento da aquisição de produtos ou serviços para uso próprio das repartições governamentais. O objectivo principal de se manter a abertura e a não discriminação do regime de aquisição governamental é para garantir uma concorrência leal entre os fornecedores potenciais, contribuindo para assegurar que a dispensa do governo se transforma no valor máximo. Todavia, a aquisição governamental pode ser sempre influenciada por um série de objectivos secundários, pelo qual não tenha relação com, ou até tenha conflito com, o princípio de maximização do valor das despesas realizadas na obtenção de bens e serviços. Os objectivos secundários poderão ser, por exemplo, promover as indústrias locais pela eliminação da concorrência estrangeira, favorecer os fornecedores estrangeiros para estes adquirirem divisas, ou discriminar contra os produtos ou serviços estrangeiros pelas razões quaisquer, *etc.* Estes são actos implementados no procedimento de aquisição para atingir os objectivos secundários, tais como requisitos discriminatórios do concurso, concurso fechado ou limitado, ou requisitos de especificação não técnica, poderão causar a distorção comercial¹⁸.

Portanto, compreender o regime jurídico da aquisição governamental de Macau e identificar as disposições incompatíveis com o Acordo sobre Aquisição Governamental beneficiarão o aperfeiçoamento da lei relativa à aquisição do Governo da RAEM, para que a mesma atinja a um nível relativamente avançado e facilite o comércio justo e a concorrência leal. Só assim é que a RAEM poderá ascender progressivamente ao nível internacional e evoluir no sentido de uma cidade internacional.

1. O Acordo sobre Aquisição Governamental promulgado pela OMC

A liberalização e a globalização do comércio podem promover o desenvolvimento económico dos países e regiões. Os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos (LDCs, *Least-Developed Countries*), sobretudo, necessitam mais de investimento directo estrangeiro e de crescimento de exportação e importação de produtos e serviços. A criação do Acordo sobre Aquisição Governamental é um dos meios principais para

¹⁸ UNCTAD, *Dispute Settlement, World Trade Organization, 3.12 Government Procurement*, 2003, p. 3, descarregado, em 26 de Fevereiro de 2006, do seguinte website: http://www.unctad.org/en/docs/edmmisc232add27_en.pdf

realçar o objectivo supracitado, contribuindo para o funcionamento de comércio internacional sob a concorrência leal. Tendo em conta que este Acordo apenas faz parte dos acordos plurilaterais da OMC e não se vincula às obrigações de assinatura e implementação, há necessidade de primeiramente saber a origem e os objectivos deste Acordo, e depois, atender à sua relação com a RAEM e a influência nela.

1) A história do Acordo sobre Aquisição Governamental e a sua aplicabilidade

Na Cimeira de Tóquio (*Tokyo Round*) em 1979, no âmbito do Acordo Geral de Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*) chegou-se ao Acordo sobre Aquisição Governamental (GPA, *Government Procurement Agreement*) mediante os esforços comuns da comunidade internacional, tendo o mesmo entrado em vigor oficialmente em 1 de Janeiro de 1981. Sequentemente, mediante negociações periódicas entre as partes interessadas, este Acordo foi revisto em 1987. O debate relativo às disposições do Acordo sobre Aquisição Governamental vigente da OMC iniciou-se nas negociações da Cimeira do Uruguai (*Uruguay Round*) e chegou à versão definitiva em Genebra em 15 de Dezembro de 1993. Posteriormente, o mesmo foi assinado em Marrakech — Marrocos em 15 de Abril de 1994 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1996, sendo o mesmo um dos quatro acordos plurilaterais presente-mente sob a OMC¹⁹. O chamado acordo plurilateral é diferente do acordo multilateral. Ele foi aceite livremente por vontade dos estados-membros ou das regiões-membros da OMC enquanto que o acordo multilateral exige aos estados-membros ou regiões-membros a aceitação de “um pacote” de acordos multilaterais e estando-lhe sujeito. Portanto, a adesão aos acordos plurilaterais dos estados-membros ou regiões-membros não é um requisito obrigatório e o acordo plurilateral produz efeitos apenas aos membros signatários. Por isso, os direitos e deveres por ele estabelecidos não se estendem a todos os membros da OMC.

Tendo em vista o alargamento persistente do âmbito de aplicação do Acordo sobre Aquisição Governamental, os procedimentos a cumprir

¹⁹ Em referência a Sheng Jiemin · Wu Iao: *Tendência Multilaterais — Tratado sobre Aquisição de bens e serviços do Governo e Regime de elaboração legislativa de Aquisição de bens e serviços do nosso País*, decarregado, em 11 de Dezembro de 2005, do website do *China Civil and Commercial Law*: <http://www.civillaw.com.cn/weizhang/default.asp?id=18082>

também se tornam cada vez mais rigorosos, sistemáticos e lógicos. A partir da Cimeira de Tóquio até à presente data, este Acordo desenvolveu-se, a Cimeira de Tóquio incluía apenas a aquisição de bens, foi na Cimeira do Uruguai que se tratou da aquisição de serviços da qual faz parte os serviços de obras. Entretanto, a cobertura de entidades adquirentes estende-se desde entidades do governo central até a entidades que estão a um nível inferior ao governo central e empresas públicas.

2) A RAEM não é membro signatário do Acordo sobre Aquisição Governamental

Presentemente, a OMC tem 132 estados-membros e regiões-membros, dos quais apenas 37 assinaram o Acordo sobre Aquisição Governamental, designadamente, Canadá, os 25 estados-membros da União Europeia, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Coreia, Liechtenstein, Países Baixos, Noruega, Singapura, Suíça e EUA²⁰. Embora a China obtivesse oficialmente a qualidade de estado-membro da OMC em 11 de Dezembro de 2001, não assinou este Acordo e, por isso, não lhe está sujeito. Macau tornou-se região-membro do GATT, a título individual, desde 1991, sendo posteriormente membro fundador da OMC em 1995. Sob a lema de “um país, dois sistemas”, apesar da China ser estado-membro da OMC, a qualidade independente de Macau ainda se mantém. *Ergo*, a decisão de Macau de assinar ou não do Acordo sobre Aquisição Governamental é independente da China. Todavia, o Acordo sobre Aquisição Governamental é uma das medidas cruciais para a promoção da liberalização do comércio global. Embora a RAEM não esteja vinculada pelo referido Acordo Plurilateral e tenha a função de proteger o comércio local, fica pois marginalizada e excluída dos mercados onde os governos estrangeiros fazem a aquisição, desfavorecendo a integração de Macau nos comércios de liberalização multilateral da OMC. Sendo assim, a RAEM aceitar e assinar o Acordo sobre Aquisição Governamental para abrir o mercado local de aquisição do Governo desta Região é uma tendência resultante da situação internacional, sendo também uma fase inevitável no seu desenvolvimento no sentido da internacionalização e uma política indispensável e compatível com as estratégias de desenvolvimen-

²⁰ Vide os membros do Comité, constante no *website* oficial da Organização Mundial do Comércio, consultada em 12 de Fevereiro de 2006: http://www.wto.org/English/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

to a longo prazo da RAEM, bem como de harmonização com as de desenvolvimento económico sustentável e de longa duração de Macau.

Se a RAEM concordar com o conteúdo desse Acordo e proceder à sua assinatura, deve necessariamente considerar as quatro disposições restritivas contidas nas normas previstas concretizadamente nesse Acordo: em primeiro lugar, antes de assinar esse acordo plurilateral, as partes contraentes podem negociar concretamente as áreas a aplicar sobre o Acordo. A área de abertura relativa ao mercado de aquisição na parte contraente de governo é decidida finalmente nas listas de compromisso anexadas no Acordo. Em segundo lugar, algumas disposições do Acordo são pouco mais abstractas e gerais, e com carácter de princípio, oferecendo a discricionariedade, que possui um certo nível de flexibilidade, no procedimento de aquisição para as entidades adquirentes, com a finalidade de harmonizar com as exigências de países signatários *per se* nas actividades de aquisição. Mesmo assim, o Acordo confere determinadas restrições, tais como o disposto do Art. VI do Acordo que regula as especificações técnicas pertinentes à aquisição de bens e serviços, especialmente a competência exclusiva das entidades adquirentes na definição das características dos produtos e serviços que pretendem adquirir, constituindo a única restrição às entidades adquirentes que não podem instalar quaisquer obstáculos dispensáveis ao comércio internacional. Todavia, apesar de as entidades adquirentes possuírem completa liberdade quanto à determinação das especificações técnicas, elas têm de cumprir, nas circunstâncias “apropriadas”, as disposições do n.º 2 do mesmo artigo. As entidades adquirentes devem definir as especificações técnicas descrevendo as funções ou *performance* em vez de *design* ou características e baseado nas padrões internacionais existentes, senão, as mesmas devem ser definidas em observância das normas técnicas reconhecidas nacionalmente. Em relação ao termo “apropriado”, é um conceito relativamente equívoco que não possui um padrão objectivo legalmente estabelecido, ficando portanto sempre em dilema quanto à interpretação das disposições. Isto é uma circunstância frequentemente encontrada nas disposições legais normais. Por um lado, o mesmo oferece aos executantes de lei uma discricionariedade na aplicação de disposições legais e, por outro, este oferece um objectivo de que como é que pode chegar à interpretação correcta sobre as disposições em causa. Em terceiro lugar, o Art. XIII do Acordo relacionado com a concessão de contrato indica que a entidade pode decidir em não passar o contrato pela razão de “interesse público”.

Tendo em vista que no contexto do Acordo o interesse público não se define nem se regula claramente no seu conceito e cobertura, é fácil surgir a circunstância abusiva de os países, para protegerem os produtos e serviços domésticos, não celebrarem contratos de fornecimento com as entidades adjudicatárias estrangeiras. Finalmente, o sistema judiciário de assistência constante no Acordo é indistinto, assim ainda há lugar para aperfeiçoamento. Este sistema judiciário de assistência divide-se em dois níveis: o primeiro nível é o *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* acordado com a OMC, o segundo nível é as provisões entre os n.ºs 2 e 7 do Art. XVII do Acordo sobre Aquisição Governamental. Este sistema judiciário de assistência pretende obviamente criar mecanismos de tratamento apropriados perante as disputas estrangeiras e as locais, respectivamente. Quando ocorrer disputa local, adopta-se, indubitavelmente, o mecanismo do segundo nível para o resolver, reduzindo, ou até eliminando os conflitos causados pela implementação do Acordo e pela adjudicação de fornecimento. Quando acontecer disputa estrangeira, é mais efectiva certamente a adopção do *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* da OMC. Mas os procedimentos de conciliação e o tempo a gastar pelo Órgão de Solução de Controvérsias (DSB, *Dispute Settlement Body*) são mais longos, enfraquecendo fortemente a pontualidade e o significado inerente da assistência²¹.

As disposições restritivas supracitadas contribuem para as partes contraentes do Acordo cumprirem as áreas definidas no Acordo. Contudo, o regime jurídico de aquisição vigente do Governo da RAEM é comparativamente mais conservador, cujos conteúdos não se harmonizam completamente com as exigências estipuladas no Acordo sobre Aquisição Governamental. Considerando que, presentemente, o desenvolvimento socio-económico da Região de Macau se acelera, aproximando-se da comunidade internacional com alargamento ininterrupto da procura interna, a comunidade internacional coloca exigências ao desenvolvimento de Macau em diversos aspectos. No ponto de vista do autor, é um facto indiscutível e uma tendência geral o Governo da RAEM assinar o acordo plurilateral do Acordo sobre Aquisição Governamental da OMC, sendo também um momento que as empresas industriais e comerciais fora des-

²¹ Vide a nota 19.

ta Região gostariam de ver, dado que a mesma lhes confere mais oportunidades de investimento e protecção mais segura.

Mesmo que a RAEM não assine o Acordo sobre Aquisição Governamental, as disposições do DL n.º 74/99/M que regula o Regime Jurídico do contrato de Empreitadas de Obras Públicas, o qual está em vigor na RAEM, ao menos que se desenvolva legislação no sentido de harmonizar a prática com este Acordo, estando compatível com as exigências em apreço²². Ao menos, quando o Governo da RAEM realizar uma aquisição de serviços de obras com os signatários desse Acordo, apesar de ser a única parte dos contraentes sem qualidade de signatário do Acordo, ainda usufrui da protecção do mesmo Acordo no que diz respeito ao procedimento de concurso, procedimento de reclamação, indemnização, procedimentos de assistência e procedimento de solução de controvérsias.

2. As desvantagens no regime jurídico vigente relativo à aquisição governamental da RAEM

Quaisquer regimes jurídicos devem desenvolver-se seguindo o ritmo de avanço social, económico e cultural. Embora o regime jurídico vigente da aquisição governamental da RAEM tenha sido revisto algumas vezes desde a sua primeira publicação em 1984 até à presente data e, o regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas tivesse sido promulgado de novo no sentido de se adaptar à necessidade do desen-

²² Conforme os eventos revistos no preâmbulo do DL n.º 74/99/M, promulgado pelo então Governo de Macau em 8 de Novembro de 1999, indica-se que “deu-se cumprimento às cláusulas do Acordo sobre Contratos Públicos, constante do Anexo 4 do Acordo que cria a Organização Mundial do Comércio, apesar de Macau não ter ainda subscrito aquele acordo, tendo sido revistas as regras relativas a prazos e a concorrentes estrangeiros, eliminadas as obrigatoriedades de apresentação de documentos e propostas redigidos em língua portuguesa e a preferência por produtos nacionais e reformuladas as disposições reguladoras da publicidade dos concursos.” Evidentemente, apesar de a RAEM ainda não constituir uma das partes contraentes desse Acordo e, considerando que este diploma é o regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas, exercendo uma função crucial e fundamental para o desenvolvimento das infra-estruturas de grande dimensão de Macau, a sua compatibilidade com as provisões internacionais favorecerá a atracção de investidores estrangeiros para aumentarem a qualidade das infra-estruturas para o nível internacional, tendo influência radical para a elevação da posição e poder internacional de Macau.

volvimento da região de Macau, as restantes legislações ainda se encontram nos seus conteúdos obsoletos e inadequados à realidade.

1) A indisponibilidade da versão oficial em língua chinesa

Desde a promulgação do DL n.º 122/84/M até à presente data, está em vigor oficialmente apenas a sua versão em língua portuguesa e a versão chinesa nunca foi publicada oficialmente no Boletim Oficial de Macau, ou seja, este diploma nunca tem alguma versão chinesa com efeitos legais. Contudo, por conveniência de serviço, tem circulado internamente na Administração Pública uma versão chinesa, desde o início de 1990, para uso quotidiano. De acordo com o que se ouve, esse texto em versão chinesa foi traduzido pelo então Gabinete para a Tradução Jurídica e, por razão desconhecida, acabou por não ter sido programada a sua publicação no Boletim Oficial naquele ano. Nos últimos anos, apesar de estar disponível no *website* da Imprensa Oficial do Governo da RAEM a versão chinesa desse diploma para consulta e descarga, nela entretanto constante da frase: “este texto é o publicado não oficial, sendo aqui somente para referência”. Mesmo que esse texto em versão chinesa seja divulgado pela Imprensa Oficial, não produz qualquer efeito legal visto que a sua publicação não foi feita no Boletim Oficial.

Se se pretender conceder ao texto chinês desse diploma os devidos efeitos legais, não é suficiente publicá-lo directa e simplesmente no Boletim Oficial, pois deve obrigatoriamente cumprir os dispostos do Art. 1.º do Despacho n.º 35/GM/97, de 13 de Junho, que se regula que a publicação no Boletim Oficial da RAEM da versão em língua chinesa desse Decreto-Lei é determinada através da ordem administrativa do Chefe do Executivo (então despacho do Governador). O Art. 3.º do mesmo diploma estipula que “se trata de acto normativo que tenha sido posteriormente alterado por outro acto normativo vigente, deve ainda proceder-se à publicação integral da versão chinesa do texto em vigor, integrando as alterações inseridas no lugar próprio.” Todavia, como o DL n.º 122/84/M foi revisto em 1989 pelo DL n.º 30/89/M, não estava sujeito à obrigação da publicação da sua versão chinesa visto que, naquele momento, o Despacho n.º 35/GM/97 ainda não tinha sido promulgado. Caso no futuro a versão chinesa do DL n.º 122/84/M se promulgue oficialmente, os clausulados já alterados devem obrigatoriamente ser encaixados nas correspondentes partes, no sentido de conformar a disposição de publicação do texto integral.

Todavia, no que diz respeito às disposições legais dos actos normativos, tais como lei, decreto-lei, portaria e despacho, devem ser publicadas nas línguas portuguesa e chinesa, produzem-se os seus efeitos através do DL n.º 11/89/M, de 21 de Fevereiro. *Ergo*, o DL n.º 30/89/M foi promulgado depois da promulgação desse Decreto-Lei, possuindo portanto as suas versões em ambas as línguas oficiais. Apesar disso, na governação do então Governo de Macau, à língua chinesa foi atribuído o estatuto oficial idêntico ao da língua portuguesa apenas após a promulgação do DL n.º 455/91 pelo então Presidente da República Portuguesa²³. Após transferência de soberania, o Art. 9.º da Lei Básica da RAEM veio determinar que a língua chinesa e a portuguesa fossem as línguas oficiais, ou seja, o estatuto oficial de ambas as línguas mantém-se.

Pelo exposto, embora o DL n.º 122/84/M e o DL n.º 63/85/M ainda não disponham da versão chinesa oficial, pelo qual só se possam aplicar os textos em língua portuguesa que têm efeitos legais nas áreas legislativa, administrativa e judiciária, ambos são actos legítimos. Tendo em vista que a maior parte dos funcionários do Governo da RAEM só domina a língua chinesa, apesar de alguns deles conhecerem a língua portuguesa, esses diplomas que têm só os textos portugueses com efeitos legais privam o direito à liberdade de escolha da língua, bem como desfavorecem a compreensão precisa das disposições legais a aplicar.

2) A divergência no significado das terminologias referentes à ideia de “aquisição”

Os termos de “aquisição governamental” ou “compras” usados pelo presente texto apenas são terminologias vulgares, comerciais e económicas, aos quais não são atribuídas quaisquer definições legais no Sistema Jurídico de Macau, assim não sendo incluídos no vocabulário técnico-jurídico.

²³ Baseado nos compromissos assumidos na Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau, bem como noutros compromissos resultantes de instrumentos de direito internacional relevantes em matéria de direitos fundamentais e aplicáveis em Macau, o Decreto-Lei n.º 455/91 foi alterado pela promulgação do Decreto-Lei n.º 101/99/M, de 13 de Dezembro, tendo sido determinadas as línguas chinesa e portuguesa as línguas oficiais da RAEM, e tendo ambas as línguas oficiais a igual dignidade, o direito de liberdade de as utilizar, bem como assegurando o regime da existência e utilização pertinente à igualdade perfeita destas línguas.

O termo inglês com a ideia de “compras” é *procurement*, que tem o significado de “獲得” (obtenção) de acordo com o *Oxford Advanced Learner’s English-Chinese Dictionary*²⁴ publicado pelo *Oxford University Press*. O *English-Chinese Dictionary of Law*²⁵ atribui à palavra *procurement* a definição de “獲取：指以任何手段取得物品” (obtenção: indica-se a obtenção de bens por quaisquer meios). Esta definição é relativamente mais estreita do que a do âmbito de actividades económicas, pois a aquisição indicada nas actividades económicas se enquadram os produtos e serviços, ou seja, *goods and services* em língua inglês.

Quanto às “Instruções sobre o Procedimento de Aquisição de Bens e Serviços” publicadas pelo Comissariado Contra a Corrupção da RAEM, a sua designação chinesa é “公務採購程序指引”. O termo “aquisição de bens e serviços” considera-se “公務採購” na versão chinesa (que tem um sentido de “aquisição para assuntos públicos”), isto é pela primeira vez o Governo da RAEM liga os referidos dois termos no documento ao público. Contudo, os regimes jurídicos da aquisição de bens e serviços indicados nessas Instruções incluem o DL n.º 122/84/M (regime das despesas de obras, a aquisição de bens e serviços), o DL n.º 63/85/M (procedimento para a aquisição de bens e serviços) e o DL n.º 74/99/M (regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas). Resumidamente, a ideia da aquisição empregada por essas Instruções é no *lato sensu*, incluindo as actividades de “aquisição de bens e serviços” e “obras”.

Na visão geral das legislações em causa vigentes na RAEM, no Regulamento Administrativo n.º 6/2006 promulgado em Abril de 2006 que é mais recente, o texto português usa os termos “aquisição de bens e serviços” enquanto os termos correspondentes no texto chinês é “取得資產及勞務”. Daqui, não se depreende qual das línguas foi a utilizada como meio de legislação deste diploma e depois traduzido para a outra língua, ambas as línguas possuem os idênticos efeitos legais baseado nas disposições da Lei Básica. A questão assenta em que a aquisição de bens e serviços indicada nesse diploma não inclui obras, considerando-se portanto uma aquisição de *stricto sensu* e, por isso, existe uma divergência no sentido do termo “aquisição” aqui utilizado com o indicado no parágrafo *supra*.

²⁴ *Oxford Advanced Learner’s English-Chinese Dictionary*, 4.ª Ed., Oxford University Press, The Commercial Press.

²⁵ *English-Chinese Dictionary of Law*, 1.ª Ed., Julho de 1998, The Commercial Press (Hong Kong) Ltd.

Outra questão é que a palavra “bens” na língua portuguesa implica inclusivamente o sentido de “bens imóveis” e “bens móveis”. Geralmente, consideram-se “bens e serviços”, em língua portuguesa, como *goods and services* em língua inglesa. Mas, praticamente, *goods* são considerados apenas como bens móveis, tendo um significado mais estrito de “bens”. Operacionalmente, o Governo da RAEM tem actos de aquisição de bens imóveis, tais como o arrendamento de escritórios, a compra de fracções autónomas, *etc.*, sendo aplicadas as disposições do DL no. 122/84/M quando for necessário assumir o encargo financeiro. Caso se atinjam as condições legalmente estipuladas, será indispensável a celebração de contrato, nomeadamente contrato de arrendamento e contrato de compra e venda. Todavia, o primeiro diploma relativo à aquisição de bens e serviços promulgado em ambas as línguas oficiais é o DL n.º 30/98/M. Neste diploma, os termos “bens e serviços” no texto português são interpretados pelas palavras “資產與勞務” no texto chinês (o qual significa literalmente “propriedades e serviços”). Contudo, o Regulamento Administrativo n.º 6/2006 que revogou esse diploma usa os termos “財產與勞務” (o qual significa literalmente “possessões e serviços”). No conceito de contabilidade, seja a palavra “propriedades” seja a palavra “possessões”, para além de incluir os bens imóveis, também abrange os bens móveis mas não os bens consumíveis. Para além disso, nas ordens administrativas supracitadas através das quais o Chefe do Executivo delega nos Secretários as competências de autorização financeira, os termos “bens e serviços” usados na versão portuguesa são interpretados como “財貨及勞務” (o qual significa “propriedades e mercadorias e serviços”) na versão chinesa. Podemos ver, por isso, que as diversas legislações para a mesma disposição têm palavras juridicamente diferentes, causando assim confusão nos actos administrativos. *Ergo*, nas disposições legais, o termo chinês correspondente a “bens” gera discussão, havendo lugar para melhor esclarecimento.

No âmbito da OMC, a área aplicável do Acordo sobre Aquisição Governamental está limitada às actividades de aquisição perante a quaisquer formas de combinação entre produtos e serviços, não incluindo obviamente a aquisição de bens imóveis da RAEM.

A partir da origem legisladora do regime jurídico de aquisição governamental da RAEM, este regime jurídico é oriundo de Portugal, tornando-se um regime jurídico exclusivo que se regula na Região de Macau. O regime jurídico de aquisição governamental, como foi supra aludido, tem

como sua origem o regime de orçamento financeiro e gestão patrimonial do governo tornando-se um ramo do direito por forma a ser mais eficaz administrativamente. Desde a adesão de Portugal à União Europeia como estado-membro, dada a necessidade de se harmonizar gradualmente com as estratégias regionais, a sua lei de aquisição governamental fez-se as alterações necessárias, tendo sido promulgando o DL n.º 197/99 em 8 de Junho, o qual define explicitamente que a aquisição indicada nela se destina aos bens móveis e serviços, tendo alterado o antigo conceito de “bens” (que implica tanto bens imóveis como bens móveis) para se referir exclusivamente a “bens móveis”, por forma a dar mais precisão e clareza ao conceito por ele estipulado.

Se a RAEM puder clarificar os significados divergentes e equívocos neste aspecto, e estabelecer um regime jurídico apropriado, o funcionamento interno da RAEM e a sua integração no mercado de aquisição da comunidade internacional serão facilitados.

3) A falta de flexibilidade relativa a concurso com valor baixo

Os valores para a realização de aquisição de bens e serviços do Governo são diversificados conforme os correspondentes funcionamentos administrativos. Todos os Serviços Públicos têm tratamentos prévios quanto à aquisição regular e de grande dimensão, e também há ocasionalmente ocorrências de aquisição pontual e de pequena dimensão cujo tratamento é ajustado apropriadamente. Os valores correspondentes a todas as formas de concurso são demonstrados na Tabela 1. É natural que, para a realização de uma aquisição de grande dimensão, que envolve montante mais elevado, se aplica o concurso público que é a forma mais rigorosa e se adopta os procedimentos definidos. A consulta escrita, que tem menor dimensão do que o concurso público, também não perde o seu rigor. Quando se adopta a consulta verbal, que é uma forma menos rígida e mais flexível destinada à aquisição com o montante mais baixo, pode também a mesma ser entendida como um acto de aquisição com imparcialidade por parte da Autoridade Administrativa. O vigente Regulamento Administrativo n.º 6/2006 revogou o DL n.º 30/98/M, promulgado em 13 de Julho de 1998, e integrou o “fundo permanente”, que tinha sido autorizado indispensável e individualmente pelo despacho do Chefe do Executivo, no regime financeiro para todos os serviços e entidades públicas, assim o tornando uma conta a ser constituída opcionalmente.

Este modo integrante faz uma nova constituição do Regime de Administração Financeira Pública mais completo e centralizado, reduzindo a dispersão de regimes de despesas. Este “fundo permanente” é constituído por importância não superior a um duodécimo das respectivas dotações para realizar despesas de natureza urgente ou de pequeno montante, salvo excepto a sua fundamentação devida. O chamado pequeno montante não é indicado expressamente nestas disposições. A conta dos fundos permanentes é para pagar as despesas correntes estipuladas no n.º 2 do Art. 26.º do dito Regulamento Administrativo, tais como as despesas de gestão de pessoal e as relativas à compensação de encargos, à manutenção da operacionalidade das instalações dos serviços, às comunicações e à participação nas formações contínuas, *etc.* Para cada despesa não é definido o montante de limite superior, mas apenas se regula que as despesas com aquisição de bens e serviços de montante não superior ao limite fixado anualmente na Lei do Orçamento da RAEM. Pois, a conta do fundo permanente constituída pela Autoridade Administrativa é uma medida eficiente para tratar as despesas legais e de pequeno montante, que facilita o aumento da eficácia administrativa relativa a esses assuntos. Contudo, a constituição desse fundo permanente não é obrigatória e destina-se apenas às despesas correntes estipuladas, portanto, esse só tem função de aumento da eficácia administrativa condicionalmente.

Na gestão de despesas, a Autoridade Administrativa, por um lado, obriga-se a cumprir rigorosamente o princípio de prudência, e por outro, a manter o seu equilíbrio com o custo-benefício dos actos administrativos, não sendo necessário insistir-se nos procedimentos rigorosos e de montantes elevados no caso de aquisição com uma importância pequena, senão, torna-se a mesma um acto administrativo excessivamente burocrático. Consequentemente, deve ser estabelecido um montante inicial na forma de concurso para a aquisição de bens e serviços, por exemplo, de 1.000 patacas. Caso não atinja a esse ponto inicial, dispensa-se da abertura de concurso e da comparação de preços, podendo adquirir directamente os bens ou serviços dos fornecedores com boa reputação.

4) A desactualização de valores correspondentes às classes de concurso

O regime das despesas vigente relativo à aquisição de bens e serviços foi estabelecido principalmente em 1984. Os valores estipulados foram aumentados em 1989 após a experiência obtida na sua aplicação de al-

guns anos. Logo no primeiro parágrafo do preâmbulo da revisão de lei sublinha-se: “..., carece de algumas alterações pontuais, visando, fundamentalmente, a actualização dos valores nele fixados, decorridos que estão mais de quatro anos sobre a sua publicação”. Contudo, passados que foram 16 anos desde aquela revisão até à presente data, a sua actualização tornou-se urgente, ou, pelo menos, há necessidade de ser reavaliada. Os montantes estipulados nesse diploma incluem os limites de valor de cada forma de concurso definida conforme a complexidade do procedimento de aquisição envolvida, as importâncias a autorizar pelas entidades competentes, bem como os montantes que decidem a celebração de contrato. Na sequência do crescimento económico de Macau, há necessidade de os avaliar no aspecto económico. A Tabela 2 revela a tendência de mudança referente às taxas incrementais do Produto Interno Bruto (PIB) real de Macau entre 1984 e 2004, exceptuando o período de crise financeiro da Ásia entre 1998 e 1999, o *performance* económico de Macau apresenta um aumento positivo, *inter alia*, entre os meados da década 1980 e o início da década 1990, e os vários anos seguintes ao da liberalização da indústria de jogos de fortuna e azar após a transferência de soberania, tendo-se registado nestes períodos, taxas incrementais de dois dígitos. Este aumento apresenta-se muito forte sob os factores claros e favoráveis nos últimos anos.

Tabela 2 — Taxas incrementais do PIB real de Macau entre 1984 e 2004

Ano	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Taxa incremental (%)	25,24	12,80	17,26	20,44	31,69	11,04	1,02	-7,27	3,56	10,29	30,08

Fonte: Produto Interno Bruto (PIB) constante nas publicações electrónicas disponibilizados no *website* da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos: http://www.dsec.gov.mo/chinese/pub/pdf/c_pib_pub_2004_y.pdf.

Para compreender a relação de mudança entre o regime das despesas relativo à aquisição de bens e serviços e o PIB de Macau, os dados demonstrados na Tabela 3 servem como uma referência para avaliar este regime das despesas. Os montantes alterados no DL n.º 30/89/M foi um ajustamento súbito de 50% dos estipulados no DL n.º 122/84/M, representando apenas uma metade em relação ao aumento de 109,5% do PIB do mesmo período. Até à presente data, a dimensão económica de Macau tem vindo a alargar-se, o PIB de 2004 representa um aumento de mais de 3 vezes relativamente ao de 1989, mas o limite de valor referente

à aquisição governamental não se altera. Por razão de inflação, os preços aumentaram comparativamente durante esse período, conferindo virtualmente aos trabalhos administrativos de aquisição governamental uma grande pressão, ou seja, a quantidade de trabalhos e a sua complexidade também sofreram um acréscimo, o que contraria o objectivo de elevação da eficiência administrativa promovida pela Administrativa Pública hoje em dia. Se se redefinirem os limites de valor de cada forma de concurso, só poderão ser decididos após realizada análise económica atinente à aquisição.

Tabela 3 — A relação de mudança entre os limites de valores de concurso e o PIB

	1984	1989		2004	
	Limite	Limite	$\Delta 1989/1984$	Limite	$\Delta 2004/1989$
Concurso público	> \$ 500.000	> \$ 750.000	50%	(não mudou)	(não mudou)
Consulta escrita	> \$ 10.000	> \$ 15.000	50%	(não mudou)	(não mudou)
PIB ¹ (mil patacas)	\$ 9.503.356	\$ 19.914.453	109,5%	\$ 82.685.465	315,2%

Obs.:

¹ Na consulta do PIB constante nas publicações electrónicas disponibilizadas no *website* da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos: http://www.dsec.gov.mo/chinese/pub/pdf/c_pib_pub_2004_y.pdf.

5) O impedimento das entidades estrangeiras a concurso

Ao abrigo do disposto do Art. 9.º da Lei Básica, as línguas chinesa e portuguesa são as línguas oficiais da RAEM, com iguais efeitos legais. Todavia, visto que o DL n.º 63/85/M que regula presentemente o procedimento de aquisição de bens e serviços se encontra inadaptado à realidade, o Art. 21.º do mesmo diploma viola a Lei Básica. Este artigo indica “2. A proposta deve ser, ..., redigida em língua portuguesa 3. Poderá ser permitida a apresentação de propostas redigidas em língua chinesa ou inglesa, o que deverá ser expressamente referido no programa do concurso.” Esta provisão não pode encarnar o igual estatuto legal das línguas chinesa e portuguesa, nem demais os seus efeitos. Mesmo assim, todos os Serviços Públicos procedem a ajustamentos necessários às disposições legais em questão, quando estabelecem o programa de concurso, para que este se torne compatível com a Lei Básica, indicando que a proposta pode ser redigida em qualquer uma das línguas oficiais e, o programa de concurso é feito principalmente por línguas chinesa e portuguesa, sobretudo, o de concurso público e os documentos envolvidos, são elaborados, em princípio, em línguas chinesa e portuguesa. Mas, no que diz respeito à documentação de concurso, deve ser elaborada numa das línguas oficiais

da OMC em harmonização com as disposições do Acordo sobre Aquisição Governamental, mas quase todos os Serviços Públicos não preenchem este requisito e apenas muito pouco concursos públicos, *inter alia*, no exterior da Região reúnem este requisito. A RAEM não é uma parte signatária do Acordo sobre Aquisição Governamental da OMC, portanto não necessita cumpri-lo, mas tal facto constitui o primeiro obstáculo para a entrada de investidores estrangeiros em Macau.

Geralmente, os investidores estrangeiros têm apenas interesse nos concursos públicos de grande dimensão, mas a sua qualidade constitui uma das barreiras para eles participarem nos concursos. Mesmo que a alínea c) do Art. 22.º do DL n.º 63/85/M regule que “no caso de não ser cidadão português [para evitar o problema de aplicação legítima deste diploma, depois da transferência de soberania, o “cidadão não português” é interpretado como “cidadão não residente da RAEM”] ou empresa com sede em Macau [o qual é interpretado como a Região Especial Administrativa de Macau], deve obrigatoriamente entregar, no acto de apresentação da proposta, uma declaração escrita e devidamente autenticada de renúncia ao foro em tudo quanto disser respeito aos actos do concurso e da aquisição, até à sua total liquidação”. Todavia, alguns Serviços Públicos, praticamente no funcionamento administrativo, requerem aos concorrentes a apresentação obrigatória do conhecimento pago mais recente da Contribuição Industrial como um dos requisitos para concurso, ou seja, os concorrentes só podem participar nos concursos abertos pelas entidades públicas adquirentes quando exercerem no mercado local as actividades inscritas, sendo isto, de facto, uma medida governamental que protege as empresas locais.

6) O depósito de caução

Relativamente às formas e funções de caução, a sua vantagem, que é explicada no ponto 2.6 supra citado, é representada nos objectivos da caução provisória e definitiva. Daqui não se repete. Todavia, há governos de outros países ou regiões, tais como o Governo da RAEHK, que não requerem a entrega de garantia ou caução por parte de concorrente. A sua vantagem é que pode atrair mais concorrentes que queiram concorrer por não se requerer a entrega de caução. Mas a mesma política, em simultâneo, aumenta o encargo administrativo e o custo de concurso da autoridade adquirente visto que esta recebe grande volume de propostas

pela vontade excessiva de candidatura indiscriminada. Contudo, eles requerem a entrega de caução por parte de concorrente preferido apenas depois da adjudicação e antes de celebração do contrato de fornecimento.

7) Não há procedimento de aquisição a cumprir quanto a ajuste directo

A aquisição de bens e serviços está sujeita ao DL n.º 63/85/M. Contudo, como foi mencionado neste texto, o “concurso” referido no n.º 3 do Art. 1.º do DL n.º 63/85/M é um concurso *stricto sensu*, ou seja, de natureza de “concurso público”, não incluindo o ajuste directo com característica de “concurso limitado”. Por isso, todos os Serviços Públicos cumprem este diploma apenas quando realizarem concurso público cujo contrato escrito não seja dispensado, senão, não há nenhum diploma a cumprir salvo as disposições do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Na realidade administrativa, todos os Serviços Públicos realizam o ajuste directo, conforme o hábito de operação interna e a modalidade definida, praticando um procedimento semelhante ao do concurso público mas simplificado, baseado nas disposições do CPA, mas insistem nos princípios previstos²⁶ neste Código da realização de concurso. Tendo em vista os procedimentos definidos por diferentes Serviços Públicos serem diversificados, existe o fenómeno de resultados injustos quando os mesmos concorrentes participarem em concursos de bens ou serviços idênticos em Serviços Públicos diferentes, bem como cometem um desvio quanto aos actos de protecção da legitimidade, imparcialidade e justiça dos procedimentos pelos Serviços Públicos. De facto, a maior parte dos Serviços Públicos acha que há necessidade de definir um procedimento simples de ajuste directo para ser cumprido aquando da aquisição de bens e serviços.

8) A falta de uma disposição que encarne a concorrência leal

A lei de aquisição governamental é um ramo do direito no âmbito de direito económico e, cumulativamente, uma *lex specialis* no direito de

²⁶ Vide os princípios citados na nota 6.

concorrência, sendo um diploma específico que regula as actividades de aquisição do governo. *Ergo*, ela deve encarnar as características do direito económico e do direito de concorrência. No regime jurídico vigente referente à aquisição governamental de Macau, concerne a realização de obras, o Art. 5.º do DL n.º 74/99/M é a cláusula específica referente à concorrência, mas o mesmo só regula que “são proibidos todos os actos ou acordos susceptíveis de falsear as condições normais de concorrência, ...”, o teor é demais abstracto porque não se define expressamente quais são os actos ou acordos susceptíveis de falsear as condições normais de concorrência, assim não facilitando a sua aplicação. Por outro lado, no que concerne à aquisição de bens e serviços, exceptuando a alínea c) do Art. 38.º do DL n.º 63/85/M²⁷, não existe nenhuma provisão atinente à concorrência desleal ou injusta para proteger as relações entre os Serviços Públicos, concorrentes, empreiteiros e fornecedores e para garantir comércio justo. Considerando que os sujeitos aplicáveis estipulados na parte de concorrência desleal do Código Comercial cobrem empresários e todos aqueles que participam nas actividades do mercado, *i.e.*, cobrem os Serviços Públicos, são aplicáveis, às actividades de aquisição governamental, do Art. 156.º ao Art. 173.º do Código Comercial referentes à concorrência desleal, que, contudo, são demais generalizados.

IV. O novo pensamento que o sistema da aquisição governamental deve possuir

O regime de aquisição governamental da RAEM, especialmente o regime das despesas e o regime de processo de aquisição de bens e serviços chegaram ao momento crítico de reavaliação e revisão. Embora, em Abril de 2002, a Secretária para a Administração e Justiça levantasse “um plano de elaboração e revisão legislativa em curto e médio prazo”, no qual não se incluíram os diplomas relativos à aquisição governamental, todos os Serviços Públicos apresentaram opiniões e respostas, manifestando a necessidade de revisão desses diplomas. Por este motivo, depois de discutidas e sintetizadas as situações em apreço supraindicadas o autor apresenta seguidamente algumas ideias atinentes à revisão do regime de aquisição governamental.

²⁷ Esta disposição indica que a entidade adjudicante reserva o direito de não adjudicar, quando ele presume, em certo grau, a existência de conluio entre os concorrentes.

1. A definição expressa da provisão de princípio

O enquadramento operacional do regime jurídico vigente da aquisição governamental da RAEM divide-se em cinco partes, incluindo respectivamente o regime das despesas, o procedimento de aquisição, a celebração de contrato, a apresentação de recursos e a multa. Elas possuem alguns regulamentos de princípio e aplicáveis nas legislações fundamentais do presente sistema jurídico da RAEM, por exemplo, no Código Civil, no Código do Procedimento Administrativo²⁸, no regime jurídico da contabilidade pública, nas “Cláusulas Contratuais Gerais” regulamentadas pela Lei n.º 17/92/M, *etc.* Não obstante o regime jurídico da aquisição governamental seja regulado por *lex specialis*, alheio às disposições gerais e abstractas e possua princípios inerentes bem como disposições concretas e regulamentadas, ele tem uma diferença em relação às legislações acima aludidas. Todavia, os diplomas vigentes em questão não indicam expressamente os princípios essenciais da aquisição governamental e, por isso, só podem ser presumidos das disposições regulamentadas e faltam as funções científicas e orientadoras. Para além disso, não consegue manter-se a consistência dos actos legalmente regulados, pela razão da falta de princípios orientadores que causa o conflito e a interpretação desviada quanto à aplicação de cláusulas. *Ergo*, cada parte interessada deve cumprir rigorosamente, na execução dos trabalhos referentes à aquisição governamental, os seguintes princípios: concorrência justa, imparcialidade, transparência e publicidade, bom pai de família, eficiência maximizada no uso de despesa pública, *etc.* Entretanto, as cláusulas concretas nas legislações em questão devem também encarnar sistemática e logicamente estes princípios.

2. A constituição do regime de apreciação prévia

A área aplicável do presente regime jurídico da aquisição governamental centra-se nas entidades públicas da Administração da RAEM, in-

²⁸ O Código do Procedimento Administrativo vigente regula 14 princípios, incluindo o princípio de legalidade, princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos residentes, princípio da igualdade e da proporcionalidade, princípio da utilização das línguas oficiais, princípio da justiça e da imparcialidade, princípio da boa fé, princípio da colaboração entre a Administração e os particulares, princípio da participação, princípio da decisão, princípio da desburocratização e da eficiência, princípio da gratuidade e princípio do acesso à justiça.

cluindo as dotadas de autonomia administrativa, os serviços e fundos autónomos, sendo na totalidade superiores a 60 entidades públicas. Cada entidade pode desenvolver as actividades de aquisição pela necessidade própria. Embora estas entidades devam necessariamente cumprir as disposições legais quando procederem à aquisição, na realidade, é possível ocorrer ilegitimidade ou transgressão quando da concretização do procedimento ou da autorização das respectivas despesas, visto que, na prática, a forma de funcionamento interno de diferentes serviços seja diferente e a interpretação das legislações aplicáveis pelos diferentes trabalhadores seja diferente. Pois, o regime de apreciação prévia é a última linha de defesa antes da celebração do contrato de fornecimento dos bens objecto de aquisição. Só quando, em todo o procedimento de apreciação, a entidade de apreciação prévia verificar que todo o processo, toda a documentação e a competência de autorização estão completamente compatíveis com os condicionalismos legais, será permitida a celebração do contrato de fornecimento entre os Serviços Públicos e os adjudicatários.

Como já foi mencionado, tendo em conta que as disposições vigentes relacionadas com a fiscalização preventiva das despesas que não possam ser assumidas por terem falta de sujeito executivo, a fiscalização a contratos de despesa celebrados por parte de Serviços Públicos é indispensável, por esta medida para além de poder reforçar o rigor da execução de trabalho por parte dos Serviços Públicos, devido à necessidade de entregarem os documentos relativos à aquisição para verificação, também serve para corrigir as possíveis transgressões ou aperfeiçoar as partes de trabalho imperfeitas, por forma a evitar a ocorrência das circunstâncias, na execução do contrato de fornecimento, que são originalmente previsíveis mas não previstas.

Todavia, o regime de apreciação prévia não deve ser executado pela entidade judiciária como é regulado presentemente, mas sim pelo Serviço Público com maior autoridade presentemente, pelo Serviço Público especializado ou por uma Comissão de Apreciação nova e independente com função de entidade de apreciação prévia. Esta medida não só pode evitar a circunstância embaraçosa de que, embora uma adjudicação fosse aprovada pelo visto de uma entidade judiciária, as partes contraentes recorrem ao tribunal devido ao litígio sobre o conteúdo do contrato de fornecimento na altura da sua execução, mas também contribui para reforçar a exclusividade e especificidade de apreciação prévia.

3. O aperfeiçoamento do procedimento de aquisição

O aperfeiçoamento do procedimento administrativo é o lema chave da modernização administrativa que permite, por um lado, elevar a eficácia administrativa de tal forma que o governo possa reduzir os custos sem prejuízo à qualidade dos serviços e, por outro lado, encurtar o tempo de espera ou aumentar a eficiência na resposta quando os cidadãos receberem os serviços públicos ou tratarem os assuntos governamentais. Para o seu alcance, foi lavrado no âmbito do Governo da RAEM, o Despacho da Secretária para a Administração e Justiça n.º 13/2000. Além disso, o presente Código do Procedimento Administrativo tem disposições de princípio perante a desburocratização e a eficácia, contribuindo para que os trabalhos administrativos sejam concluídos e as respectivas decisões tomadas numa forma rápida, económica e eficiente. Apesar disso, o procedimento de aquisição governamental está sujeito a um diploma específico (o qual se limita a concursos públicos nos quais é indispensável a celebração de contrato) e demais documentos associados, as partes interessadas do procedimento devem obrigatoriamente cumprir as disposições passo a passo no sentido de preencherem as exigências relativas a actos de aquisição e adjudicação.

Os procedimentos relativos à realização de obras e à aquisição de bens e serviços pelo Governo foram promulgados respectivamente em 1999 e 1985, já ultrapassaram, até à presente data, 6 e 20 anos respectivamente. Visto que a sociedade e a economia de Macau tem registado um desenvolvimento significativo, embora o procedimento de aquisição governamental seja rigoroso, a sua complexidade também se aprofunda. Por este motivo, as etapas prolixas e desnecessárias devem ser eliminadas para que a execução de processos se concilie com as exigências sociais da presente data, devendo-se introduzir ciências e tecnologias adequadas, bem como elaborar procedimentos simples de executar e aplicáveis a diversas formas de aquisição, terminando a situação de os Serviços Públicos decidirem por eles próprios as etapas de aquisição com montante baixo devido à inexistência de qualquer procedimento para cumprir, no sentido de que todo o procedimento de aquisição governamental se reveste da “integridade, simplicidade, e rigor”.

4. O alargamento do âmbito de dispensa de concurso

Sob as disposições legais em vigor, qualquer Serviço Público, quando se pretender realizar um concurso, deve cumprir o procedimento

estabelecido, quer seja o mesmo um procedimento legal quer seja um regulamento interno. Mas em algumas situações determinadas, há lugar para dispensa de concurso e adjudicação à entidade fornecedora mediante ajuste directo. A dispensa de concurso está sujeita ao disposto do n.º 2 do Art. 7.º do DL n.º 122/84/M. Considerando os factores externos tais como a mudança da presente comunidade internacional, a tendência de globalização económica e comercial, a deterioração persistente do ambiente e clima global, *etc.*, a alínea f) deste Artigo não consegue cobrir eficazmente as exigências de aquisição de bens e serviços resultantes das forças externas. Portanto, torna-se necessário estender expressamente a cobertura da dispensa, devendo incluir as áreas que salvaguardam a estabilidade e a harmonia da RAEM, designadamente, a protecção de interesse público, a manutenção de ordem social, a segurança e defesa regional de Macau, a saúde pública e vacinação, *etc.* Naturalmente, as situações extraordinárias e urgentes resultantes de casos de força maior reguladas na alínea g) do mesmo Artigo devem ser consideradas as primeiras a serem incluídas no âmbito de dispensa.

5. A regularização da informação obrigatória sobre a situação financeira de fornecedores

A execução efectiva do contrato de fornecimento depende se as partes contraentes podem ou não cumprir completamente o conteúdo do contrato. O Governo, sendo uma parte contraente, completa a sua responsabilidade essencialmente através de pagar aos fornecedores os montantes contratados nos prazos definidos depois de receber os bens e serviços. As respectivas despesas já são dotadas orçamentalmente pelos Serviços Públicos antes da celebração de contrato e, sequentemente, são verificadas pela Direcção dos Serviços de Finanças, no sentido de assegurar as despesas orçamentadas para pagar na totalidade ou em prestações. O fornecedor, sendo outra parte contraente, tem como sua obrigação realizar obras, fornecer bens ou serviços para satisfazer as exigências dos Serviços Públicos. Contudo, tendo em vista que alguns valores sejam mais elevados e o prazo de obra ou de fornecimento seja relativamente mais comprido, caso o contrato seja suspenso devido a falecimento do empreiteiro ou fornecedor ou dado que o mesmo se torna interdito, inabilitado ou declarado em estado de falência, e, o dono da obra ou a entidade adjudicante sempre sofrem de danos por não poder mudar imediatamente para outro empreiteiro ou fornecedor e por, geralmente, só conseguir

saber se o contrato pode continuar ou não depois de o empreiteiro ou fornecedor resolver o seu problema. Para que o contrato seja executado mais eficientemente, os primeiros três problemas do empreiteiro ou fornecedor são difíceis de prever, mas para o último problema é possível ser tomada medida preventiva, acrescentando no contrato de fornecimento uma cláusula de responsabilidade, exigindo ao empreiteiro ou fornecedor que notifique periodicamente à entidade adjudicante envolvida o seu estado comercial ou situação de funcionamento financeiro. Uma vez que o empreiteiro ou fornecedor se encontre em crise financeira, a entidade adjudicante pode negociar com o mesmo para encontrar resolução antes da ocorrência de falência, a fim de que os interesses recíprocos sejam protegidos, e danos escusáveis, evitados.

6. A introdução da provisão atinente à concorrência leal

De modo geral, considera-se que os actos de aquisição trazem benefícios ao governo simplesmente quando oferecem um preço baixo, um prazo curto de entrega ou de conclusão da obra. De facto, a qualidade e a eficácia de obra, bens e serviços não se deve ignorar. Mas em comparação com os factores objectivos possuídos pelos primeiros, os factores subjectivos, tais como a qualidade e a eficiência, são geralmente mais difíceis para os júris controlarem e tomarem deliberação, salvo se houver regras medíveis e bem reconhecidas para avaliação, senão, estão sujeitos à vista e ao conhecimento particular de júris para fazerem a adjudicação. Assim, a influência do resultado de adjudicação pela subjectividade do júri causa o fenómeno de concorrência injusta. Os concorrentes, por sua vez e para os seus interesses, também poderiam cometer actos que danificam a concorrência justa. Por isso, devem introduzir, nas disposições legais a definir relativas à aquisição governamental, algumas provisões de princípio, ou até introduzir cláusulas apropriadas para assegurar a não discriminação, imparcialidade, fornecimento de bens genuínos, bem como a prevenção de conluio no concurso, de *dumping* ao governo pelos preços predatórios ou anormais abaixos, *etc.*

7. A ligação com o requisito de línguas oficiais da OMC

Ao abrigo do disposto do Art. 9.º da Lei Básica, as línguas chinesa e portuguesa são as línguas oficiais para os órgãos executivos, legislativos e judiciais da RAEM. Portanto, os órgãos para além de se obrigarem a usar

as duas línguas oficiais simultaneamente conforme as disposições legais, podem optar por uma delas como ferramenta instrumental para executar trabalhos. Apenas se pode usar outra língua, *inter alia*, da língua inglesa, nos casos excepcionais, tais como comunicação com o exterior, contacto com as organizações internacionais que têm relacionamento com Macau, e notificação do estado social, económico e cultural.

Embora o Governo de RAEM não tenha ainda assinado o Acordo sobre Aquisição Governamental da OMC, no que respeita à presente circunstância, o vigente DL n.º 63/85/M, na qualidade de *lex specialis*, regula restritamente o uso da língua inglesa, mas os regulados não preenchem completamente as condições requisitadas por esse Acordo. Para o desenvolvimento sustentável da RAEM, as respectivas disposições devem ser revistas para que se tornem compatíveis com os requisitos desse Acordo relativos à língua. Por exemplo, a entidade realizadora de concurso deve emitir o sumário de anúncio transcrito por uma das línguas oficiais da OMC (n.º 8 do Art. IX); se a entidade realizadora de concurso permite aos concorrentes apresentarem as propostas redigidas em mais de uma língua, uma destas línguas deve ser uma das oficiais da OMC (n.º 1 do Art. XII).

8. A redelimitação das Competências de Autorização

A realização de qual das formas de concurso, depende do montante de aquisição em questão. Além das formas de concurso deverem ser ajustadas (principalmente, deve ser acrescentada uma forma de aquisição de baixo valor, por forma a melhorar a eficiência administrativa), o limite de valor correspondente a cada forma de concurso também deve ser aumentado em harmonia com o desenvolvimento sustentável da economia de Macau, para que o objectivo geral de elevar a eficácia administrativa seja alcançado. De facto, a competência relativa à autorização do valor das entidades também é um factor essencial que influencia a eficiência administrativa. Correntemente, as competências relativas à autorização de valor de todos os Secretários foram delegadas pelas ordens administrativas do Chefe do Executivo, sendo os valores iguais. Mas, as competências relativas à autorização de valor dos dirigentes de diversos Serviços Públicos são diferentes. As competências de alguns dirigentes são conferidas através das leis orgânicas dos seus Serviços, outras são oriundas da delegação do Secretário tutelar, sendo os valores diferentes. Para ser uma

Administração altamente eficiente e para facilitar uma fiscalização efectiva, a todos os Serviços Públicos deve ser conferida a competência de autorização do mesmo valor, para que estes depois subdeleguem as competências às chefias seus subordinados conforme os funcionamentos internos e as necessidades práticas. Todavia, estas delegações internas devem ser regularizadas por uma legislação específica. Concomitantemente, os valores a serem autorizados devem ser aumentados adequadamente.

9. A obra de serviços electrónicos

A proliferação dos computadores e o desenvolvimento sustentado e credível da tecnologia da *Internet* estabelecem a pedra fundamental para o avanço das actividades comerciais no sentido da informatização. A Administração Pública, pois, deve avançar no mesmo sentido da evolução temporal, constituindo o e-Governo uma das melhores medidas para elevar o funcionamento administrativo. Em 2001, o Governo de RAEM apresentou as estratégias e projectos relativos à implementação de e-Governo para se harmonizar e integrar nos trabalhos de modernização administrativa, a fim de atingir a meta de melhorar a qualidade e a eficácia dos Serviços Públicos e elevar integralmente a qualidade e a competitividade da sociedade de Macau²⁹. Para concretizar este objectivo, o Governo da RAEM pode aproveitar os serviços electrónicos entre o governo e o sector comercial para encorajar a aplicação e a divulgação da tecnologia.

A adopção do projecto de aquisição electrónica permite um melhor desenvolvimento e cooperação individual e recíproca entre o sector público e o sector comercial. Os requisitos da realização deste projecto são que, para além de o Governo e as empresas comerciais disporem simultaneamente de um sistema electrónico básico, devem nele ser instalados os suportes electrónicos fiáveis e legalmente reconhecidos, por meio dos quais as informações relativas à aquisição podem ser transferidas seguramente ao sistema da contrapartida. A concretização sucessiva³⁰ da Lei n.º 5/

²⁹ “Relatório do Estudo Estratégico do e-Governo da Região Especial Administrativa de Macau”, elaborado pelo Grupo de Trabalho do e-Governo do Governo da RAEM, em 28 de Novembro de 2001.

³⁰ A actividade de certificação a exercer pela Direcção dos Serviços de Correios foi aprovada pelo Chefe do Executivo, mediante o Despacho do Chefe do Executivo n.º 381/2005, de 28 de Novembro. A sua dispensa de credenciação é obtida ao abrigo dos

2005, intitulada “Documentos e Assinaturas Electrónicas”, promulgada em 8 de Agosto de 2005 e das infra-estruturas de *software* e *hardware* atinentes à execução desta Lei, reúnem precisamente com estas condições essenciais, dando aos documentos e às suas assinaturas a forma electrónica, atribuindo aos documentos electronicamente assinados os efeitos legais equivalentes aos celebrados em papel, ou até o reconhecimento a nível judiciário. Com esta base legal, concretizar-se-á a viabilidade do projecto de trabalhos electrónicos de aquisição governamental.

V. Conclusão

Tal como ocorreu com outros países mais avançados, o regime jurídico relativo à aquisição governamental de Macau foi originalmente uma parte do regime das despesas públicas. Tornou-se um sistema independente pelas necessidades na sequência do desenvolvimento económico,

dispostos do n.º 1 do Art. 14.º e do n.º 1 do Art. 30.º da Lei n.º 5/2005. O exercício da actividade iniciou-se oficialmente em 23 de Janeiro de 2006.

O Gabinete para o Desenvolvimento das Telecomunicações e Tecnologias da Informação (GDTTI) (actualmente a Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações) é a autoridade credenciadora competente para a credenciação e fiscalização das entidades certificadoras, bem como para o exercício das competências que lhe foram atribuídas ao abrigo da Lei n.º 5/2005, aprovada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 375/2005, de 21 de Novembro. Considerando a vantagem de que o exercício das funções da autoridade credenciadora necessita a colaboração, o apoio e o aconselhamento de outros serviços e entidades, foi criado o Conselho Técnico de Credenciação pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 376/2005, de 21 de Novembro, visando se pronunciar sobre todas as questões que o GDTTI, no exercício das suas funções de autoridade credenciadora, lhe submete, podendo ainda, por iniciativa própria, dirigir-lhe pareceres ou recomendações. Além disso, a apreciação técnica e a decisão dos pedidos de credenciação, bem como as decisões de revogação desta, são obrigatoriamente precedidas de parecer deste Conselho. Este Conselho é composto por oito elementos, sendo respectivamente os representantes dos serviços públicos, sectores académicos e profissionais, cuja lista definitiva foi nomeada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 378/2005, de 23 de Novembro.

Para efeitos da implementação eficaz da Lei n.º 5/2005, ao abrigo do disposto do n.º 2 do Art. 33.º do mesmo diploma e, conforme o Regime Sancionatório das Infracções Administrativas relativas à Actividade de Certificação de Assinatura Electrónica, estabelecido pelo Regulamento Administrativo n.º 14/2005, de 15 de Agosto, foram definidas as infracções administrativas relativas às actividades de certificação de assinaturas electrónicas, sendo punidos as multas previstas, sem prejuízo de outras consequências legalmente previstas e da responsabilidade civil e criminal que ao caso couber.

do avanço da sociedade, da diversificação e da complexidade da governação e aperfeiçoa-se conforme as experiências acumuladas no percurso de implementação, estabelecendo-se, por isso, o chamado regime jurídico relativo à aquisição governamental, suportado principalmente pelos dois pilares, designadamente, o regime das despesas (DL n.º 122/84/M, com alterações introduzidas pelo DL n.º 30/89/M) e os procedimentos de aquisição (DL n.º 63/85/M e DL n.º 74/99/M).

Na fase inicial do estabelecimento deste regime jurídico, experimentou-se uma fase de harmonização entre a teoria e a prática e através de revisões repetidas, as duas partes nucleares deste regime foram definidas em 1989 e 1999, respectivamente, e têm sido executados até à presente data. De facto, a economia de Macau tem-se desenvolvido rapidamente nos últimos 20 anos, o que não foi previsto pelos sectores académico e comercial. Para além disso, o crescimento acelerado actual da economia torna difícil a implementação de medidas legislativas que o enquadrem devidamente. Portanto, o Governo da RAEM deverá esforçar-se mais pelo cumprimento das suas obrigações neste contexto, implementando políticas urgentes e bem direccionadas, consolidando e até intensificando o poder de governação *per si*, para que o sustentável desenvolvimento socio-económico possa ser assegurado. A execução eficaz da política de aquisição do Governo da RAEM é uma pedra fundamental para formar e suportar o poder efectivo de governação, sendo também um instrumento que conduz à utilização efectiva dos recursos públicos.

Observando a situação de desenvolvimento económico de Macau e a sua perspectiva internacional, o regime de aquisição governamental alcançou uma fase em que a reavaliação se torna premente. Apenas quando for definida uma nova política relativa à aquisição governamental é que o funcionamento das actividades internas de aquisição do Governo poderá usufruir de um progresso sustentado e adaptar-se ao respectivo âmbito a nível internacional.

